

N° 245

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 avril 1984.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi relatif aux **droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat.***

Par M. Jean BÉRANGER,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de MM. Jean-Pierre Fourcade, *président*, Bernard Lemaire, Victor Robini, Jean Chenux, Robert Schwint, *vice-présidents*; Hubert d'Andigné, Roger Lié, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires*. MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean Boyer, Louis Foyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 194 (1983-1984).

Famille.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la Commission	3
Introduction : Rechercher un équilibre en vue de sauvegarder l'intérêt de l'enfant	4
L'aide sociale à l'enfance aujourd'hui	11
Examen des articles :	
TITRE PREMIER : <i>Dispositions générales</i>	15
<i>Article premier.</i> – Aménagement des sections III et IV du chapitre II du Code de la famille et de l'aide sociale	15
SECTION II BIS ADDITIONNELLE AVANT LA SECTION III. – <i>Admission des enfants dans le service de l'aide sociale à l'enfance</i>	17
SECTION III. – <i>Droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance</i>	18
Article 55. – Information des usagers	19
Article 55-1. – Droit d'être assisté par une personne de son choix	20
Article 56. – Droit des familles à être associées à toute décision concernant l'enfant	21
Article 57. – Droit d'être associé aux mesures prises à l'égard de l'enfant admis à la suite d'une décision judiciaire	26
Article 58. – Droit reconnu au mineur d'être associé aux mesures qui le concernent	27
Article 59. – Révision annuelle des admissions	28
Article additionnel après l'article 59. – « Déconnexion » des sections III et IV ..	29
SECTION IV. – <i>Pupilles de l'Etat</i>	30
Article 60. – Tutelle des pupilles de l'Etat	31
Article 61. – Conditions d'admission à la qualité de pupille de l'Etat et voies de recours	38
Article 62. – Conditions de l'admission en qualité de pupille de l'Etat	46
Article 63. – Procédure d'adoption des pupilles de l'Etat	49
Article 64. – Gestion des biens du pupille	51
Article 65. – Associations de pupilles et anciens pupilles	52
<i>Article 2</i> – Abrogations diverses	53
<i>Article 3.</i> – Création d'une section V nouvelle	53
TITRE II : <i>Dispositions transitoires</i>	54
<i>Article 4.</i> – Statut des pupilles immatriculés avant la publication de la loi	54
<i>Article 5.</i> – Droit de visite	54
<i>Article 6.</i> – Conditions d'application de la loi	54
Conclusions de la Commission	55
Tableau comparatif	57
Annexes :	
– <i>Annexe n° 1</i> : Synthèse du rapport de MM. Bianco et Lamy	79
– <i>Annexe n° 2</i> : Circulaire du 25 mars 1981 de M. Jacques Barrot relative à l'aide sociale à l'enfance	84

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du projet de loi le jeudi 5 avril 1984.

Son Rapporteur, M. Jean Béranger, a rappelé que le projet visait d'une part à mieux responsabiliser les familles par un renforcement de leurs droits dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance et qu'il organisait d'autre part le statut des pupilles de l'Etat. Il a défini le principe qui avait commandé l'établissement de son rapport et la préparation de ses amendements en indiquant à cet égard à la Commission que le texte devait avoir pour objet, selon lui, de favoriser une politique de réinsertion familiale des enfants, soit dans leur famille naturelle aussi longtemps qu'il était possible, soit, dès lors que le lien avec cette dernière ne pouvait plus être maintenu, à travers le placement familial et tout particulièrement l'adoption.

Sont notamment intervenus dans le débat général et la discussion des articles M. Jean-Pierre Fourcade, président, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Cécile Goldet et MM. Henri Belcour, Louis Boyer, Jean Chérioux, Pierre Louvot, Jean Madelain, Michel Moreigne, André Rabineau, Robert Schwint, Louis Souvet.

La Commission a alors adopté 27 amendements dont les trois orientations principales sont les suivantes :

- clarifier la nature des rapports qui s'établissent entre le préfet, tuteur des pupilles de l'Etat et le président du conseil général, gardien desdits pupilles ;

- mettre en œuvre un mécanisme qui ne permette l'admission au service d'aide sociale à l'enfance que dans deux hypothèses : le consentement des parents ou l'intervention du juge ;

- organiser les voies de recours offertes aux personnes ayant intérêt à agir pour l'enfant de manière à respecter les droits des familles et à stabiliser précocement le statut juridique du mineur.

Les amendements retenus par la Commission et les observations du Rapporteur ont été adoptés à l'unanimité.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui vise, d'une part à mieux responsabiliser les familles par un renforcement de leurs droits dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance et, d'autre part, à réorganiser le statut des pupilles de l'Etat.

Il s'inscrit par ailleurs dans le processus de décentralisation, qui a conduit à transférer l'aide sociale à l'enfance au département. A ce principe, une limitation a été apportée s'agissant des pupilles de l'Etat pour lesquels la tutelle est maintenue au profit du préfet, le président du conseil général exerçant pour sa part la fonction de gardien. En termes chiffrés, cela signifie que les 540.000 familles bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance seront gérées, dans la plénitude de ses pouvoirs, par le département, et que les 14.500 pupilles de l'Etat seront cogérés par les deux autorités étatique et départementale. Votre Commission vous demandera d'avoir ces chiffres à l'esprit lorsqu'elle vous proposera de résoudre le problème posé par les rapports entre le préfet et le président du conseil général, dans la gestion des pupilles.

Quels sont, dans ce cadre, les principaux objectifs du projet de loi ?

Il vise, d'une part, à favoriser la réinsertion des mineurs dans leurs familles naturelles. A cet égard, un certain nombre de droits sont reconnus à ces dernières qui tendent à garantir un dialogue effectif entre elles et l'administration. Dans l'esprit de votre Commission, ce dialogue vise autant à protéger les familles qu'à les responsabiliser et garantir que tous les moyens seront mis en œuvre pour leur permettre d'exercer pleinement leur autorité parentale.

D'autre part, si cet effort de réinsertion ne peut manifestement pas aboutir, il est de intérêt de l'enfant d'être placé dans une autre famille. Tel est l'objet du nouveau statut de pupille de l'Etat qui vise à favoriser l'accélération de la procédure aboutissant à l'élaboration d'un projet d'éducation de l'enfant. Ce projet devra, sauf situation particulière, conduire à l'adoption simple ou plénière.

Ce texte n'est donc pas le lieu d'un conflit éventuel entre adoptants et familles naturelles ; il est au contraire la recherche d'un équilibre en vue de favoriser l'insertion familiale de tous les

enfants de ce pays. Les amendements de votre Commission auront, pour l'essentiel, le souci de maintenir et même de renforcer cet équilibre. Mais ce texte n'augmente ni ne diminue le nombre des enfants adoptables et il ne faudrait pas que l'opinion le reçoive d'une autre manière. La réalité de ce pays reste la même. Il n'y a aujourd'hui en France qu'un enfant à adopter pour dix familles qui souhaitent accueillir un mineur. Encore faut-il que lorsqu'elle est possible, l'adoption soit réalisée. Tel est le seul objet du projet, que traduit notamment la révision annuelle de la situation de l'enfant par le conseil de famille.

Ces observations générales étant faites, quelles sont les principales innovations de ce projet ?

*
* *

Le **premier volet du texte** est relatif à la **reconnaissance des droits des familles** et répond au souci de **responsabiliser** ces dernières.

A cet égard, le texte comporte cinq innovations :

L'information des familles : le texte contraint le service à informer complètement les familles sur les prestations qu'il offre et sur les droits et obligations qui en résultent pour l'enfant et son représentant légal. Ce dialogue initial, au moment de l'entrée de l'enfant dans le service, est essentiel à garantir que l'effort de responsabilisation de la famille sera poursuivi à la fois par elle-même et par l'administration.

Le droit de se faire assister : trop souvent le langage administratif désempare celles des familles qui s'adressent à l'aide sociale à l'enfance, qui comptent parmi les plus défavorisées, a fortiori lorsqu'elles sont d'origine étrangère. Il convient donc de leur permettre de recevoir le soutien d'amis ou d'associations qui ont pour vocation de leur apporter une aide. Ce droit de se faire assister n'exclut pas pour l'administration la possibilité de proposer un entretien individuel qu'elle saura provoquer dès lors que c'est elle qui, au bout du compte, attribue la prestation.

Le droit des familles d'être associées aux mesures essentielles concernant l'enfant : dans l'hypothèse où l'enfant est remis librement par les parents à l'aide sociale à l'enfance, il convient que ceux-ci donnent leur accord au choix du mode et du lieu de placement que retiendra l'administration, ainsi qu'à toute modification de ce mode et de ce lieu de placement. En revanche, lorsque l'enfant est remis au service par décision judiciaire, le texte propose que l'avis seulement des parents soit recueilli et

dans les seuls cas où ils détiennent tout ou partie de l'autorité parentale. Lorsqu'ils ont perdu cette autorité et qu'elle a été confiée à un autre représentant légal (tuteur ou personne ayant reçu cette autorité) c'est celui-ci qui donnera son avis.

En cas d'urgence, lorsque l'enfant a été déposé par une autre personne que ses parents, l'administration doit contacter l'autorité judiciaire qui observera s'il apparaît opportun que le juge des enfants prenne une décision à l'égard du mineur.

Le droit pour l'enfant d'être associé aux mesures qui le concernent : bien sûr, un texte réglementaire posera les conditions d'application de cet article car on voit mal, par exemple, que l'on consulte un très jeune enfant. Le projet de loi a simplement pour objet d'assurer que, dans tous les cas, le service a fait l'effort de recueillir l'adhésion du mineur au mode et au lieu de placement retenus de manière à éviter des difficultés pour l'avenir.

Enfin, s'agissant des droits des familles, le texte pose **une obligation de révision annuelle des dossiers**, qu'il s'agisse des pupilles de l'Etat ou de tous les autres enfants pris effectivement en charge par l'aide sociale à l'enfance. Cette obligation de révision annuelle ne sera effective qu'à condition de disposer des moyens en personnel nécessaire ; cela, à n'en pas douter, accroîtra les charges de l'aide sociale à l'enfance et donc du département. Mais on peut attendre de cet examen annuel qu'il accélère l'adoption de l'enfant ou son placement familial et que, par conséquent, il vide d'autant les établissements dont chacun sait le poids financier considérable.

Le deuxième volet du projet de loi est consacré à la définition du statut des pupilles de l'Etat.

A cet égard le texte comporte quatre innovations essentielles :

Il apporte de nouvelles garanties à l'occasion de l'admission de l'enfant à la qualité de pupille.

La décision d'admission, qui est désormais prise par le président du conseil général pourra faire l'objet d'un recours afin de permettre aux parents comme aux familles d'accueil de revendiquer la garde de l'enfant avant qu'il ne soit trop tard, c'est-à-dire avant qu'un projet d'adoption ne soit formé.

Grâce à l'introduction de ce recours, les enfants auront ainsi une situation juridique claire et le texte impose aux administrations de mettre immédiatement en œuvre tous les moyens pour permettre l'adoption de l'enfant. Seule la décision d'adoption, conformément au droit commun, pourra faire à nouveau l'objet d'un recours afin d'éviter pour l'avenir de l'enfant des situations difficiles qui provoquent le plus souvent des scandales de presse.

Le texte **renforce les compétences du conseil de famille** en lui appliquant les règles du droit commun de la tutelle qui résultent du Code civil.

Compte tenu de sa composition, le conseil de famille sera l'endroit où se rencontreront l'autorité départementale, à travers ses élus, le tuteur (c'est-à-dire le préfet ou son représentant) et les personnalités qualifiées, associatives ou non, qui sont généralement associées au fonctionnement de ces instances.

Ainsi, il sera le lieu où se décidera l'avenir de l'enfant et notamment où sera mené à sa conclusion le projet d'adoption. Il sera également l'endroit où le gardien et le tuteur rechercheront un accord sur la gestion de l'enfant.

Comme votre Commission l'a laissé déjà supposer et conformément à la loi sur le transfert des compétences, **le préfet reste le tuteur des pupilles de l'Etat alors que le président du conseil général en devient le gardien**. Il conviendra toutefois de réguler leurs rapports.

Le texte **supprime** enfin un certain nombre de **dispositions surannées**, parmi lesquelles on peut citer par exemple l'obligation de donner une formation ménagère aux filles ou encore l'interdiction opposée à l'adoption d'enfants qui présentent des handicaps physiques ou mentaux. Ils convient que les pupilles de l'Etat soient au maximum regardés comme tous les autres enfants. La meilleure façon d'aboutir à ce résultat, s'agissant du pupille, c'est l'adoption ; (ou lorsque celle-ci n'est plus possible, par exemple à cause de l'âge de l'enfant, le placement familial).

*
* *

Tels sont donc, rapidement présentés, les axes principaux de ce projet de loi. Quelles seront, par rapport à ce texte, les **orientations essentielles des amendements de votre Commission ?** Elles sont de trois ordres :

- clarifier les rapports entre le préfet et le président du conseil général ;

- mieux définir les droits de recours offerts aux familles afin de stabiliser la situation juridique de l'enfant et favoriser son adoption lorsqu'il est pupille de l'Etat ;

- supprimer la coexistence dans notre droit d'un système d'abandon administratif et d'un système d'abandon judiciaire des enfants. Ce point, mineur au plan statistique, ainsi que votre Commission aura l'occasion de vous le démontrer, méritera tout de même d'être examiné avec beaucoup d'attention au regard des réactions qu'il pourrait éventuellement provoquer.

S'agissant d'abord de la **clarification des rapports entre le préfet et le président du conseil général**, votre Commission considère que la gestion des pupilles doit être le résultat d'un consensus entre le tuteur, donc le préfet, le gardien, donc le président du conseil général, et le conseil de famille, qui est le lieu où ils se rencontrent. Il convient de ne pas oublier que le gardien est aussi le payeur et que, par conséquent, le président du conseil général ne doit pas se voir imposer la politique de la gestion de ces enfants dont votre Commission rappelle toutefois qu'ils ne constituent qu'une part très limitée de l'effectif total des mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Ceci limite fortement les sources de difficultés entre Etat et département.

Il existe, à cet égard, un point essentiel sur lequel le projet de loi doit absolument être modifié. En effet, selon ce projet, l'arrêté d'admission comme pupille de l'Etat, qui est pris par le président du conseil général, peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal de grande instance par toute personne (y compris le préfet); ce recours unique exclut purement et simplement le contrôle de l'égalité exercé normalement par le juge administratif. Il n'est pas possible d'accepter une telle dérogation aux règles les plus fondamentales de notre droit et de notre organisation judiciaire qui conduirait, de surcroît, le préfet à « traîner » le président du conseil général devant le tribunal de grande instance. Une telle unicité du droit de recours serait contraire à l'esprit de la loi de décentralisation dont l'objet est de limiter le contrôle de l'Etat sur le département à un seul contrôle de légalité exercé par le juge administratif sur la demande du préfet.

Votre Commission vous propose de **clarifier et de limiter les droits de recours**.

Au moment de l'admission en qualité de pupille, ainsi qu'elle vient de l'indiquer, il convient de rétablir la juridiction administrative dans la plénitude de ses compétences. Quant aux personnes qui, au moment de l'admission, souhaitent faire valoir, auprès du tribunal de grande instance, leurs droits à la garde de l'enfant, il convient de les désigner limitativement. Il ne peut s'agir que de la famille naturelle ou des familles d'accueil qui ont ou qui ont eu l'enfant en garde.

Entre l'admission et le projet d'adoption le texte pourrait laisser entendre que toute personne peut encore revendiquer l'enfant. Il paraît sur ce point indispensable d'en revenir au droit commun qui limite la faculté de réclamer l'enfant (au tuteur) aux seuls parents naturels. dans l'hypothèse où ils n'auraient pas pu exercer de recours au moment de l'admission et dès lors qu'un projet d'adoption n'a pas été engagé. Il convient en effet de renforcer la stabilité juridique du statut de l'enfant pendant cette période en vue d'accélérer son éventuelle adoption.

Enfin, conformément au droit commun de la tutelle et de l'autorité parentale contenu dans le droit civil, le consentement à l'adoption du conseil de famille peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Ainsi, selon les amendements de votre commission, seule l'introduction du recours en garde de l'enfant au moment de l'admission constituera une réelle et positive innovation. Ce faisant, votre Commission croit avoir répondu à l'attente des familles adoptantes, mais aussi des familles d'accueil et des familles naturelles par un texte qui constitue un juste compromis entre leurs droits respectifs.

Enfin, votre Commission souhaite **lever une ambiguïté qui résulte de la législation actuelle**. Un enfant, lorsqu'il est remis par une autre personne que ses parents au service de l'aide sociale à l'enfance, peut être admis en qualité de pupille de l'Etat, soit en vertu d'une procédure administrative dite de l'article 50, 4° du Code de l'aide sociale, soit en vertu des dispositions de l'article 350 du Code civil, relatives à la procédure de l'abandon judiciaire.

Or, les statistiques font apparaître qu'en dehors des grandes métropoles comme Paris et sa région, plus aucun département ne pratique d'admission administrative. Cette procédure ne touchait en 1982 que 80 enfants, soit 4 % des enfants admis pupilles de l'Etat (55 à Paris et 25 dans 12 départements, et notamment ceux de la couronne de la région parisienne).

Il paraît donc nécessaire, dans tous les cas où l'enfant est remis par un tiers à l'aide sociale à l'enfance, que le juge intervienne seul, mais tôt, afin que la procédure judiciaire ne tarde pas trop. Les amendements de votre Commission garantiront que la justice sera avertie dès le dépôt de l'enfant auprès du service. Ainsi, les dispositions qui vous seront proposées permettront-elles de régler rapidement, mais sous le contrôle du juge, la situation de ces enfants et donc d'aboutir à l'adoption dans des conditions claires.

*
* *

Telles sont donc les principales observations que votre Commission souhaitait vous présenter. En conclusion, votre Rapporteur doit vous indiquer qu'il a reçu, à l'occasion des travaux préparatoires de ce texte, plus de quinze personnes ou associations représentatives, et que conformément à son souci constant en toutes choses, il a recherché sur ce texte, à établir un compromis entre toutes les parties. Ce compromis a été réalisé dans le souci de répondre avant tout à l'intérêt de l'enfant, et de permettre d'éviter par un régime juridique clair, des scandales dont la presse se fait trop souvent l'écho. **Votre Commission**

rappelle que, dans son esprit, ce texte a pour objet de favoriser la réinsertion familiale des enfants dans leur famille d'origine et de faire que, lorsque cette réinsertion n'est manifestement pas possible, les enfants retrouvent une famille à travers l'adoption : rien de plus, rien de moins.

Avant d'aborder l'examen des articles de ce projet de loi, une ultime observation doit être formulée. **Le texte qui vous est soumis s'inscrit dans la continuité de la politique engagée en faveur des enfants admis à l'aide sociale à l'enfance depuis de longues années.** La lecture des principales conclusions du rapport établi par MM. Bianco et Lamy en 1978 et de la circulaire d'orientation relative à l'aide sociale à l'enfance de M. Jacques Barrot, publiée en mars 1981, démontrent à l'évidence une telle continuité. C'est la raison pour laquelle il est apparu opportun à votre Commission de publier ces deux documents en annexe au présent rapport.

Enfin, votre Commission a jugé utile d'introduire l'examen des articles par une brève présentation des prestations servies actuellement par l'aide sociale à l'enfance, dont elle souhaite toutefois rappeler qu'elles feront très prochainement l'objet d'une profonde réforme, à travers la loi « particulière » liée au processus de décentralisation.

L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE AUJOURD'HUI

Cette description du régime des prestations servies actuellement par l'aide sociale à l'enfance ne préjuge pas des réformes profondes qui devront l'affecter, dont l'examen des articles sera l'occasion de préciser les grandes orientations.

1. Les modes d'admission.

A. - *Les catégories d'enfants dans le service.*

Le Code de la famille et de l'aide sociale définit cinq catégories d'enfants, qui sont d'ailleurs loin de recouvrir des réalités homogènes :

- Le service exerce « l'autorité parentale » :

1° **pupilles de l'Etat ou enfants** nés de parents inconnus, enfants abandonnés, orphelins sans ascendants, enfants confiés au service à la suite d'une décision de justice prononçant la déchéance de l'autorité parentale ;

2° **enfants en garde ou enfants** dont les parents ont, par décision de justice, perdu une partie des attributs de l'autorité parentale (déchéance partielle) ou enfants que la justice a estimé devoir retirer de leur milieu actuel et qu'elle a décidé de confier à l'aide sociale à l'enfance et enfants confiés à ce service en application de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

- Le service n'exerce pas l'autorité parentale :

1° **enfants recueillis temporairement** : enfants dont la famille subit un événement accidentel la mettant en difficulté matérielle (détention, hospitalisation, appel sous les drapeaux, maladie grave ou décès d'un ascendant...) ou enfants « en danger » ayant fait l'objet d'une mesure de protection administrative à laquelle les parents ne se sont pas opposés ;

2° **enfants secourus** ou enfants dont les parents bénéficient d'une allocation en espèces, dite « **allocation mensuelle** », destinée à permettre la vie familiale ;

3° enfants surveillés : l'intervention du service se limite à une surveillance qui relève soit de la police administrative, soit de la prévention sociale. Cela concerne des enfants vivant dans leur famille, lorsque celle-ci a fait l'objet d'une décision administrative ou judiciaire d'assistance éducative (action éducative en milieu ouvert) ; ou bien des enfants confiés à un particulier ou à un établissement, lorsque le tribunal lui aura délégué tout ou partie de l'autorité parentale ou lorsque le mineur fait l'objet d'un placement au titre de l'assistance éducative (enfants dits « sous la protection conjointe » du juge des enfants et de l'aide sociale à l'enfance) ; ou encore des enfants qui sont placés hors du domicile paternel quelle que soit la cause de ce placement.

Des enfants peuvent être à la fois secourus et surveillés. Ce cumul est le seul que la pratique admette.

B. - *Les conditions d'admission.*

Elles sont **dérogatoires du droit commun** de l'aide sociale :

Il n'est pas exigé que l'enfant soit démuné de ressources ; aucune condition de nationalité n'est imposée, ni de durée de résidence en France ; la décision d'admission est **prononcée par le préfet** sans préjudice des décisions susceptibles des seuls recours administratifs de droit commun, c'est-à-dire des tribunaux administratifs.

En revanche, comme dans le droit commun de l'aide sociale, l'existence d'une demande de la famille, ou du moins de son assentiment, lorsque du moins la famille peut légalement l'exprimer, est nécessaire, de même que les parents ne sont pas dispensés de l'obligation alimentaire.

La condition d'âge de l'enfant est la suivante : depuis la loi du 5 juillet 1974 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité, le service de l'aide sociale à l'enfance ne peut plus exercer l'autorité parentale après cet âge ; mais il peut continuer, avec le consentement des intéressés, à leur dispenser secours en espèces, aide en nature (placement), et même exercer les mesures d'assistance éducative (jusqu'à vingt et un ans).

On constate une diminution constante des pupilles et assimilés, et une progression de la proportion d'enfants assistés au sein de leur famille.

2. Les prestations.

Les interventions en matière d'aide sociale à l'enfance peuvent être regroupées en **trois types** :

a) Aides à domicile :

Il s'agit en premier lieu des aides en espèces, qui comprennent essentiellement les allocations mensuelles, et accessoirement, les secours en espèces et primes de légitimation.

Les allocations mensuelles sont accordées « pour permettre d'assurer (...) l'entretien, la garde ou le placement de l'enfant secouru » (art. 53 du Code de la famille et de l'aide sociale). Elles sont également accordées aux femmes enceintes privées de ressources suffisantes pendant les six semaines qui précèdent l'accouchement, si elles ne bénéficient pas des indemnités journalières de la Sécurité sociale.

Le taux de base de ces allocations est fixé, dans chaque département, par le conseil général ; mais le montant et la durée applicables à chaque cas d'espèce sont fixés par le préfet. Il y a en pratique une très grande diversité de situations.

Depuis la loi n° 75-1254 du 27 décembre 1975, l'aide sociale à l'enfance peut également prendre en charge des aides en nature, sous la forme de l'intervention de **travailleuses familiales**, lorsqu'elle est de nature à éviter le recueil temporaire de l'enfant.

Les aides à domicile complètent donc les allocations familiales, dont la généralisation sur le territoire national est effective depuis le décret du 17 mars 1978, ainsi que le remboursement d'intervention de travailleuses familiales par les caisses d'allocations familiales au titre de leur action sanitaire et sociale.

b) Placements :

Ce deuxième mode d'intervention constitue encore la plus grande partie des dépenses de l'aide sociale à l'enfance mais l'objectif est de le réduire au profit des deux premiers.

Les principaux lieux de placement sont les suivants :

- **placement familial** : placement auprès d'assistantes maternelles spécialisées (loi n° 77-505 du 17 mai 1977) ; ou encore placement dans une famille d'accueil en vue de l'adoption ;

- **établissements sociaux** : les établissements publics sont pour les enfants de moins de trois ans, **les pouponnières** (3.500 places), et pour ceux de plus de trois ans, **les foyers**

départementaux de l'enfance (11.000 places, dont les deux tiers sont des établissements non personnalisés des départements, et le tiers des services relevant des hôpitaux publics).

Les établissements privés autorisés sont **les maisons d'enfants à caractère social**, d'une capacité de 45.000 places ;

- **établissements sanitaires** : il s'agit soit des établissements d'hospitalisation, soit des établissements d'éducation spécialisée (instituts médico-éducatifs). Ces établissements ne sont évidemment pas spécialisés dans le recrutement d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance, au contraire des établissements sociaux précités.

Il faut y ajouter deux types d'établissements d'ailleurs voisins, destinés d'une part à l'accueil de la mère et de l'enfant en difficulté, d'autre part à permettre des accouchements secrets : **les maisons maternelles et les hôtels maternels** (3.000 places), dont les fonctions d'accueil respectif pré et postnatales sont progressivement regroupées dans les centres maternels. Hormis leur fonction d'hébergement, leur but est de permettre aux mères célibataires les plus démunies d'accéder à une vie autonome.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE PREMIER

Aménagement des sections III et IV du chapitre II du Code de la famille et de l'aide sociale.

L'article premier du projet de loi suggère une nouvelle rédaction des sections III et IV du chapitre II du titre II du Code de la famille et de l'aide sociale, relatif à la protection sociale de l'enfance. La nouvelle section III s'attache à définir les droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, quelle que soit la nature de la prestation accordée aux familles ou le mode d'admission de l'enfant dans le service.

La nouvelle section IV modifie sensiblement les conditions particulières de l'admission et le statut des pupilles de l'Etat.

Votre Rapporteur, à l'occasion des auditions auxquelles il a procédé, n'a pas manqué de noter le regret, souvent exprimé, que le projet de loi ne réforme qu'une partie d'un code dont chacun sait qu'il sera profondément remanié dans le cadre de la décentralisation. En effet, le dispositif juridique et institutionnel du transfert des compétences sera complété par une « loi particulière » qui adoptera la législation sanitaire et sociale à la nouvelle répartition des pouvoirs, des compétences et des ressources.

Cependant, malgré les questions que, çà ou là, soulève, à cet égard, le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis, les sections III et IV qui vous sont proposées, peuvent être distinguées de la loi « particulière » et ce, pour au moins trois raisons :

- d'abord, elles n'interfèrent pas avec la définition des missions et des modes d'organisation découlant du transfert des compétences qui constitueront l'essentiel de la loi « particulière » ;

- ensuite, elles permettent de définir les rapports entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, s'agissant du seul secteur de l'aide sociale à l'enfance qui reste partiellement soumis à un contrôle direct de l'Etat. En effet, selon la loi du 22 juillet 1983, le préfet demeure le tuteur des pupilles de l'Etat, dont la garde est, par ailleurs, confiée au président du conseil général. La nature particulière des rapports du tuteur et du gardien justifie donc un examen spécifique dont les débats au sein de votre Commission ont montré qu'il était - ô combien - opportun de l'aborder ;

- enfin, le projet définit les droits et obligations des familles et des pupilles de l'Etat, sans que cette définition dépende de quelque manière que ce soit de la désignation de la collectivité publique responsable de l'aide sociale à l'enfance.

Compte tenu de l'ancienneté des textes régissant le fonctionnement des services de l'aide sociale à l'enfance (le décret de codification de 1956 n'ayant fait que reprendre la loi de 1943, elle-même copie presque conforme de la loi de 1904), l'émergence d'un véritable « droit de l'usager » et d'une réflexion profonde sur la place des familles ne s'était pas encore traduite dans le Code de la famille et de l'aide sociale.

Il était donc nécessaire d'inscrire dans la loi ces nouvelles dispositions régissant les rapports des services publics avec leurs usagers, conformément à l'évolution des mœurs et des lois, qu'il s'agisse notamment de la motivation des actes administratifs, des règles d'accès aux dossiers ou encore du droit relatif à l'autorité parentale.

Toutefois, il est apparu à votre Rapporteur indispensable de connaître les grands traits de la nouvelle architecture de cette partie du Code de la famille et de l'aide sociale qui résultera bientôt de la loi particulière.

Le projet de loi, actuellement en cours de préparation, conduit, pour ce qui concerne la protection de l'enfance, à une réécriture complète du titre II du code précité, selon les objectifs principaux suivants :

- modifier les textes pour tenir compte des nouveaux pouvoirs du président du conseil général ;

- revoir les procédures en vigueur en vue de rechercher si elles sont conformes aux principes de la décentralisation ;

- moderniser des textes qui ont beaucoup vieilli, à la fois dans la forme et sur le fond.

A l'occasion de ce texte, les missions générales de l'aide sociale à l'enfance seront redéfinies, dans le souci de donner à

cette aide le caractère d'une prestation positive, destinée à favoriser le développement de l'enfant dans son milieu de vie.

Afin de réunir les conditions d'une participation réelle des parents ou du détenteur de l'autorité parentale à la prise en charge de l'enfant, les catégories administratives d'admission seront supprimées; en effet, elles étaient une source incontestable de rigidité et contribuaient à accréditer l'idée que l'administration exerçait un pouvoir réel sur l'enfant.

C'est dans cette philosophie d'ensemble que s'intègrent les sections III et IV du texte qui vous est soumis aujourd'hui et qui s'inscriront, demain, dans un titre II du Code de la famille et de l'aide sociale, intitulé « Protection sociale de l'enfance » et dont l'ordonnancement serait le suivant :

Chapitre I. – Organisation du service chargé de l'A.S.E.

Chapitre II. – Aide sociale à l'enfance (A.S.E.) :

Section I. – Prestations de l'aide sociale à l'enfance.

Section II. – Mode d'admission des enfants.

Section III. – Droits des familles dans leurs rapports avec l'A.S.E.

Section IV. – Statut des pupilles de l'Etat.

Chapitre III. – Organisation du service chargé de l'A.S.E.

Chapitre IV. – Dispositions financières.

Chapitre V. – Protection des mineurs placés hors du domicile parental.

Tel est donc le cadre général dans lequel s'inscrit le projet de loi, qu'il convient maintenant d'examiner plus précisément.

SECTION II BIS ADDITIONNELLE AVANT LA SECTION III

Admission des enfants dans le service de l'aide sociale à l'enfance.

L'actuelle section III du Code de la famille et de l'aide sociale, consacrée au mode d'admission des enfants, comporte un premier article, 54, qui définit l'autorité chargée d'admettre les enfants à l'aide sociale à l'enfance. Le préfet était cette autorité jusqu'à l'adoption de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui, transférant l'A.S.E. au département, a remis au président du conseil général le soin de prendre l'ensemble de ces décisions d'admission.

Le projet qui vous est soumis conduit à abroger, du fait d'un simple oubli, cet article 54, dont la portée est pourtant essentielle. Il convient donc de le réintégrer dans le dispositif.

Il apparaît toutefois difficile de le maintenir dans la section III. A l'examen du code actuel, il trouverait tout aussi mal sa place dans les sections I et II, qui ne seront refondues qu'ultérieurement.

Compte tenu de l'architecture du futur code, il a donc semblé opportun à votre Commission de lui consacrer une section particulière, relative à l'admission des enfants dans les services de l'aide sociale à l'enfance.

Tel est l'objet du **premier amendement** de votre Commission, tendant à insérer une section II *bis* nouvelle dans le chapitre II du titre II du Code de la famille et de l'aide sociale.

SECTION III

Droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance.

L'intitulé de la section mérite d'être commenté. Le lecteur aura en effet constaté qu'il n'est pas question des droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance, mais bien avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance.

Cette définition, plus large, des services intéressés par les dispositions de la section III, fait apparaître qu'une partie de l'aide sociale à l'enfance sera gérée, pour le compte du département, par d'autres collectivités publiques, selon des modalités qu'il appartiendra à la loi particulière de définir.

Cette précision étant apportée, quelle est l'architecture de cette section III ?

Ses articles 55 et 55-1 reconnaissent le droit des familles à l'information sur les prestations qu'elles sollicitent et le droit corrélatif de se faire assister dans leur démarche auprès des services. Ces deux articles s'appliquent à toutes les prestations, qu'il s'agisse des aides financières ou de la prise en charge des enfants.

Ses articles 56 et 57 reconnaissent le droit des familles à être associées à la définition de l'avenir des enfants pris en charge par les services, pour une part variable selon que l'admission a été librement consentie par les parents ou au contraire décidée par le juge.

L'article 58 reconnaît le droit du mineur à être associé à toute décision le concernant.

Enfin, l'article 59 oblige à une révision annuelle des prestations accordées par le service de l'aide sociale à l'enfance.

Article 55.

Information des usagers.

L'article 55 invite expressément les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance à informer les personnes qui sollicitent une prestation de l'A.S.E. sur les conditions d'attribution et les conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal.

Le terme de « prestations » vise toutes les formes d'aides, financières ou éducatives, accordées par l'A.S.E., autant que la prise en charge effective des enfants par le service.

L'information doit être assurée non seulement aux personnes qui s'adressent directement ou qui confient elles-mêmes l'enfant au service, mais aussi à celles qui subissent ou ont donné leur accord à un placement judiciaire.

En outre, la famille n'est pas seulement informée de ses droits et de ceux de l'enfant mais encore des obligations qui découlent de la prestation qu'elle sollicite ou dont elle bénéficie. Cette précision a, selon votre Commission, un double objet. D'une part, les familles sont informées clairement des atteintes éventuelles à l'autorité parentale qu'elles devront accepter de subir. D'autre part, et en conséquence, elles seront immédiatement associées à l'action des services et donc appelées à apporter à la définition de l'avenir éducatif de l'enfant la part qu'imposent leurs responsabilités parentales. Ce propos est, selon votre Commission, de nature à apaiser les craintes de ceux qui voudraient voir dans cette première partie du projet de loi une reconnaissance exclusive des droits des familles, oublieuse de leurs devoirs.

Cet article appelle une ultime observation. L'obligation qu'il crée n'est nullement sanctionnée et apparaît ainsi ressortir plus de la circulaire ministérielle que de la loi.

Selon certaines indiscretions, votre Commission croit savoir que l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, pour avoir entendu la même observation, n'en a pas moins considéré opportun que le législateur, en certaines occasions, exprime, en certaines matières où la pratique, administrative ou judiciaire, prend une place décisive, la volonté de la collectivité nationale.

Ainsi, le principe posé par l'article 55, pour avoir été rappelé par de très nombreuses circulaires et notamment par celle de janvier 1981, publiée à la suite du rapport Bianco-Lamy, méritait-il, compte tenu de certains comportements, certes rares, d'être consacré par la loi.

Telles sont les quelques remarques que justifiait, selon votre **Commission**, un article qu'elle ne vous demande d'adopter que **sous réserve d'un amendement** tendant à préciser que cette obligation d'information appartient bien aux services (tous les services...) chargés de la protection de la famille et de l'enfance.

Article 55-1.

Droit d'être assisté par une personne de son choix.

L'article 55-1, lié directement au précédent, autorise la personne qui sollicite ou qui bénéficie d'une prestation de l'A.S.E. à se faire accompagner, dans ses démarches auprès du service, de la personne de son choix, sans préjudice de la possibilité, pour le service, de proposer un entretien individuel.

Le principe posé par cet article est beaucoup plus important qu'il n'y paraît au premier instant.

Il suffit, pour le démontrer, de rappeler que les quelques 540.000 familles qui s'adressent à l'A.S.E. n'appartiennent pas, malheureusement, aux catégories sociales les plus favorisées. De surcroît, elles rencontrent, par hypothèse, au moment où elles s'adressent au service, des difficultés qui, à des degrés divers, fragilisent encore leur situation, souvent précaire.

Imagine-t-on, dès lors, combien l'univers administratif, par ses méthodes et son langage, rend leur contact difficile avec un service qui, à des titres divers, devra pourtant s'associer à elles afin de leur permettre de retrouver un équilibre indispensable à l'avenir de leur enfant ?

Or, de ce premier contact, dépend la valeur du contrat passé entre la famille et l'administration. Sans ce contrat, tout effort de « responsabilisation » sera vain et laissera rapidement la place à une logique d'assistance.

Il apparaît donc indispensable de permettre à la personne de se faire accompagner d'une ou d'un ami, ou encore du représentant d'une association dont la vocation est d'apporter son aide aux familles « fragiles ». (exemple : le mouvement A.T.D. Quart-Monde).

Il convient de rappeler enfin que les familles qui s'adressent à l'A.S.E. sont souvent d'origine étrangère et qu'elles doivent alors ajouter, au fossé socio-culturel, le barrage souvent infranchissable de la langue.

Enfin, il apparaît naturel, s'agissant de prestations qui, dans certains cas, portent atteinte à l'autorité parentale, que les familles puissent, en quelque sorte, « organiser leur défense ». L'A.S.E. intervient en effet souvent à la suite d'une décision judiciaire, qu'une meilleure organisation et une meilleure pratique de l'administration sociale auraient pu, très souvent, éviter...

Le droit d'être assisté n'interdit toutefois pas au service de solliciter un entretien individuel avec le demandeur.

Certes, l'administration ne peut imposer cet entretien. Attributaire de la prestation, elle dispose de toutes les prérogatives de fait que suppose cette fonction privilégiée...

Le principe de l'entretien individuel a été introduit ici dans le souci de protéger, plus que de contraindre. Le service peut avoir en effet des informations à communiquer, ou à recevoir, de la famille, dont il serait inopportun qu'elles soient portées à la connaissance d'un tiers.

Quelquefois même, la seule application de règles liées au secret professionnel imposera un tel entretien, dans l'intérêt de la famille.

Telles sont donc les observations qui ont conduit votre **Commission** à accepter un article qu'elle vous **demande d'adopter sans modification**.

Article 56.

Droit des familles à être associées à toute décision concernant l'enfant.

Un enfant est admis à l'aide sociale, soit à la suite d'une décision judiciaire, soit parce que la famille l'a librement confié au service. Dans les deux cas, il convient que les parents soient associés au devenir de l'enfant.

Dans l'hypothèse d'une intervention du juge, seul l'avis de la famille ou du représentant légal sera sollicité. Tel est le principe posé par l'article 57 qui sera étudié plus loin.

Dans l'hypothèse d'une admission « libre », au contraire, l'accord de la famille sera le plus souvent recherché. Tel est l'objet de l'article 56, qui suscite cependant un long commentaire et certaines réserves.

1. *L'admission à l'A.S.E. : un « contrat »
entre la famille et le service.*

Le premier alinéa de l'article limite d'abord son champ d'application aux seuls cas où l'enfant est pris en charge par le service, excluant ainsi les aides financières. Encore faut-il que l'enfant ait été admis sans intervention du juge.

Dans cette hypothèse, aucune décision sur le principe de l'admission, mais aussi sur ses modalités, ne peut être prise sans l'accord écrit du représentant légal, ou du bénéficiaire lui-même, s'il est mineur émancipé.

L'autorisation écrite et préalable de la famille conduira ainsi à l'établissement d'un document établissant les engagements respectifs de la famille et du service et qui constituera la base d'un contrat. Encore une fois, ce contrat constituera, dès l'admission, la volonté des deux parties d'aboutir à la réinsertion familiale de l'enfant en soulignant à chacune la nature des obligations qu'entraîne la réalisation d'un tel projet et les conséquences éventuelles de leur violation.

Enfin, cette formalité est essentielle, s'agissant de la prise en charge physique des enfants, dont les conséquences sur l'exercice de l'autorité parentale exigent que l'intervention du service obéisse à des conditions et à des fins convenues.

Lors de l'admission, les parents sont informés complètement des « modalités » retenues par le service. Il convient de rappeler à cet égard que les modes actuels d'admission à l'A.S.E. aboutissent à « compartimenter » l'accueil des enfants. Cette rigidité est préjudiciable à la définition d'un projet d'éducation évolutif, incitant à la réinsertion familiale de l'enfant. L'un des objets de la future loi particulière sera précisément de supprimer cette différenciation excessive des modes de prise en charge et donnera, dès lors, au présent texte, toute sa portée.

Le troisième alinéa de l'article 56 impose au service, pour toute décision relative au lieu et au mode de placement de l'enfant déjà admis, de solliciter l'accord du représentant légal. Cet accord est réputé acquis si ce dernier n'a pas fait connaître son opposition dans le mois suivant la demande du service.

Si ce n'était le risque de bloquer le fonctionnement du service, votre Commission vous aurait probablement proposé d'imposer là encore l'accord écrit et explicite de la famille, permettant ainsi à l'administration de mesurer l'intérêt porté par cette dernière à l'enfant et d'en tirer éventuellement, dans les cas extrêmes, toutes les conséquences.

Ce projet de loi doit protéger les familles, mais pas au point de compromettre l'intérêt d'un enfant dont l'attitude des parents contribuera à le laisser auprès du service, sous un statut juridique lui interdisant tout espoir de retrouver une situation familiale indispensable à son éducation.

Ce dernier alinéa, que votre Commission vous propose de ne modifier que sur des points mineurs, mériterait donc un examen attentif que devrait permettre la « navette » parlementaire...

En l'instant, les deux amendements que votre Commission vous suggère ici sont les suivants :

- votre Commission souhaite, d'une part, bien marquer qu'aucune modification au mode et au lieu de placement ne peut être effectuée sans l'accord, au moins implicite, de la famille. Tel est le sens de son amendement visant à préciser que cet alinéa vise toutes les décisions relatives au mode et au lieu de placement ;

- votre Commission entend, d'autre part, clarifier les conditions de la réception, par les parents, de la demande des services, en précisant que le délai d'un mois court à compter de la date de la notification de ladite demande. Ainsi, selon la « stabilité » de la famille intéressée, qu'il appréciera, le service prendra toute mesure nécessaire à garantir que la famille aura bien été avertie de ses intentions.

2. L'admission à l'A.S.E. en cas d'urgence, hors le consentement du représentant légal.

Le deuxième alinéa, qui doit être distingué des deux autres, est, par ses conséquences, le plus important de cet article 56.

Le premier alinéa de l'article vise en effet l'hypothèse dans laquelle l'enfant est remis au service par son représentant légal. L'article 57 définit quant à lui les conditions dans lesquelles s'établissent les rapports entre le service et les parents dont l'admission de l'enfant résulte d'une décision judiciaire.

Il convenait donc d'envisager l'hypothèse, malheureusement trop fréquente, dans laquelle l'enfant est conduit au service par un tiers, sans que son représentant légal puisse être contacté. Les cas pratiques que recouvre cette hypothèse sont extrêmement variés, qu'il s'agisse des fugueurs, des enfants « trouvés », des mineurs dont les parents ont été les victimes d'un accident, etc.

Si l'introduction de l'alinéa 2 de l'article 56 qui vous est proposé apparaît donc tout à fait opportune, il convient cependant d'en bien apprécier toute la portée en décrivant très précisément la procédure.

L'enfant déposé auprès du service, sans que son représentant légal ait pu en être averti, est, selon le texte, « admis provisoirement ». Cette admission provisoire ne saurait se confondre, ni avec les modes actuels d'admission, qui sont, de toute manière, amenés à disparaître, ni avec tout autre mode de prise en charge de l'enfant. Elle autorise simplement le service à prendre les mesures urgentes qu'impose l'accueil de l'enfant.

C'est la raison pour laquelle cette admission provisoire s'accompagne, pour le service, de l'obligation d'informer le procureur de la République.

Le texte ne précise pas le rôle qui revient au parquet.

Représentant la société, celui-ci devra prendre toutes les dispositions nécessaires à l'intérêt de l'enfant. Compte tenu des circonstances de l'admission de celui-ci, il s'assurera que tous les moyens des services seront mis en œuvre en vue de clarifier la situation de l'enfant et tout particulièrement en ce qui concerne la recherche de ses parents.

Il envisagera éventuellement de s'adresser immédiatement au juge si, au vu des circonstances de l'affaire, l'enfant lui paraît en danger.

Selon la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 56, si, le procureur de la République étant ainsi averti, à l'issue d'un délai de quinze jours, l'enfant n'a pu être remis à sa famille, ou si le représentant légal n'a pas donné son accord à son admission, le service saisit l'autorité judiciaire.

Cette seconde phrase mérite, elle aussi, d'être commentée. La remise à la famille répond à l'hypothèse dans laquelle la séparation de l'enfant et de sa famille était purement accidentelle. Cet « accident » ayant été réparé, les rapports entre la famille et le service cessent immédiatement. De la même manière, si le représentant légal donne son accord à l'admission, le sort de l'enfant sera réglé dans les conditions prévues par ailleurs au présent article 56.

En revanche, le cas dans lequel le représentant légal n'a pas donné son accord à l'admission dans le service correspond à des hypothèses plus variées :

- les parents n'ont pu être retrouvés ;
- la famille se désintéresse de l'enfant ;
- un conflit survient entre le représentant légal et le service, qui considère que l'enfant doit être admis, sous une forme ou sous une autre.

Dans toutes ces hypothèses, il convient donc que le juge soit saisi. C'est la solution que préconise le texte qui impose au service de saisir l'autorité judiciaire.

En pratique, le service s'adressera à nouveau au procureur de la République, à charge pour ce dernier de choisir la voie judiciaire appropriée à la situation de l'enfant.

La procédure de l'article 56, alinéa 2, apparaît apporter aux familles tout à la fois une garantie fondamentale et offrir à la société le moyen de « responsabiliser » les parents.

Garantie fondamentale accordée aux familles d'une part, car, désormais, avec ce texte et sous la réserve de l'adoption d'un amendement de votre Commission à l'article 61 (*cf.* cet article) un enfant ne pourra plus être admis à l'aide sociale à l'enfance en l'absence de son représentant légal sans l'intervention du juge judiciaire, gardien du droit de l'état des personnes.

Moyen de « responsabilisation » des familles, car l'intervention du juge permettra d'attirer l'attention des familles « négligentes » sur les droits, mais aussi les devoirs, qu'impose l'exercice, dans toute sa plénitude, de l'autorité parentale.

Votre Commission vous demande donc d'adopter le second alinéa de l'article 56, non toutefois sans l'avoir modifié sur un point qui lui paraît important.

En effet, le délai de quinze jours qui s'écoule entre le jour de l'admission et celui de la saisine de l'autorité judiciaire lui paraît trop long.

Si la séparation de l'enfant et de sa famille est accidentelle, la situation sera rapidement clarifiée par le service de l'aide sociale à l'enfance et par le procureur de la République. Dans cette hypothèse, cinq jours doivent suffire à mener à bien l'effort de clarification des services. Car, si au-delà de ce délai raisonnable, les parents n'ont pu être contactés, ou que, à l'occasion de ce contact, le service considère que l'intérêt de l'enfant est menacé, il apparaît nécessaire que l'autorité judiciaire soit interpellée par le service.

Tel est l'objet de l'**amendement** de votre **Commission** tendant, dans le second alinéa de cet article, à ramener de quinze à cinq jours le délai qu'il fixe.

Article 57.

Droit d'être associé aux mesures prises à l'égard de l'enfant admis à la suite d'une décision judiciaire.

L'article 57 réduit à un simple avis la participation de la famille, ou, plus précisément, du représentant légal, au choix du mode et du lieu de placement de l'enfant dans l'hypothèse où ce dernier est admis à l'A.S.E. à la suite d'une décision judiciaire.

Sont ainsi visées toutes les décisions qui peuvent conduire le juge à confier l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance.

A cet article, les magistrats de la jeunesse, que votre Rapporteur a reçus, ont adressé une double critique. Il leur paraissait, d'une part, que cet avis, formulé par la famille au service de l'aide sociale à l'enfance, pouvait être de nature à mettre en cause les dispositions contenues dans la décision judiciaire et relatives au mode et au lieu de placement.

Or, s'il est vrai que certains magistrats, dans le souci d'associer pleinement à leurs décisions le mineur et son représentant légal, autant que l'administration, arrêtent souvent de telles dispositions, il n'en reste pas moins que cette prérogative ne leur est pas reconnue par la loi.

Il a semblé, d'autre part, aux praticiens que les décisions judiciaires visées par le texte apparaissaient difficilement compatibles avec une consultation de la famille.

S'agissant d'abord des articles 10-4°, 15-4° et 17 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, qui n'implique d'ailleurs qu'assez rarement les services de l'aide sociale à l'enfance, il peut apparaître en effet difficile de concilier la démarche qui a précédé la décision pénale avec la consultation de la famille, et, dans cette hypothèse, une simple notification aurait pu satisfaire à la volonté qui anime le texte qui vous est soumis. Toutefois, l'avis du représentant légal ne lie aucunement l'administration et permet d'associer les parents à l'effort de réinsertion de l'enfant.

S'agissant ensuite de l'article 375-3-4° du Code civil, et donc d'une mesure d'assistance éducative, il est vrai que dans les situations contestées, qui peuvent conduire à des mesures de retrait de l'enfant par les services de police, l'avis donné au service par la famille ne trouve plus réellement sa place. Fort heureusement, ces hypothèses sont les plus rares.

S'agissant enfin des articles 377 à 380, qui visent pêle-mêle toutes les mesures, volontaires ou forcées, partielles ou totales, affectant l'autorité parentale, la situation apparaît plus claire. Si

la famille conserve une partie des attributs de l'autorité parentale, sa consultation apparaît justifiée. Si, en revanche, elle est déchue totalement de cette autorité, c'est à celui à qui le juge l'aura confiée qu'il appartiendra de formuler l'avis.

Au regard des objectifs poursuivis par le projet de loi, l'article 57 ne paraît donc pas devoir, selon votre Commission, être remis en cause.

Telles sont les raisons qui l'ont conduite à vous demander d'adopter cet article sous la réserve d'un amendement de pure forme, tendant à corriger une erreur de visa contenue dans le texte.

Article 58.

Droit reconnu au mineur d'être associé aux mesures qui le concernent.

L'article 58 exige de l'administration, avant toute décision, qu'elle consulte le mineur.

Certes, un tel article devra faire l'objet d'un texte d'application, car, pour les plus jeunes d'entre eux, il apparaîtra difficile de recueillir leur avis. En outre, il n'est pas question, selon votre Commission, que le mineur soit consulté sur toutes les dispositions prises à son égard par le service qui doit pouvoir agir, éventuellement, au lieu et place de la famille selon des rapports d'autorité qui s'établissent généralement au sein de cette dernière.

L'article 58 invite seulement l'administration à s'assurer, dans un souci de bonne gestion, que les décisions qu'elle prend, s'agissant par exemple du mode et du lieu de placement, recueillent l'adhésion du mineur. Souci de bonne gestion, car dans l'hypothèse d'un désaccord de l'enfant, le service va vers des difficultés, qui, de surcroît, ne sont pas de nature à favoriser l'épanouissement du mineur.

Votre Commission accepte donc le principe posé par l'article 58, dont elle souhaite accentuer encore la portée par deux amendements :

- le premier tend à préciser que l'avis du mineur doit être sollicité préalablement à la décision. Telle était bien l'intention de l'auteur du projet de loi, qu'il convient d'explicitier ;

- le second vise à inciter l'administration à s'efforcer de recueillir l'adhésion du mineur. Cette formule, qui peut apparaître comme un vœu pieux, traduit cependant une volonté que le législateur a, dans le passé, imposée également au juge, dans certaines dispositions du Code civil (exemple : article 375-1, deuxième alinéa).

Article 59.

Révision annuelle des admissions.

L'article 59 impose, sauf dans les cas où l'enfant est confié au service par décision judiciaire, qu'aucune mesure d'admission ne puisse être prise pour une durée supérieure à un an. A l'occasion de cet examen annuel, la procédure initiale d'admission doit être reconduite.

Cette disposition, d'apparence anodine, est tout à fait essentielle.

En premier lieu, l'obligation de révision annuelle sera indiquée aux parents lors de la première admission de l'enfant. Elle sera l'occasion pour le service de rappeler à la famille les obligations minimales qu'impose, même lorsqu'elles traversent des difficultés souvent très graves, l'exercice de l'autorité parentale.

En second lieu, la révision annuelle, qui exigera la consultation de la famille et le renouvellement de son accord à l'admission, permettra au service de détecter les défaillances les plus graves.

Il appartiendra alors à l'administration de tirer les conséquences de ces défaillances en engageant une procédure judiciaire, soit en déclaration d'abandon, soit en délégation de l'autorité parentale.

Trop d'enfants, placés dans le service sous le statut de recueillis temporaires, sont maintenus dans cette situation pendant de longues années et quelquefois même jusqu'à leur majorité. De telles solutions sont désormais inacceptables et tous les moyens doivent être mis en œuvre en vue de clarifier le statut de l'enfant et favoriser ainsi une réinsertion familiale rapide.

Il n'est pas douteux que, pour être favorable à l'enfant, l'obligation de révision annuelle imposera aux services de l'aide sociale à l'enfance un surcroît de travail qui trouvera généralement sa solution par des créations de postes. Or, désormais, les personnels de l'action sanitaire et sociale relèvent du département, qui devra supporter les conséquences financières de ces accroissements d'effectifs.

Cependant, par ses effets, la révision annuelle constituera, à n'en pas douter, une source d'économies incontestables. Le maintien, des années durant, d'un mineur en établissement représente une charge importante pour la collectivité. Le président du conseil général, plus proche de la gestion quotidienne de ses services, sera, à n'en pas douter, soucieux de refuser des modes de placement coûteux et, de surcroît, préjudiciables à l'intérêt de l'enfant.

Votre Commission rappelle ici que le placement familial engage, en moyenne, une dépense inférieure de cinq fois à celle qu'induit l'admission du mineur dans un établissement.

Ainsi, la révision annuelle répond-elle à la fois à une préoccupation de bonne gestion et à l'intérêt de l'enfant, qui laisse penser à votre Commission qu'elle sera effectivement mise en œuvre par les services.

Si un doute pouvait subsister à cet égard, les services financiers sauront rappeler chaque année aux ordonnateurs des dépenses de l'A.S.E. la date au-delà de laquelle ces dernières seront engagées sans titre.

L'obligation introduite par le texte de reprendre chaque année l'ensemble de la procédure d'admission sera, quant à elle, de nature à garantir l'effectivité de la révision.

Votre Commission vous demande donc d'adopter cet article, non sans avoir toutefois exprimé le regret que les admissions par la voie judiciaire soient écartées de son champ d'application. Certes, il appartient au juge de fixer la durée de la mesure qu'il arrête. Votre Commission aimerait à être assurée, dans tous les cas, que nos services judiciaires ne justifient pas, de la part du législateur, des précautions identiques à celles qu'il souhaite prendre à l'égard des services administratifs...

A ceux qui ont su introduire une telle exception d'appliquer pour eux-mêmes ce qu'ils n'ont pas refusé d'imposer aux autres...

Sur ce point, votre Commission observe que le secrétaire d'Etat à la Famille a considéré, pour sa part, que son texte avait valeur d'exemple...

Article additionnel après l'article 59.

« Déconnexion » des sections III et IV.

La section III, relative aux droits des familles dans leurs rapports avec l'aide sociale à l'enfance et notamment à l'occasion de l'admission des enfants, s'applique, à ce titre, à l'admission en qualité de pupille de l'Etat.

Ainsi en va-t-il, sans aucun doute, des articles 55 et 55-1, par ailleurs explicités à l'article 62, en ce qui concerne la remise d'un enfant en vue de l'admission en qualité de pupille. Ainsi en va-t-il également de l'article 58 relatif à la consultation du mineur.

En revanche, les articles 56, 57 et 59 ne sauraient être appliqués, sans conséquences aberrantes, aux pupilles de l'Etat.

S'agissant, d'une part, des articles 56 et 57, ils ont pour conséquence de lier la participation du représentant légal de

l'enfant à la définition du mode et du lieu de placement aux modalités, administratives ou judiciaires, de l'admission.

Or, l'admission en qualité de pupille emprunte, soit la voie administrative (1^o, 2^o, 3^o, 4^o et 5^o de l'article 61 du projet), soit une voie judiciaire prévue à l'article 57 (6^o de l'article 61 du projet : art. 377 à 380 relatifs à la déchéance de l'autorité parentale), soit une voie judiciaire ignorée par ledit article 57 (7^o de l'article 61 : art. 350 du Code civil).

Ainsi, selon que l'enfant sera admis en qualité de pupille selon l'une de ces trois voies, son tuteur, c'est-à-dire, ainsi qu'on le verra, le préfet, donnera son accord, ou bien seulement son avis, ou bien encore ne sera pas consulté sur le mode et le lieu de placement.

Il convient donc d'éviter cette solution absurde en écartant la section IV du champ d'application des articles 56 et 57 de la section III. Il faudra cependant (*cf.* art. 60) définir les modalités de la consultation du tuteur sur le placement des pupilles.

S'agissant d'autre part de l'article 59, il soulève une difficulté du même ordre. Selon que le pupille sera admis par la voie « administrative » ou la voie judiciaire, la révision annuelle de sa situation sera ou ne sera pas. Une telle conséquence de l'article 59 est au demeurant contradictoire avec l'obligation générale de révision annuelle de la situation des pupilles. Enfin, on ne saurait retenir la procédure de l'article 59 qui conduirait à réformer chaque année l'arrêté d'admission, auquel sont attachées des conséquences juridiques essentielles pour l'avenir de l'enfant.

Telles sont les raisons, de bon sens lui semble-t-il, qui ont conduit votre Commission à « déconnecter » par voie d'amendement les articles 56, 57 et 59, des dispositions de la section IV, relative au statut des pupilles de l'Etat.

SECTION IV

Pupilles de l'Etat.

La section IV porte statut des pupilles de l'Etat.

Votre Commission vous rappelle que, selon une enquête récente, 14.500 enfants sont actuellement soumis à ce statut. Ce nombre important justifie assez les dispositions d'une section dont l'objet est de permettre à terme, par une politique efficace, le placement en vue d'adoption, et d'offrir à ces enfants, autant qu'il est possible, une réinsertion familiale indispensable à leur épanouissement.

Ce rappel étant fait, quelle est l'architecture de cette section IV ?

L'article 60 définit les modalités particulières de l'organisation de la tutelle des pupilles de l'Etat.

L'article 61 énumère les cas dans lesquels un enfant est admis en qualité de pupille de l'Etat et définit les voies de recours ouvertes contre l'arrêté d'admission.

L'article 62 s'attache à préciser les conditions dans lesquelles l'enfant est remis au service. Il institue le régime d'admission provisoire appliqué à l'enfant entre la date de sa remise au service et celle de son admission. Il fixe enfin les règles qui s'appliquent aux demandes de restitution de l'enfant postérieures à cette admission.

L'article 63 décrit la procédure applicable à l'adoption des pupilles de l'Etat, non sans avoir rappelé au préalable que, sauf cas particulier, elle constitue le moyen privilégié de leur réinsertion familiale.

Les articles 64 et 65 modifient le régime de la gestion des biens du pupille et la définition du rôle des associations de pupilles et d'anciens pupilles, pour tenir compte des lois de décentralisation.

Article 60.

Tutelle des pupilles de l'Etat.

L'article 60 décrit l'organisation de la tutelle des pupilles de l'Etat.

Il définit :

- les organes de la tutelle ;
- la répartition de leurs compétences ;
- la composition des conseils de familles.

Votre Commission vous propose d'examiner successivement ces trois points.

a) Les organes de la tutelle des pupilles de l'Etat.

Les organes de la tutelle des pupilles de l'Etat sont :

- le représentant de l'Etat dans le département, en qualité de tuteur ;
- le conseil de famille des pupilles de l'Etat.

La tutelle des pupilles de l'Etat ne comporte, contrairement au droit commun, ni juge des tutelles, ni subrogé tuteur.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a transféré l'ensemble de la gestion de l'aide sociale à l'enfance au département.

Toutefois, il est apparu opportun au législateur que l'Etat continuât à exercer, sur ses pupilles, la fonction de tuteur.

Tel a été l'objet de l'article 54, paragraphe IX, de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi précitée.

Ainsi le président du conseil général est-il appelé, de fait, dans des conditions qui seront plus loin examinées, à partager avec le préfet la gestion des intérêts des 14.500 pupilles de l'Etat.

Au préfet revient la fonction de tuteur, et au président du conseil général celle de gardien... et donc de payeur.

Votre Commission admet, malgré ses inconvénients, une telle formule, qui présente de nombreux avantages parmi lesquels :

- d'abord, il est bon que le gardien de l'enfant n'exerce pas l'autorité parentale sur un pupille dont, par conséquent, les intérêts sont protégés par un tiers ;

- ensuite, les représentants de l'Etat dans le département, soumis au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale, impulseront, par leur action, une certaine unité dans l'orientation de la politique menée en faveur des pupilles ;

- enfin, une telle solution permet, à l'occasion du placement en vue d'adoption, une harmonieuse répartition des rôles. Au président du conseil général, il appartiendra d'agréeer les familles candidates à l'adoption. Au préfet, il reviendra, avec l'accord du conseil de famille, de choisir, parmi ces candidats, ceux à qui seront confiés les pupilles. Ce partage de la responsabilité paraît de nature à permettre de limiter les effets des pressions personnelles ou locales sur l'une, comme sur l'autre autorité...

Quant aux inconvénients, ils résultent essentiellement des compétences reconnues au tuteur. Ce dernier a pour mission de définir le projet d'éducation de l'enfant. Il ne faudrait pas que l'exercice d'une telle responsabilité conduise le représentant de l'Etat dans le département à user des prérogatives liées à la tutelle sur le mineur pour exercer une tutelle... administrative sur le président du conseil général.

Votre Commission entend éviter un tel détournement des principes essentiels posés par les lois de décentralisation.

A chaque fois qu'il lui est apparu nécessaire de le faire, elle a donc décidé de vous proposer des amendements dont l'objet est avant tout d'éviter des conflits entre les autorités départementale et étatique. Le plus souvent, il lui a semblé sage de faire du conseil de famille le lieu de l'accord entre ces deux autorités.

b) *Les compétences des organes de la tutelle.*

Le texte soumet purement et simplement le tuteur et le conseil de famille aux règles du droit commun, contenues dans le Code civil. Or, aux termes des articles 449 et 450 dudit Code, le conseil de famille est le lieu où se décide le sort de l'enfant. Le tuteur apparaît ainsi comme un simple organe exécutif, que le conseil de famille peut d'ailleurs révoquer.

L'article 60 marque ainsi sa volonté de renforcer les pouvoirs du conseil. Toutefois, le tuteur des pupilles de l'Etat n'est pas révocable... En outre, le texte ajoute, aux pouvoirs du tuteur de droit commun, des prérogatives importantes reconnues au représentant de l'Etat dans le département, notamment à l'occasion de l'élaboration du projet d'adoption.

Ces dérogations au droit commun apparaissent toutefois justifiées, au regard de la nécessaire unité de la politique menée en faveur des pupilles. Votre Commission s'attachera seulement, dans certains cas, à associer plus complètement le conseil de famille aux initiatives du tuteur, et ce, dans l'intérêt des enfants eux-mêmes.

S'agissant des attributions particulières du conseil, le texte qui vous est soumis pose le principe de la révision annuelle de la situation des pupilles, au principe de laquelle votre Commission a dit sa plus complète adhésion.

Elle souhaite simplement, à ce niveau du dispositif, préciser le rôle que jouent le tuteur et le conseil de famille dans le choix du mode et du lieu de placement de l'enfant.

A n'en pas douter, le tuteur doit donner son accord au placement. Sans cette prérogative, la définition du projet d'éducation de l'enfant ne lui appartiendrait plus. Toutefois, cet accord du tuteur ne saurait conduire le préfet, car il s'agit bien de lui, à imposer au gardien, c'est-à-dire le président du conseil général, sa politique de placement des pupilles.

Il convient donc que l'intervention du tuteur soit liée au seul examen de l'intérêt de l'enfant. C'est donc dans une décision consensuelle que votre Commission a recherché une solution à ce problème. Le président du conseil général doit recueillir à la fois l'accord du préfet et du conseil de famille au placement. Le

conseil, par sa composition (*cf.* la troisième partie de la présentation du présent article), assure une juste représentation des intérêts du département. Il doit être rappelé en outre ici, qu'aux termes du droit commun, le tuteur assiste au conseil. Il ne le préside ni ne vote...

Le conseil de famille, ainsi qu'il a déjà été dit, sera donc le lieu de la résolution de conflits qui seront au demeurant limités (les pupilles de l'Etat ne représentent que 3 % de l'effectif total des personnes bénéficiant de l'aide sociale à l'enfance).

Tel est donc l'objet de l'**amendement** de votre **Commission** tendant à compléter le deuxième alinéa de l'article 60 du Code de la famille et de l'aide sociale.

Le troisième alinéa prévoit que les décisions et les délibérations du conseil de famille sont soumises aux voies de recours applicables au régime de la tutelle de droit commun (juge judiciaire). Cet alinéa donne son fondement aux recours qui peuvent être formés, à l'occasion de l'élaboration du projet d'adoption, contre le consentement du conseil de famille ou son accord au placement.

En revanche, les décisions du tuteur sont des actes administratifs et, comme tels, peuvent être réformés par l'autorité hiérarchique ou faire l'objet d'un éventuel recours pour excès de pouvoir, devant le juge administratif.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 60 contraint les membres du conseil de famille au respect du secret professionnel, selon les prescriptions de l'article 378 du Code pénal.

Cette disposition appelle une observation de la part de votre Commission : face aux attaques quelquefois infondées de la presse, et même lorsqu'il ne s'accorde pas à la décision du conseil, il est permis d'espérer que le préfet saura défendre l'honneur de ceux qui respectent scrupuleusement l'obligation de silence que leur impose la loi. Certains scandales récents éclairent singulièrement, sur ce point, le propos de votre Commission.

c) La composition des conseils de famille.

La volonté des auteurs du projet de loi a été manifestement de modifier sensiblement la composition des conseils dans le souci d'associer aux responsables de la vie administrative locale, des personnalités impliquées, par leur activité associative, dans le traitement des problèmes de l'enfance.

Dans cet esprit, le texte propose la composition « minimale » suivante :

- deux membres du conseil général, élus par celui-ci. Ainsi le gardien (payeur) est-il représenté au sein du conseil ;

- des représentants d'associations de pupilles et anciens pupilles et d'associations à caractère familial, désignés par le représentant de l'Etat dans le département.

Le texte est donc, pour le moins, assez imprécis. Dès lors que, sur ce point, la loi déroge au droit commun de la tutelle, il convient que la composition du conseil soit clairement définie et, en même temps, améliorée.

Tel est l'objet de l'**amendement** de votre Commission qui vous propose de retenir la configuration suivante :

- des représentants du conseil général, désignés par ce dernier. En effet, plutôt que de retenir certains de leurs membres, certains conseils peuvent choisir des personnalités extérieures, dont la disponibilité garantira l'assiduité... ;

- des représentants des associations familiales et, notamment, des unions départementales d'associations familiales, dont la représentativité est reconnue par la loi, et qui doivent être assurées de participer aux conseils, sans cependant exclure d'autres associations qui n'adhèrent pas toujours à ces unions et dont, pourtant, le rôle est essentiel (enfance et familles d'adoption en particulier) ;

- des représentants des associations de pupilles et anciens pupilles ;

- des personnalités qualifiées ; grâce à cette dénomination imprécise, certaines associations, inégalement implantées, pourraient ainsi être représentées. Votre Rapporteur pense ici notamment aux associations d'assistantes maternelles dont chacun sait que le rôle qu'elles jouent dans l'éducation des enfants est essentiel (et sans rapport avec l'indemnité qu'elles reçoivent...).

Les représentants des associations et les personnalités qualifiées seront désignés par le représentant de l'Etat dans le département. S'agissant des représentants des associations, ils devront être choisis sur une liste de présentation établie par lesdites associations.

Votre Commission croit utile de préciser qu'assisteront au conseil de famille, à la fois un représentant de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale et le tuteur, c'est-à-dire le préfet ou son représentant.

Il convient de noter à cet égard que la gestion des pupilles imposera au préfet de disposer d'un service spécialisé et, qu'en fait, les fonctions de tuteur seront confiées au chef de ce service.

La loi particulière, qui réorganisera les services de l'action sanitaire et sociale, donnera, sur ces points, une réponse que votre Commission espère prochaine.

Selon l'amendement de votre Commission, l'article 60 remet à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser la composition et de fixer les règles du fonctionnement du ou des conseils de famille.

Du ou des, car, sur ce point, votre Commission s'est finalement ralliée à la solution préconisée par le Gouvernement, qui consiste à démultiplier les conseils de famille.

L'article 60 oblige à une révision annuelle de la situation des pupilles de l'Etat. Cette révision ne peut être valablement réalisée dès lors que le conseil de famille est appelé à gérer un trop grand nombre de dossiers. Or, que dire des départements qui comptent des centaines, sinon des milliers (Paris et le Nord) de pupilles ?

La démultiplication s'impose donc et le Gouvernement entend fixer à 80 ou 100 le nombre maximal de dossiers traités par chaque conseil.

La démultiplication sera limitée à un faible nombre de départements, ainsi que l'atteste le tableau ci-dessous :

EFFECTIF DES PUPILLES DE L'ÉTAT
SITUATION DES DÉPARTEMENTS EN 1982
(France métropolitaine.)

Effectif	Nombre de départements	En %	Nombre total de pupilles	En %
0 à 50 pupilles	31	32	907	6
50 à 150 pupilles	33	34	2.980	21
150 à 250 pupilles	16	17	2.926	20
(Plus de 250 pupilles)	(16)	(17)	(7.490)	(53)
250 à 300 pupilles	6	6	1.603	11
300 à 400 pupilles	5	5	1.768	12
400 à 500 pupilles	3	3	1.300	9
1.400 pupilles	2	2	2.819	20
Total	96	100	14.303	100

Par ailleurs, la démultiplication est une mesure provisoire. Le tableau ci-dessous, qui répartit les pupilles par catégories d'âge, montre assez bien que, compte tenu de la diminution du nombre des entrées et de l'augmentation du nombre des adoptions précoces (*cf.* art. 63), la population des pupilles devrait fortement décroître au cours des dix prochaines années.

EFFECTIF DES PUPILLES DE L'ÉTAT AU 1^{er} OCTOBRE 1982 SELON LEURS CONDITIONS DE PLACEMENT

(Total France sans D.O.M.)

	Conditions de placement						Total
	Placement en vue d'adoption	Famille d'accueil	Etablissement	Autres	Placement spécialisé		
					Familial	Etablissement	
	1	2	3	4	5	6	
Effectif total	2.540	8.498	1.306	323	422	1.214	14.303
dont enfants âgés de :							
15 ans et plus	76	3.492	760	193	129	527	5.177
12 ans et plus	216	6.050	1.057	249	213	853	8.638
10 ans et plus	374	7.172	1.141	272	270	969	10.198
7 ans et plus	686	8.073	1.193	294	346	1.085	11.677
plus de 3 ans	1.175	8.340	1.221	305	399	1.131	12.571
6 ans et moins	1.854	425	113	29	76	129	2.626
3 ans et moins	1.365	158	85	18	23	83	1.732
moins de 2 ans	922	72	64	13	11	50	1.132

Certains craignent pourtant que la démultiplication enlève son unité à la politique départementale d'aide à l'enfance. Il convient de rappeler à cet égard que le tuteur et le gardien seront représentés au sein des conseils, le plus souvent par les services spécialisés. Ces derniers seront donc les garants de l'unité de la politique des conseils. De surcroît, les décisions essentielles, si elles sont prises avec l'accord de ces derniers, appartiennent tout de même au président du conseil général (en ce qui concerne le placement) et au préfet (en ce qui concerne l'adoption).

Les garanties paraissent donc suffisantes et ont conduit votre Commission à accepter, sur ce point, le dispositif gouvernemental et ce d'autant plus que l'alternative qui lui était proposée paraît peu satisfaisante. La création de comités techniques placés auprès du conseil, pourrait conduire à une « fonctionnarisation » de la gestion des enfants, préjudiciable à leur intérêt.

Tel est donc l'ensemble des observations qui ont conduit votre Commission à vous demander d'adopter le texte proposé par l'article premier pour l'article 60 du Code de la famille et de l'aide sociale, sous la réserve de ses deux amendements.

Article 61.

Conditions d'admission à la qualité de pupille de l'Etat et voies de recours.

L'article 61 détermine d'une part les cas d'admission, sur décision du président du conseil général, en qualité de pupille de l'Etat. Il définit d'autre part les voies de recours ouvertes aux personnes qui contestent l'arrêté d'admission.

Ces deux aspects méritent d'être traités successivement.

1. Les cas d'admission à la qualité de pupille de l'Etat.

Le nouvel article 61 qui vous est proposé n'innove pas sensiblement par rapport à l'article 50, dans lequel étaient contenues jusqu'à présent ces dispositions. Il substitue à la notion d'immatriculation, celle d'admission, plus respectueuse de la personnalité de l'enfant.

Chacun des sept cas prévus par cet article mérite toutefois d'être traité successivement.

1° Le premier cas d'admission vise les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service depuis plus de trois mois. Cet alinéa vise essentiellement les enfants dont la mère naturelle a choisi d'accoucher dans l'anonymat.

2° Le second cas vise les enfants que les personnes ayant qualité pour consentir à l'adoption (et en particulier, bien sûr, les père et ou mère) ont expressément remis au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois. Cette notion de remise expresse se substitue à celle d'abandon, qui est apparue fort justement dépassée aux yeux des auteurs du projet de loi.

Votre Commission accepte de maintenir cet alinéa, sous réserve d'une légère modification.

Afin de faire référence à la famille, le texte vise explicitement le père ou la mère, alors même qu'il vise également les personnes ayant pouvoir de consentir à l'adoption, ce qui est précisément le cas du père ou de la mère.

Il s'agit donc d'un pléonasme que votre Commission accepterait volontiers s'il ne créait pas certaines ambiguïtés.

Or, maintenir la référence aux père *ou* mère au 2°, c'est laisser l'impression que cet alinéa recouvre aussi les situations visées au 3° dans l'hypothèse où l'un des deux parents a remis l'enfant.

Afin de lever cette ambiguïté juridique, votre Commission vous propose de supprimer la référence au père ou à la mère, non pour des raisons de fond, mais pour des motifs de forme.

3° Cet alinéa vise le cas de l'enfant déposé depuis plus d'un an par le père ou la mère et dont l'autre parent n'a pas fait connaître, dans le délai, son intention d'assumer la charge de l'enfant.

Assumer la charge de l'enfant et non point, comme le prévoit le texte actuel, se manifester auprès du service.

Il convient désormais d'éviter que des parents manifestement négligents n'interdisent à l'enfant de disposer d'un statut juridique propre à permettre son adoption.

4° Cet alinéa vise le cas où l'enfant est remis par un tiers, depuis plus d'un an, et dont les parents n'ont pas fait connaître au service, pendant ce délai, leur intention d'en assumer la charge.

Comme à l'alinéa précédent, l'obligation de la famille naturelle se trouve renforcée et, là aussi, votre Commission ne peut que se trouver satisfaite.

Toutefois, après une mûre réflexion, il lui est apparu nécessaire de supprimer purement et simplement cet alinéa.

Ce dernier crée en effet une procédure administrative d'abandon, alors même que l'enfant a été déposé par un tiers. Le texte est, d'ailleurs, à cet égard, mal rédigé. La tierce personne n'a, en aucune manière, la capacité de remettre l'enfant en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat. Cette imprécision de la rédaction montre bien les faiblesses de cet alinéa.

Certes, des parents négligent totalement l'éducation de leur enfant. A leur encontre, l'article 350 du Code civil institue une procédure judiciaire en déclaration d'abandon.

Alors, comment accepter le maintien de deux procédures, administrative et judiciaire, que le service empruntera indifféremment, selon qu'il est assuré ou non de la clarté de la situation de l'enfant ?

L'une de ces deux procédures doit céder la place à l'autre. Il est apparu à votre Commission qu'il convenait de supprimer la voie administrative et ce, pour au moins deux raisons.

D'une part, dès lors que l'enfant est déposé par un tiers, les droits des parents, qui ne sont pas tous indignes, doivent être placés sous la protection du juge judiciaire, garant de l'état des personnes. Telle est bien la vocation de l'article 350 du Code civil, qui, de surcroît, par la capacité qu'il donne au juge de choisir le gardien de l'enfant, permettra d'éviter la multiplication des recours contre l'admission en qualité de pupille.

D'autre part, l'enquête établie en 1982 a permis de constater que seuls 80 enfants, soit 4 % du total des admissions (1.800), ont été admis selon la procédure de l'article 50, 4° (nouvel article 61, 4°) et ce, dans vingt départements :

- les huit départements de la région parisienne (petite et grande couronne et l'Oise) en totalisaient 55 ;
- douze autres départements se répartissent les 25 autres cas.

Ainsi cette procédure n'est plus usitée que dans un département sur cinq et ne touche en fait que les zones très fortement urbanisées.

Dans ces régions, les enfants sont le plus souvent amenés dans le service par les établissements hospitaliers.

Dans le même temps (en 1982), la procédure d'abandon judiciaire « apportait » au titre du 7° de l'article 50, 780 enfants (7° de l'article 61 nouveau).

La suppression du 4° de l'article apparaît donc à la fois au plan des principes et de la statistique, parfaitement justifiée.

Encore ne faudrait-il pas que la procédure judiciaire retarde la clarification du statut juridique de l'enfant et, donc, son éventuel placement en vue d'adoption.

A cet égard, le projet de loi, sans l'avoir d'ailleurs vraiment voulu, apporte de réelles garanties.

Dès lors que les services ne disposent plus de l'article 61, 4°, ils ne pourront recevoir les enfants déposés par les tiers que dans le seul cadre des dispositions de l'article 56, deuxième alinéa, selon les modalités décrites plus haut.

Ainsi, l'autorité judiciaire, très précocement informée de la situation de l'enfant, ne sera-t-elle pas incitée, par un souci de prudence excessif, à allonger les délais de la procédure d'abandon de l'article 350 du Code civil.

C'est donc forte de toutes ces garanties que votre **Commission** vous demande, en toute sérénité, de **supprimer, par voie d'amendement, le 4° de l'article 61.**

Une dernière observation doit cependant être formulée. La réforme récente du Code de procédure civile a eu pour effet de supprimer la dispense du ministère d'avocat appliquée jusque-là à la procédure de l'article 350. Le décret, destiné à revenir sur ce point, n'est toujours pas publié. Or les statistiques montrent que ce point, en apparence mineur, a contribué à réduire sensiblement le nombre d'abandons judiciaires. Le Gouvernement devra donc prendre l'engagement ferme d'engager rapidement la publication de ce texte réglementaire, actuellement devant le Conseil d'Etat.

5° Ce cas vise l'enfant orphelin de père ou de mère, pour qui la tutelle n'est pas organisée. L'enfant, dans cette hypothèse, est admis sans délai et est donc immédiatement adoptable. Or, certains cas pratiques ont montré les dangers d'une telle situation de droit. Un exemple : une jeune Antillaise, qui avait rompu tous ses liens avec sa famille est décédée à Paris, laissant un enfant qui, dès lors, a été immatriculé et aurait pu être immédiatement adopté, si le service n'avait pris la précaution, au préalable, de rechercher la famille, qui présentait d'ailleurs toutes garanties pour accueillir ledit enfant.

Votre **Commission**, afin d'éviter tout risque pour l'avenir, vous **propose** donc **un amendement tendant à ne permettre l'admission** de ces enfants orphelins qu'à l'issue d'un **délai de précaution** de trois mois.

6° Cet alinéa prévoit le cas de l'enfant dont les parents ont été déchus de leur autorité parentale et qui a été confié au service en application de l'article 380 du Code civil.

7° Cet alinéa prévoit le cas de l'enfant confié au service à la suite de la procédure en déclaration d'abandon de l'article 350 du Code civil. C'est donc désormais par cette voie que seront admis les enfants jusque'à présent immatriculés au titre du 4°.

Votre Commission, compte tenu de ses amendements, a donc voulu limiter l'admission en qualité de pupille à trois séries d'hypothèses :

- l'enfant n'a pas de filiation établie ou est orphelin (1° et 5°) ;
- les parents ont consenti à l'admission (2° et 3°) ;
- l'enfant est admis sur décision judiciaire (6° et 7°).

Ce faisant, votre Commission n'a pas voulu appliquer à l'admission en qualité de pupille une autre logique que celle qui procède aux autres modes d'admission, tels qu'ils ont été décrits aux articles 56 et 57.

C'est donc un dispositif homogène qui, selon elle, devrait sortir de vos travaux, si vous acceptiez de retenir ses trois amendements à cette première partie de l'article 61.

Le tableau ci-dessous permet d'apprécier, au plan statistique, la répartition des enfants selon leur mode d'entrée dans le service.

NOMBRE D'ADMISSIONS ANNUELLES EN QUALITÉ DE PUPILLES DE L'ÉTAT
DE 1974 A 1982

Années	Categorie d'admission							Total
	50-1*	50-2*	50-3*	50-4*	50-5*	50-6*	50-7*	
1974	1.144 (23 %)	883 (18 %)	213 (4 %)	557 (11 %)	786 (16 %)	225 (5 %)	1.076 (22 %)	4.914 (100)
1975	1.190 (24 %)	738 (15 %)	199 (4 %)	382 (8 %)	616 (13 %)	216 (4 %)	1.553 (32 %)	4.894 -
1976	867 (19 %)	557 (12 %)	208 (4 %)	493 (11 %)	627 (13 %)	189 (4 %)	1.692 (36 %)	4.633 -
1977	820 (20 %)	443 (11 %)	99 (2 %)	348 (9 %)	472 (12 %)	63 (2 %)	1.827 (45 %)	4.012 -
1978	777 (21 %)	334 (9 %)	114 (3 %)	231 (6 %)	468 (13 %)	64 (2 %)	1.668 (46 %)	3.657 -
1979	792 (25 %)	260 (8 %)	94 (3 %)	224 (7 %)	438 (14 %)	73 (2 %)	1.255 (40 %)	3.136 -
1980	751 (28 %)	266 (10 %)	47 (2 %)	263 (10 %)	343 (13 %)	77 (3 %)	900 (34 %)	2.647 -
1981	(Estimation 2.220.)							
1982	657 (36 %)	186 (10 %)	21 (1 %)	80 (4 %)	224 (12 %)	12 (0,6 %)	658 (36 %)	1.818 -
Différence 1982-1974	- 43 %	- 79 %	- 90 %	- 86 %	- 71 %	- 95 %	- 39 %	- 63 %

2. Les voies de recours contre l'arrêté d'admission.

Jusqu'à présent, l'arrêté d'admission ne pouvait faire l'objet que d'un seul recours, pour excès de pouvoir, devant le juge administratif.

Ce dernier limitait cependant son contrôle à la seule légalité de l'acte contesté et ne pouvait en aucun cas décider de la garde des enfants.

Ce contrôle de légalité étant exercé, l'enfant était définitivement admis et pouvait faire, dès lors, l'objet d'un placement en vue d'adoption.

Aux pères et mères, il restait la possibilité de s'adresser au tuteur en restitution de l'enfant et, en cas de refus dudit tuteur, de saisir le tribunal de grande instance, juge de l'état des personnes. Toutefois, cette procédure, incertaine par l'absence de délais fixés au tuteur pour répondre, ne pouvait plus être engagée dès lors que l'enfant était placé en vue d'adoption (art. 352 du Code civil). Il est à noter (*cf.* art. 62) que cette procédure est maintenue par le projet de loi, dès lors qu'elle répond à une exigence de droit commun.

Quant aux autres membres de la famille naturelle ou aux personnes qui avaient ou avaient eu la garde, de droit ou de fait, de l'enfant, aucun recours ne leur était permis, sauf à saisir le juge contre le consentement du conseil de famille à l'adoption.

Cette absence de voie de recours conduisait à priver les intéressés de la faculté de faire valoir, sur le fond, leur droit à la garde de l'enfant, ou du moins ne leur permettait d'agir que tardivement, au mépris de leurs liens effectifs avec le mineur et de la stabilité du statut juridique de ce dernier.

Le projet de loi qui vous est soumis innove sur ce point, qui ouvre à toute personne le droit de contester l'admission dans un délai de quinze jours suivant la date de l'arrêté.

Votre Commission accepte le principe de ce recours devant le juge de l'état des personnes, conforme, à cet égard, aux principes généraux de notre droit et de notre organisation juridictionnelle. Elle conteste en revanche la rédaction retenue par le Gouvernement, qui n'est pas en tous points conformes à ces principes.

Le texte vous propose d'instituer un droit de recours exclusif devant le tribunal de grande instance, excluant par conséquent, exception rarissime dans notre droit, la compétence du juge administratif dans l'appréciation de la légalité des décisions administratives.

Votre commission des Affaires sociales, qui n'est pas la gardienne des tables de la loi, accepterait volontiers cette exception, si elle n'était par ailleurs contraire en l'espèce à l'intérêt de toutes les parties :

- l'exclusion du contentieux administratif emporte une première conséquence fâcheuse et, pour tout dire, inacceptable. Le préfet, dans l'exercice de ses fonctions, n'aurait plus d'autres ressources, pour contester l'arrêté d'admission du président du conseil général, que de saisir le tribunal de grande instance, non plus sur le terrain de la seule légalité, mais encore de l'opportunité de la décision. Il n'est pas tolérable d'accepter une telle dérogation aux principes posés par la loi de décentra-

lisation du 2 mars 1982, selon laquelle le contrôle du préfet sur les actes des autorités locales résulte de la faculté qui lui est reconnue de saisir le juge de l'excès de pouvoir.

Rien, pas même le pouvoir de séduction (compétente) de cette grande (et vieille) dame qu'est la Direction des affaires civiles et du sceau, ne fera changer l'avis de votre Commission sur ce point (qui est au demeurant partagé par les magistrats « praticiens » que le Rapporteur a reçus). Les débats doctrinaux qui opposent nos meilleurs juristes ne sauraient mettre en cause les rapports que le législateur a entendu établir entre l'Etat et les collectivités locales.

Dès lors que votre Commission a pris la décision de rétablir la double voie de recours, il ne lui reste plus qu'une solution dans la définition du recours devant le tribunal de grande instance : désigner précisément les catégories de personnes ayant intérêt à agir.

Or, cette contrainte rencontre fort heureusement son désir que seules les personnes ayant un rapport avec l'enfant puissent en revendiquer la garde ; faute de quoi, n'importe qui pourrait revendiquer n'importe quel enfant.

Dès lors, la rédaction que vous propose votre Commission est la suivante.

Peuvent saisir (ce qui rétablit a contrario la double voie de recours, administratif et judiciaire) le tribunal de grande instance :

- les père ou/et mère de l'enfant, dès lors qu'ils n'ont pas été déchus de leur autorité parentale ou que l'enfant n'a pas fait l'objet d'un jugement en déclaration d'abandon ;

- les alliés de l'enfant. Il paraît excessif de vouloir fixer dans la loi le degré de la parenté. Compte tenu de la diversité des situations de fait, une telle limitation pourrait porter atteinte à des droits légitimes ;

- les personnes ayant exercé la garde de droit et de fait. Il s'agit là des familles d'accueil que certains voudraient exclure, à ce niveau, du droit de revendiquer l'enfant, reportant l'exercice de ce droit à la date du consentement à l'adoption ou du placement de l'enfant. Il paraît au contraire nécessaire à votre Commission, au regard des liens affectifs qui peuvent s'être noués et de la stabilité juridique du statut de l'enfant, que sa situation soit éclaircie le plus précocement possible.

Le recours doit être exercé, selon votre Commission, dans le délai d'un mois et non de quinze jours, suivant la date de l'arrêt. En effet, ce dernier ne peut être ni notifié (d'une manière sûre en tout cas à toutes les personnes intéressées) ni publié, en raison

de la discrétion qui doit entourer ce genre d'affaires. Il convient donc qu'un délai suffisant à garantir l'information des requérants soit retenue. Le délai d'un mois a paru sage à votre Commission.

Quant à la latitude laissée au juge, votre Commission a repris, en l'aménageant quelque peu, le texte du Gouvernement. Le juge peut, dans l'intérêt de l'enfant :

- soit confier la garde au demandeur, à charge pour celui-ci de requérir l'organisation de la tutelle ;
- soit déléguer au demandeur l'autorité parentale.

Dans l'hypothèse où il rejette le recours, le juge peut accorder un droit de visite au demandeur. Votre Commission a souhaité préciser que ce droit soit, comme les précédents, accordé dans le seul intérêt de l'enfant.

Tel est donc l'objet des trois amendements de votre Commission à cette deuxième partie de l'article 61.

A connaître les délais qu'exigent généralement les recours devant les tribunaux judiciaires, votre Commission a envisagé, un instant, de tenter de définir une procédure plus opérante. Le Code de procédure civile offre, à cet égard, une palette de solutions que, peut-être, les lectures successives du texte permettront d'exploiter...

Quant aux reproches qui seront adressés à ces amendements deux doivent être, dès l'abord, écartés :

- d'une part, le danger de multiplication des recours lié à la dualité de juridiction est faible, rapporté aux conséquences de l'imprécision, quant à la désignation des personnes ayant intérêt à agir, du texte gouvernemental qui nous est proposé ;

- d'autre part, le risque de « question préjudicielle » n'existe nullement en l'espèce. Le juge judiciaire n'est pas invité à juger de l'acte d'admission, mais seulement de l'intérêt de l'enfant. C'est lui qui fixera le sort de l'enfant et pourra rendre la décision immédiatement exécutoire. Qu'un recours administratif ait été formé par ailleurs, et quel que soit son sort, la décision du juge administratif ne compromettra pas la situation de l'enfant.

C'est donc, là encore, en toute sérénité, que votre Commission vous demande d'adopter l'article 61, amendé par six fois.

Article 62.

Conditions de l'admission en qualité de pupille de l'Etat.

L'article 61 définissant les cas et les délais d'admission en qualité de pupille de l'Etat, l'article 62 a, quant à lui, pour objet de préciser ses conditions et ses modalités.

Votre Commission vous propose d'examiner successivement :

- les modalités de la remise de l'enfant ;
- le statut de l'enfant au cours du délai qui sépare sa remise au service de la date de son admission définitive ;
- les droits de recours ouverts postérieurement à cette admission définitive.

1. Les modalités de la remise de l'enfant.

Conformément au principe de l'information des familles, posé par l'article 55 précédemment étudié, la remise de l'enfant en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat s'organise selon une procédure qu'à juste raison, les auteurs du projet de loi ont entendu préciser.

A l'occasion de la remise de l'enfant dans les cas prévus aux 1^o, 2^o, 3^o et 4^o de l'article 61, un procès-verbal est établi, qui garantit l'information de la famille ou de la personne qui remet le mineur sur cinq points essentiels :

- il appartient en premier lieu au service de rappeler aux intéressés les mesures instituées par l'Etat en vue d'aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants. Cette formule, quelque peu restrictive, devra viser, en fait, toutes les formes d'aides, qu'elles soient offertes par l'Etat, les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale. Elle devra également permettre aux parents d'être informés des autres modes de prise en charge que peut leur offrir le service de l'aide sociale à l'enfance, et qui n'ont pas pour effet de séparer définitivement l'enfant de sa famille ;

- il appartient en second lieu au service d'indiquer à la famille les conséquences juridiques qu'emporte le statut de pupille de l'Etat : la privation de tous les attributs de l'autorité parentale et, à l'issue des délais prévus à l'article 61, la faculté offerte au tuteur, avec ou sans le consentement de la famille, de placer l'enfant en vue de son adoption. Il conviendra à cette occasion de rappeler très précisément les droits particuliers ouverts aux familles d'accueil ;

- il appartient en troisième lieu au service de rappeler les délais dont dispose la famille, au sens de l'article 61, pour reprendre l'enfant ;

- en quatrième lieu, les parents doivent être tenus informés de la possibilité de demander le secret d'état civil. A cet égard, votre Commission formule deux souhaits. D'une part, elle veut espérer que le procès-verbal constitue le document par lequel l'enfant disposera des informations relatives aux circonstances de son placement. Il conviendra, à cet égard, que les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, notamment relatives à la communication des dossiers administratifs, fassent l'objet d'un texte réglementaire d'application aux documents détenus par l'aide sociale à l'enfance. D'autre part, un autre texte réglementaire devra donc, dans cette perspective, préciser les modalités d'établissement et le contenu du procès-verbal de remise ;

- en cinquième lieu, au moment de la remise de l'enfant, les parents sont invités, conformément au droit commun, à consentir à l'adoption de l'enfant. Ce consentement peut être rétracté à l'issue d'un délai de trois mois, également de droit commun, qui coïncide par ailleurs, pour celui des deux parents qui a remis l'enfant, avec celui au cours duquel il peut demander la restitution, sans formalité, du mineur.

Votre Commission rappelle à cet égard que le consentement à l'adoption donné par la famille dispensera le tuteur, pour l'avenir, de solliciter le consentement du conseil de famille et ce, aux termes mêmes du droit commun de la tutelle. En revanche, dans tous les cas, selon l'article 63, le conseil devra donner son accord au choix de l'adoptant.

Cette **première partie de l'article 62** est très importante. Elle est le moyen de garantir que la remise de l'enfant a été décidée par la famille en toute connaissance de cause. Votre **Commission** vous propose donc de l'**adopter**, sous la réserve d'une **modification de pure forme**, tendant, au premier alinéa, à tirer les conséquences de la suppression de 4° de l'article 61 mais aussi celles qui résultent de l'introduction d'un délai d'admission, s'agissant des enfants orphelins de père et de mère (5° dudit article 61).

Tel est l'objet de son **unique amendement** à cette **première partie** (7 premiers alinéas) de l'article 63.

2. Le régime de l'admission provisoire de l'enfant.

A compter de la date de sa remise et jusqu'à l'expiration des délais prévus à l'article 61, l'enfant est « déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire ». C'est seulement à l'issue des délais précités

qu'il sera, par un arrêté d'admission du président du conseil général, admis définitivement dans le service.

S'il mérite d'être juridiquement précisé, ce régime de déclaration provisoire présente un grand intérêt pratique. En effet, durant cette période, l'enfant ne peut faire l'objet d'un placement en vue d'adoption et, corrélativement, les parents qui ont remis l'enfant peuvent le reprendre sans formalité. Le délai est de trois mois, s'agissant des parents qui ont remis l'enfant et est porté à un an, en ce qui concerne ceux qui n'ont pas été associés à cette remise.

Votre Commission **approuve** donc cette **seconde partie** de l'**article 62**, sous la réserve de **trois amendements** :

- le premier amendement tend à prévoir que, dès la date de la remise de l'enfant, la tutelle est organisée selon les règles fixées à l'article 60. L'amendement fait clairement apparaître le transfert de l'autorité parentale, dès cette date, de la famille au tuteur (huitième alinéa de l'article) ;

- le second amendement, apparemment formel, exprime, quant à lui, qu'un seul attribut de l'autorité parentale reste acquis à la famille : le droit de restitution, sans formalité, de l'enfant. Il interdit ainsi, corrélativement, la mise en œuvre d'un projet d'adoption (première phrase du neuvième alinéa) ;

- le troisième amendement tire enfin les conséquences, dans la seconde phrase du neuvième alinéa, de la suppression du 4° de l'article 61.

Telles sont donc les trois modifications, de pure précision rédactionnelle, auxquelles votre Commission subordonne l'adoption de la seconde partie de l'article 62 (huitième et neuvième alinéas).

3. Les droits de recours ouverts après l'admission définitive de l'enfant.

Le dernier alinéa de l'article 62 définit les droits de recours ouverts en restitution de l'enfant.

Tel qu'il est actuellement rédigé, le texte qui vous est proposé va très au-delà du dispositif actuel et même du droit civil commun.

Au-delà des délais prévus par l'article 61, il offre en effet à la famille d'origine et à toute autre personne intéressée au sort de l'enfant (ceci résulte de la formule « et dans tous les autres cas ») la faculté de demander au tuteur la remise de l'enfant. En cas de refus du tuteur, un recours peut être formé devant le tribunal de grande instance.

Cette disposition, contestable, appelle trois observations d'ordre juridique.

D'abord, elle élargit le droit de recours, par rapport au texte actuel, qui ne l'accorde qu'aux seuls père et mère de l'enfant, mais encore par rapport au droit civil commun, qui le réserve à la famille d'origine. Les familles d'accueil, qui ont pu agir à l'occasion de l'arrêté d'admission et pourront encore le faire au moment de l'adoption, se voient offert un « droit d'appel » de nature à déstabiliser le statut juridique du pupille, et partant, à compromettre sa réinsertion familiale.

Ensuite, le texte qui vous est proposé est juridiquement contestable, dès lors qu'il fait référence à l'article 352, qui interdit à la seule famille d'origine le droit de revendiquer l'enfant après le placement en vue d'adoption. Il serait dès lors contradictoire de permettre une telle revendication, après le placement, à toute autre personne.

Enfin, le texte fait clairement apparaître le droit reconnu au tuteur, c'est-à-dire le préfet, de casser de fait la décision d'admission du gardien, c'est-à-dire le président du conseil général, par la seule restitution de l'enfant. Cette tutelle administrative directe de l'Etat sur le département est contraire à l'esprit de la loi de décentralisation. La décision du tuteur doit être prise au seul regard de l'intérêt de l'enfant, qu'il appartient au conseil de famille seul de déterminer. Telle est la raison qui a conduit votre Commission à vous demander de ne réserver au tuteur le droit de restituer l'enfant qu'avec l'accord et non point seulement l'avis du conseil de famille.

L'amendement de votre Commission a pour objet de satisfaire à l'ensemble de ses observations. Ce faisant, votre Commission a le sentiment d'avoir permis d'ouvrir largement les droits de recours sans, pour autant, déstabiliser le statut juridique du mineur et compromettre ainsi son éventuelle adoption. Elle n'oublie pas toutefois que ces voies multiples de recours inciteront, à n'en pas douter, la mise en œuvre précoce du projet d'adoption...

En conclusion, votre **Commission** vous demande d'adopter l'article 62, sous la réserve de ses six amendements.

Article 63.

Procédure d'adoption des pupilles de l'Etat.

L'article 63 définit la procédure d'adoption des pupilles de l'Etat.

Aux termes de son premier alinéa, les pupilles de l'Etat doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais, sauf lorsque cette mesure n'est pas adaptée à leur situation. Il ressort cependant du troisième alinéa qu'il appartient en fait au tuteur d'établir ce projet.

Aux termes du second alinéa, les pupilles peuvent être adoptés :

- soit par les personnes à qui le service avait confié leur garde lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure. Il convient de rappeler à cette occasion que 90 % des pupilles sont en placement familial ;

- soit par des personnes agréées à cet effet par le responsable du service de l'aide sociale à l'enfance, c'est-à-dire le président du conseil général.

Le troisième alinéa précise enfin que le choix des adoptants, comme la préparation du projet d'adoption, est assuré par le tuteur avec l'accord du conseil de famille.

Cet article appelle de multiples observations.

En premier lieu, il fait clairement apparaître que l'admission en qualité de pupille constitue, sauf circonstances particulières, le premier pas vers l'adoption. Votre Commission, soucieuse de permettre l'insertion familiale de ces enfants, ne peut qu'exprimer la satisfaction que lui inspirent les orientations des auteurs du projet de loi, qu'elle souhaiterait renforcer encore.

Le représentant de l'Etat dans le département est en effet maître de l'établissement du projet d'adoption, et donc, aux termes du premier alinéa, d'apprécier que cette mesure n'est pas adaptée à la situation de l'enfant.

Certes, l'adoption n'est pas toujours la meilleure, ni la seule solution pour l'enfant. Mais encore faut-il que le conseil de famille, qui est le lieu où se décide, finalement, l'avenir du mineur, puisse juger des motifs du tuteur, dès après l'admission, mais encore de la pérennité de ces motifs, à l'occasion de l'examen annuel de la situation du pupille.

Tel est l'objet de l'**unique amendement** de votre **Commission à cet article**.

Deuxième observation, les conditions de l'agrément des candidats à l'adoption devant être très précisément établies par le décret que prévoit le projet de loi. Il est regrettable que les services se déchargent aujourd'hui de cette tâche, certes délicate, sur les conseils de famille, dont ce n'est, à l'évidence, pas la mission. Le Secrétaire d'Etat devra, sur ce point, éclairer le Sénat.

Votre Commission tient à préciser en troisième lieu la part prise par le conseil de famille à l'adoption :

- si les parents n'y ont pas consenti à l'occasion de l'admission, c'est lui qui donne ce consentement ;

- il doit également donner son accord au choix de l'adoptant et apparaît donc là, encore une fois, comme le lieu de la résolution des conflits éventuels.

En quatrième lieu, les décisions du conseil de famille peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal de grande instance, en vertu des dispositions de l'article 60 (*cf.* cet article).

Dernière observation, le texte rappelle qu'outre l'adoption plénière, qui répond certes aux désirs légitimes des parents adoptifs d'intégrer pleinement l'enfant dans leur famille, l'adoption simple permet le placement d'un enfant dans des conditions qui, compte tenu souvent de son âge, permettent de concilier son passé avec son avenir...

Sous la réserve de ces observations et de son **amendement**, votre **Commission** vous demande d'**adopter cet article** qui, associé au précédent, permet de garantir aux enfants qui ont été admis en qualité de pupille de l'Etat sans que leur famille n'ait été liée feront l'objet, au plus tôt, d'un projet d'insertion familiale.

Article 64.

Gestion des biens du pupille.

L'article 64, s'agissant des biens du pupille, porte une ultime exception au droit commun et tire les conséquences de la loi de décentralisation.

Les deniers du pupille sont confiés au trésorier-payeur général.

Le tuteur peut autoriser, au profit du pupille, le retrait de tout ou partie des fonds qui lui appartiennent.

Quant aux revenus des biens, ils sont perçus au profit du département, dans la limite des prestations allouées aux enfants.

Lors de la reddition des comptes, le tuteur, avec l'accord du conseil de famille, peut proposer au président du conseil général toute remise jugée équitable, au regard des prestations allouées à l'intéressé. Votre Commission vous suggère sur ce point de reconnaître au conseil de famille le pouvoir de prendre l'initiative de demander au préfet d'envisager cette mesure.

Enfin, l'article 64 fixe les droits des héritiers dans des termes conformes au droit actuel et précise que les biens de ce tuteur original qu'est le représentant de l'Etat ne sont pas soumis à l'hypothèque légale instituée à l'article 2121 du Code civil.

Sous la réserve de son amendement, votre Commission vous demande d'adopter cet article.

Article 65.

Associations de pupilles et anciens pupilles.

S'agissant des associations de pupilles et anciens pupilles de l'Etat, l'article 65 reprend, pour l'essentiel, les textes actuellement en vigueur en tenant compte des innovations administratives intervenues en matière d'aide sociale à l'enfance. Il rappelle quelle est la vocation des associations d'entraide entre pupilles et anciens pupilles et le rôle qu'elles jouent auprès de leurs adhérents.

Votre Commission vous propose sur cette article trois modifications :

Première modification, d'ordre juridique : le présent texte ne peut imposer la création d'une association sans contrevenir à la loi de 1901 sur la liberté d'association. Comme, de fait, ces associations existent bien dans tous les départements, il vous est proposé de prendre en compte la réalité et de substituer aux termes « il est créé une association » les termes « l'association départementale... ».

Deuxième modification : la vocation des associations est certes d'accorder des primes, dots et autres prêts, mais dans un but qui est de favoriser l'insertion sociale des anciens pupilles. Votre Commission vous propose donc de rappeler leurs buts d'une part, et c'est l'objet de la première phrase de son amendement et de rappeler les modalités de son action d'autre part, et c'est l'objet de la seconde phrase de son amendement (dans laquelle elle a entendu, sur la demande des associations, substituer au mot « dons » le mot « dots », plus conforme à leur pratique).

Troisième modification : il se trouve de fait que les associations accordent des aides, non seulement aux anciens pupilles, mais encore à tous les enfants qui ont été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Votre Commission vous propose donc de consacrer cette réalité dans la loi.

Tels sont les trois objets de son amendement, sous la réserve duquel elle vous demande d'adopter cet article.

ARTICLE 2

Abrogations diverses.

L'article 2 abroge un certain nombre de dispositions du Code de la famille et de l'aide sociale, et ce, pour trois ordres de motifs.

Il s'agit d'abord des articles dont l'objet est satisfait par l'une des dispositions du projet de loi (exemple : art. 50 relatif à l'admission en qualité de pupille de l'Etat).

Il s'agit ensuite des articles qui prendront demain leur place dans la loi particulière. Il en va ainsi notamment de l'article 67, qui préconise le placement familial du mineur ; (recommandation qui n'est remise en cause par personne !)

Il s'agit enfin de dispositions quelquefois surannées, comme l'obligation d'offrir une formation ménagère aux filles (art. 71) ou le régime dit de la « correction paternelle » (art. 75) ou préjudiciables à l'intérêt de l'enfant ; l'article 74, strictement interprété, interdit, par exemple, de proposer à l'adoption un enfant victime d'un handicap, physique ou mental.

Votre **Commission** vous demande donc d'**adopter cet article sans le modifier**. Il aboutit à maintenir les seuls articles 66 et 72, qui, pour pouvoir être modifiés ultérieurement, ne sauraient être aujourd'hui supprimés sans créer un vide juridique, qu'il s'agisse respectivement du régime juridique des établissements ou de l'organisation générale de la surveillance des pupilles.

ARTICLE 3

Création d'une section V nouvelle.

L'article 66, relatif au régime juridique des établissements chargés d'accueillir les pupilles, s'inscrivait jusqu'à présent dans le paragraphe 2 de la section IV du Code de la famille et de l'aide sociale. Les auteurs du projet de loi entendent, dans la perspective de la future loi particulière, insérer une section V, intitulée « Modalités de placement des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance », dont l'article 66 constituerait, en l'instant, l'unique disposition.

Votre **Commission** vous demande d'**adopter cet article sans le modifier**.

TITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

ARTICLE 4

Statut des pupilles immatriculés avant la publication de la loi.

Selon cet article, les mineurs actuellement immatriculés pupilles de l'Etat bénéficieront du régime de tutelle institué par le présent projet de loi.

Votre **Commission** vous demande d'**adopter cet article sans le modifier.**

ARTICLE 5

Droit de visite.

Cet article reconnaît aux personnes qui, dans le cadre de la future loi, auraient pu revendiquer, à l'occasion de l'immatriculation du pupille, la garde de ce dernier dans le cadre des dispositions de l'article 61, la faculté d'exercer un droit de visite, selon des critères moins restrictifs que ceux qui sont retenus par le droit commun du deuxième alinéa de l'article 371-4 du Code civil. Le recours ainsi ouvert, notamment aux familles d'accueil, doit être formé dans le délai de six mois suivant la publication de la loi.

Votre **Commission**, sous la réserve d'un **amendement de pure coordination**, vous demande d'**adopter cet article.**

ARTICLE 6

Conditions d'application de la loi.

Selon l'article 6, la loi entre en application dans le délai de trois mois suivant sa publication. Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, ses modalités d'application.

Votre **Commission** vous demande d'**adopter cet article.**

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Tel est donc l'ensemble des considérations qui ont conduit votre Commission à vous demander d'adopter ce projet de loi, sous la réserve des amendements qu'elle soumet à votre examen.

Votre Commission ne voudrait toutefois pas achever le présent rapport sans avoir formulé quatre observations :

Première observation :

Les quinze auditions auxquelles a procédé son Rapporteur, ont fait apparaître clairement que ce texte recevait, sous la réserve d'un certain nombre d'aménagements, l'accord de toutes les parties. De ces propositions d'aménagement, votre Commission a retenu celles qui lui paraissaient de nature à parvenir à un juste équilibre entre les droits des uns et des autres, qui respecte avant tout l'intérêt de l'enfant.

Deuxième observation :

La reconnaissance des droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance et les voies de recours qui leur sont offertes contre les décisions desdits services, ne constituent nullement un acte de défiance à l'égard de notre administration sociale. Le dispositif vise essentiellement à instituer un dialogue entre les services et les familles, dont il attend une meilleure responsabilisation de ces dernières. C'est donc le souci de favoriser la réinsertion familiale des enfants, qui justifie les principes contenus dans le présent projet de loi.

Troisième observation :

Le projet de loi reconnaît au juge, à l'occasion de la prise en charge des enfants, un rôle plus important.

Il n'en demeure pas moins que le texte ne met nullement en cause les équilibres généraux des rapports qui s'établissent entre la justice et l'administration sociale. Le rapport de MM. Bianco et Lamy avait assez montré que le système mixte retenu à cet égard en France présentait des avantages qui l'emportaient sur ses inconvénients.

Quatrième et ultime observation :

Dans la matière dont traite le projet de loi qui vous est soumis, les pratiques administratives et judiciaires prennent une place essentielle qui conduit à préciser la vocation de la loi :

- d'une part, le législateur doit s'en tenir à la définition des rapports entre les institutions et les personnes, en évitant que le dispositif juridique qu'il met en œuvre ne crée plus de difficultés qu'il n'en résout. A chaque fois qu'elle a eu un doute sur ce point, votre Commission n'a pas hésité à vous suggérer des amendements dont elle espère qu'ils répondent effectivement à cet objectif ;

- d'autre part, le législateur doit poser un ensemble de principes et d'obligations qui, pour n'être pas toujours sanctionnés, doivent exprimer sa volonté et, ainsi, orienter la politique des services judiciaires ou sociaux.

C'est cette considération qui a conduit finalement votre Commission à accepter un dispositif dont certains ont prétendu qu'il relevait plus de la circulaire ministérielle que de la loi. Votre Commission ajoute que pour avoir recueilli à ce sujet certaines indiscretions, l'assemblée plénière du Conseil d'Etat n'a pas jugé, à cet égard, autrement qu'elle-même.

Compte tenu de ses observations et sous la réserve des amendements qu'elle soumet à votre examen, votre Commission vous demande d'adopter ce projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Code de la famille et de l'aide sociale.			
TITRE II		TITRE PREMIER	TITRE PREMIER
PROTECTION SOCIALE DE L'ENFANCE		DISPOSITIONS GÉNÉRALES	DISPOSITIONS GÉNÉRALES
CHAPITRE II		Article premier.	Article premier.
Aide sociale à l'enfance.		La section III et le premier paragraphe de la section IV du chapitre II du titre II du Code de la famille et de l'aide sociale sont remplacés par les disposi- tions suivantes :	Alinéa sans modification.
.....			
Section III.		« Section III.	« Section III.
<i>Mode d'admission des enfants dans les services de l'aide so- ciale à l'enfance.</i>		<i>« Droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance.</i>	<i>« Droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance.</i>
<i>Art. 54. - Les enfants sont admis dans le service, quelle</i>			

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>que soit la catégorie dans laquelle ils entrent, sur décision du président du conseil général.</p>		<p>« Art. 55. — Toute personne qui sollicite une prestation prévue aux chapitres premier et II du présent titre ou qui en bénéficie est informée sur les conditions d'attribution et les conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal.</p>	<p>« Art. 55. — Toute personne... ... 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... ... légal.</p>
<p>Art. 55-1. — La présentation secrète des enfants en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat peut avoir lieu dans le bureau spécialisé, ouvert de jour et de nuit, sans autre témoin que la femme préposée aux admissions.</p>		<p>« Art. 55-1. — Elle peut être accompagnée de la personne de son choix dans ses démarches auprès du service de l'aide sociale à l'enfance, sans préjudice de la possibilité, pour le service, de proposer également un entretien individuel.</p>	<p>« Art. 55-1. — Sans modification.</p>
<p>Art. 56 — Les femmes préposées aux admissions sont normées par le préfet, sur la proposition du directeur départemental de la population et de l'aide sociale, et rétribuées sur le budget du service de l'aide sociale à l'enfance.</p>		<p>« Art. 56. — Sauf dans le cas où un enfant est confié au service par décision judiciaire et sauf en ce qui concerne les 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.</p>	<p>« Art. 56. — Alinéa sans modification.</p>
		<p>« En cas d'urgence et lorsque le représentant légal est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est accueilli provisoirement par le service qui en avise immédiatement le procureur de la République. Si, à l'issue d'un délai de quinze 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.</p>	<p>« En cas d'urgence... ... Si, à l'issue d'un délai de cinq jours, l'enfant...</p>
		<p>« Pour 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 oppo-</p>	<p>... judiciaire. « Pour toutes les décisions...</p>

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
—	Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.	sition dans un délai d'un mois à compter du jour où il a reçu la demande du service.	... à compter du jour où il a reçu notification de la demande du service.
	<p><i>Art. 10.</i> — Le juge des enfants et le juge d'instruction préviendront des poursuites les parents, tuteur ou gardien connus. A défaut de choix d'un défenseur par le mineur ou son représentant légal, ils désigneront ou feront désigner par le bâtonnier un défenseur d'office. Si l'enfant a été adopté comme pupille de la nation ou s'il a droit à une telle adoption aux termes de la législation en vigueur, ils en donneront immédiatement avis au président de la section permanente de l'office départemental des pupilles de la nation.</p> <p>Ils pourront charger de l'enquête sociale les services sociaux ou les personnes titulaires d'un diplôme de service social, habilités à cet effet.</p> <p>Le juge des enfants et le juge d'instruction pourront confier provisoirement le mineur :</p> <p>.....</p>	<p>« <i>Art. 57.</i> — Pour l'application des décisions judiciaires prises en vertu des articles 10 - 4°, 15 - 4° et 17. 2° alinéa, de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, de l'article 375-3° et 4°, et des articles 377 à 380 du Code civil, le représentant légal du mineur donne son avis par écrit préalablement au choix du mode et du lieu de placement et à toute modification apportée à cette décision.</p>	<p>« <i>Art. 57.</i> — Pour l'application...</p> <p>... du 2 février 1945, de l'article 375-3, 4°, et des articles...</p>
	<p>4° Au service de l'assistance à l'enfance ou à un établissement hospitalier ;</p> <p>.....</p>		<p>... décision.</p>
	<p><i>Art. 15.</i> — Si la prévention est établie à l'égard du mineur de treize ans, le tribunal pour enfants prononcera, par décision motivée, l'une des mesures suivantes :</p> <p>.....</p>		
	<p>4° Remise au service de l'assistance à l'enfance ;</p> <p>.....</p>		

Texte en vigueur

**Dispositions visées
par le texte
du projet de loi**

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. 17 (al. 2). - La remise d'un mineur à l'assistance ne sera possible, si l'enfant est âgé de plus de treize ans, qu'en vue d'un traitement médical ou encore dans le cas d'un orphelin ou d'un enfant dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle.

Code civil.

Art. 375-3. - S'il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu actuel, le juge peut décider de le confier :

1° A celui des père et mère qui n'en avait pas la garde ;

2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ;

4° *Au service départemental de l'aide sociale à l'enfance.*

.....

Art. 377. - Les père et mère, ensemble ou séparément, ou le tuteur autorisé par le conseil de famille, peuvent, quand ils ont remis l'enfant mineur de seize ans à un particulier digne de confiance, à un établissement agréé à cette fin, ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance, renoncer en tout ou partie à l'exercice de leur autorité.

En ce cas, délégation, totale ou partielle, de l'autorité parentale résultera du jugement qui sera rendu par le tribunal sur la requête conjointe des délégants et du délégataire.

La même délégation peut être décidée, à la seule requête du délégataire, lorsque les parents se sont désintéressés de l'enfant depuis plus d'un an.

Texte en vigueur

Dispositions visées
par le texte
du projet de loi

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. 377-1. - La délégation de l'autorité parentale peut aussi avoir lieu quand le mineur de seize ans a été recueilli sans l'intervention des père et mère ou du tuteur. Mais il faut, en ce cas, que le particulier ou l'établissement, après avoir recueilli l'enfant, en ait fait la déclaration à l'autorité administrative du lieu.

Cette déclaration est faite dans la huitaine. L'autorité administrative, dans le mois qui suit, en donne avis aux père et mère ou au tuteur. La notification qui leur est ainsi faite ouvre un nouveau délai de trois mois à l'expiration duquel, faute par eux de réclamer l'enfant, ils sont présumés renoncer à exercer sur lui leur autorité.

Le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut alors présenter requête au tribunal aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'autorité parentale. Quel que soit le requérant, le tribunal peut décider, dans l'intérêt de l'enfant, les parents entendus ou appelés, que l'autorité parentale sera déléguée au service de l'aide sociale à l'enfance.

Art. 377-2. - La délégation pourra, dans tous les cas, prendre fin ou être transférée par un nouveau jugement, s'il est justifié de circonstances nouvelles.

Dans le cas où la restitution de l'enfant est accordée aux père et mère, le tribunal met à leur charge, s'ils ne sont indigents, le remboursement de tout ou partie des frais d'entretien.

Quand la demande de restitution a été rejetée, elle ne peut être renouvelée qu'un an au plus tôt après que la décision de rejet sera devenue irrévocable.

Art. 377-3. - Le droit de consentir à l'adoption du mineur n'est jamais délégué.

Texte en vigueur

Dispositions visées
par le texte
du projet de loi

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Section IV.

*De la déchéance et du retrait
partiel de l'autorité parentale.*

Art. 378. - Peuvent être déchus de l'autorité parentale par une disposition expresse du jugement pénal les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant.

Cette déchéance est applicable aux ascendants autres que les père et mère pour la part d'autorité parentale qui peut leur revenir sur leurs descendants.

Art. 378-1. - Peuvent être déchus de l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mauvais traitements, soit par des exemples pernicieux 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.

Peuvent pareillement en être déchus, quand une mesure d'assistance éducative avait été prise à l'égard de l'enfant, les père et mère qui, pendant plus de deux ans, se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7.

L'action en déchéance est portée devant le tribunal de grande instance, soit par le ministère public, soit par un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant.

Art. 379. - La déchéance prononcée en vertu de l'un des deux articles précédents porte

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
—	<p>de plein droit sur tous les attribus, tant patrimoniaux que personnels, se rattachant à l'autorité parentale ; à défaut d'autre détermination, elle s'étend à tous les enfants mineurs déjà nés au moment du jugement.</p> <p>Elle emporte, pour l'enfant, dispense de l'obligation alimentaire par dérogation aux articles 205 et 207, sauf disposition contraire dans le jugement de déchéance.</p> <p><i>Art. 379-1.</i> — Le jugement peut, au lieu de la déchéance totale, se borner à prononcer un retrait partiel de droits, limité aux attribus qu'il spécifie. Il peut aussi décider que la déchéance ou le retrait n'auront d'effet qu'à l'égard de certains des enfants déjà nés.</p> <p><i>Art. 380.</i> — En prononçant la déchéance ou le retrait du droit de garde, la juridiction saisie devra, si l'autre parent est décédé ou s'il a perdu l'exercice de l'autorité parentale, soit désigner un tiers qui assumera provisoirement la garde de l'enfant à charge pour lui de requérir l'organisation de la tutelle, soit confier l'enfant au service départemental de l'aide sociale à l'enfance.</p> <p>Elle pourra prendre les mêmes mesures lorsque l'autorité parentale est dévolue à l'un des parents par l'effet de la déchéance prononcée contre l'autre.</p>	—	—
		<p>« <i>Art. 58.</i> — Pour toute décision le concernant, l'avis du mineur est recueilli par le service.</p> <p>« <i>Art. 59.</i> — Sauf dans les cas où un enfant est confié au service par décision judiciaire, aucune mesure ne peut être prise</p>	<p>« <i>Art. 58.</i> — <i>Préalablement à toute décision...</i></p> <p>... service. <i>Ce dernier doit s'efforcer de recueillir l'adhésion du mineur à la mesure envisagée.</i></p> <p>« <i>Art. 59.</i> — Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
—	—	—	—
Section IV.		« Section IV.	« Section IV.
<i>Des pupilles de l'Etat.</i>		« <i>Statut des pupilles de l'Etat.</i>	« <i>Statut des pupilles de l'Etat.</i>
Paragraphe premier.			
<i>Tutelle.</i>			
<i>Art. 57. — « La tutelle des pupilles de l'Etat instituée par le présent chapitre est exercée par le préfet qui peut en donner délégation au directeur départemental de la population et de l'aide sociale. »</i>		pour une durée supérieure à un an. Elle est renouvelable dans les mêmes conditions.	<i>« 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 IV du présent chapitre.</i>
<i>Art. 58. — Le tuteur est assisté d'un conseil de famille comprenant deux membres du conseil général désignés par cette assemblée et cinq membres nommés par le préfet sur proposition du directeur départemental de la population et de l'aide sociale.</i>		<i>« Art. 60. — Les organes de la tutelle des pupilles de l'Etat instituée par la présente section sont le Commissaire de la République, qui exerce la fonction de tuteur et peut se faire représenter, et le conseil de famille des pupilles de l'Etat ; la tutelle des pupilles de l'Etat ne comporte pas de juge de tutelle ni de subrogé tuteur.</i>	<i>« Art. 60. — Alinéa sans modification.</i>
Ces nominations effectuées pour quatre ans sont renouvelables. Le conseil de famille comprend au moins un membre du sexe féminin.		<i>« Le tuteur et le conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent les attributions conférées à ces organes selon le régime de droit commun. A cette fin, le conseil de famille doit examiner au moins une fois par an la situation de chaque pupille.</i>	« Le tuteur...
Le tuteur ou son délégué assiste aux séances du conseil et y est entendu quand il le demande.			... pupille. Avant toute décision du président du conseil général relative au lieu et au mode de placement des pupilles de l'Etat, l'accord du tuteur et du conseil de famille doit être recueilli.
<i>Art. 59. — « Les attributions du tuteur et du conseil de famille sont celles que détermine le Code civil, réserve faite toutefois des fonctions conférées</i>		<i>« Les décisions et délibérations de toute nature du conseil de famille des pupilles de l'Etat sont soumises aux voies de recours applicables au régime de la tutelle de droit commun.</i>	« Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>aux trésoriers-payeurs généraux dans les départements et au receveur général des finances de la Seine. en ce qui concerne la gestion des deniers pupillaires. Elles comprennent, en outre, le droit de donner ou de refuser le consentement au mariage, à l'émancipation, à l'engagement militaire et à l'adoption, à moins, dans ce dernier cas, que les parents aient consenti à l'adoption avant d'avoir perdu leurs droits d'autorité parentale. »</p>	<p>Il n'est pas institué de subrogé tuteur.</p>	<p>« Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition et les règles de fonctionnement du ou des conseils de famille, institués dans le département. Chaque conseil comprend au moins deux membres du conseil général désignés par cette assemblée et des membres d'associations de pupilles et anciens pupilles de l'Etat et d'associations à caractère familial désignés par le représentant de l'Etat dans le département.</p>	<p>« Chaque conseil de famille comprend :</p> <ul style="list-style-type: none">- des représentants du conseil général désignés par cette assemblée ;- des membres d'associations à caractère familial, notamment issus de l'Union départementale des associations familiales, et d'associations de pupilles et anciens pupilles de l'Etat choisis par le représentant de l'Etat dans le département sur des listes de présentation établies par lesdites associations ;- des personnalités qualifiées désignées par le représentant de l'Etat dans le département.
<p>Dans les cas d'émancipation, le tuteur est seul tenu de comparaître devant le juge du tribunal d'instance. L'acte d'émancipation est délivré sans frais, conformément aux dispositions de l'article 1137 du Code général des impôts.</p>	<p>.....</p>	<p>« Les membres du conseil de famille sont tenus au secret professionnel selon les prescriptions de l'article 378 du Code pénal.</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 50. - Doit être immatriculé comme pupille de l'Etat :</p>	<p>1° L'enfant dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui a été recueilli par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois ;</p>	<p>« Art. 61. - Sont admis en qualité de pupilles de l'Etat :</p>	<p>« Art. 61. - Alinéa sans modification.</p>
<p>2° L'enfant dont la filiation est établie et connue, qui a été expressément abandonné au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois par les personnes qui avaient qualité pour consentir à l'adoption ;</p>	<p>...</p>	<p>« 1° Les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois ;</p>	<p>« 1° Alinéa sans modification.</p>
<p>2° L'enfant dont la filiation est établie et connue, qui a été expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat par leurs père ou mère ou les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de trois mois ;</p>	<p>...</p>	<p>« 2° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat par leurs père ou mère ou les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de trois mois ;</p>	<p>« 2° Les enfants...</p> <p>... de l'Etat par les personnes qui ont qualité...</p> <p>... trois mois ;</p>

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>3° L'enfant dont la filiation est établie et connue, qui a été expressément abandonné au service de l'aide sociale à l'enfance par son père ou sa mère depuis plus de un an et dont l'autre parent ne s'est jamais manifesté à la connaissance du service pendant ce délai ;</p>		<p>« 3° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an par leur père ou leur mère en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ;</p>	<p>« 3° Alinéa sans modification.</p>
<p>4° L'enfant dont la filiation est établie et connue, qui a été remis à titre définitif au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de un an par une personne qui n'avait pas qualité pour consentir à l'adoption si les parents ne se sont jamais manifestés à la connaissance du service pendant ce délai ;</p>		<p>« 4° <i>Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat depuis plus d'un an par d'autres personnes que leurs père et mère lorsqu'aucun d'entre eux n'a manifesté auprès du service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ;</i></p>	<p>« 4° Alinéa supprimé.</p>
<p>5° L'enfant, orphelin de père et de mère, qui n'ayant pas d'ascendant auquel on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence ;</p>		<p>« 5° Les enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du Livre premier du Code civil et qui sont confiés au service de l'aide sociale à l'enfance ;</p>	<p>« 5° Les enfants... ... et qui ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de trois mois ;</p>
<p>6° L'enfant dont les parents ont été déclarés déchus de l'autorité parentale en vertu des articles 378 et 378-1 du Code civil et dont la tutelle a été confiée au service de l'aide sociale à l'enfance par application de l'article 380, premier alinéa, du même code ;</p>	<p>Art. 378, 378-1 et 380 du Code civil voir <i>supra</i>.</p>	<p>« 6° Les enfants dont les parents ont été déclarés déchus de l'autorité parentale en vertu des articles 378 et 378-1 du Code civil et qui ont été confiés au service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 380 dudit code ;</p>	<p>« 6° Alinéa sans modification.</p>
<p>7° L'enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance et déclaré abandonné par le tribunal en application de l'article 350 du Code civil.</p>	<p>Art. 350 - L'enfant recueilli par un particulier, une œuvre privée ou un service de l'aide sociale à l'enfance, dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l'année qui précède l'introduction de la demande en déclaration d'abandon, peut être déclaré abandonné par le tribunal de grande instance.</p>	<p>« 7° Les enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 350 du Code civil.</p>	<p>« 7° Alinéa sans modification.</p>
<p>.....</p>	<p>Sont considérés comme s'étant manifestement désinté-</p>		

Texte en vigueur

**Dispositions visées
par le texte
du projet de loi**

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

ressés de leur enfant les parents qui n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires au maintien de liens affectifs.

La simple rétractation du consentement à l'adoption, la demande de nouvelles ou l'intention exprimée mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant n'est pas une marque d'intérêt suffisante pour motiver de plein droit le rejet d'une demande en déclaration d'abandon.

L'abandon n'est pas déclaré si, au cours du délai prévu au premier alinéa du présent article, un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier.

Lorsqu'il déclare l'enfant abandonné, le tribunal délègue par la même décision les droits d'autorité parentale sur l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, à l'établissement ou au particulier gardien de l'enfant.

La tierce opposition n'est recevable qu'en cas de dol, de fraude ou d'erreur sur l'identité de l'enfant.

« Les contestations relatives à l'admission d'un enfant comme pupille de l'Etat relèvent de la compétence du tribunal de grande instance. Elles doivent être formées dans le délai de quinze jours.

« L'admission en qualité de pupille de l'Etat peut faire l'objet d'un recours, formé dans le délai de trente jours suivant la date de l'arrêt devant le tribunal de grande instance, par les parents, en l'absence de jugement en déclaration d'abandon ou d'une déchéance d'autorité parentale, ou alliés de l'enfant ou toute personne justifiant d'un lien avec lui, notamment pour avoir assuré sa garde, de droit ou de fait, et qui demandent à en assumer la charge.

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 55.</i> - Toute présentation des enfants en vue de leur admission comme pupille de l'Etat donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal.</p>		<p>« Le tribunal peut mettre fin au statut de pupille de l'Etat de l'enfant et, s'il juge ces mesures conformes à son intérêt, confier sa garde au demandeur, à charge pour celui-ci de requérir l'organisation de la tutelle, ou déléguer au demandeur les droits de l'autorité parentale.</p>	<p>« S'il juge cette demande conforme à l'intérêt de l'enfant, le tribunal confie sa garde au demandeur, à charge pour ce dernier de requérir l'organisation de la tutelle, ou lui délègue les droits de l'autorité parentale et prononce l'annulation de l'arrêté d'admission.</p>
<p>« Avant d'établir le procès-verbal d'abandon et de recueillir le consentement à l'adoption, la préposée aux admissions fait connaître à la personne qui présente l'enfant :</p>		<p>« Dans le cas où il rejette le recours, le tribunal peut autoriser le demandeur à exercer un droit de visite dans les conditions qu'il détermine.</p>	<p>« Dans le cas... ... le demandeur, dans l'intérêt de l'enfant, à exercer... ... détermine.</p>
<p>« 1° Les mesures instituées par l'Etat pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;</p>		<p>« Art. 62. - La remise d'un enfant au service de l'aide sociale à l'enfance dans les conditions définies aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 61 donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal.</p>	<p>« Art. 62. - La remise... ... dans les cas prévus aux 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 61... ... procès-verbal.</p>
<p>« 2° Les conséquences de l'abandon : immatriculation comme pupille de l'Etat entraînant le secret du placement, perte des droits de l'autorité parentale. possibilité d'une adoption ;</p>		<p>« Il doit être mentionné au procès-verbal que les père ou mère, ou la personne qui a remis l'enfant, ont été informés :</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>« 3° Les délais et conditions de la restitution de l'enfant, notamment le droit pour les parents d'obtenir pendant un délai de trois mois la remise immédiate de l'enfant sans aucune formalité ;</p>		<p>« 1° Des mesures instituées par l'Etat pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;</p>	<p>« 1° Alinéa sans modification.</p>
<p>« 4° Le fait que le placement en vue de l'adoption fera échec à toute déclaration de filiation,</p>		<p>« 2° Des dispositions régissant le régime de la tutelle des pupilles de l'Etat suivant la présente section, et notamment des dispositions de l'article 63 ci-après relatives à leur adoption ;</p>	<p>« 2° Alinéa sans modification.</p>
<p>« 3° Les délais et conditions de la restitution de l'enfant, notamment le droit pour les parents d'obtenir pendant un délai de trois mois la remise immédiate de l'enfant sans aucune formalité ;</p>		<p>« 3° Des délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère ;</p>	<p>« 3° Alinéa sans modification.</p>
<p>« 4° Le fait que le placement en vue de l'adoption fera échec à toute déclaration de filiation,</p>		<p>« 4° De la possibilité de demander le secret de l'état civil de l'enfant.</p>	<p>« 4° Alinéa sans modification.</p>

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>toute reconnaissance et toute demande de restitution ;</p>			
<p>« 5° La possibilité de demander le secret de l'état civil de l'enfant.</p>		<p>« De plus, lorsque l'enfant est remis au service par ses père ou mère, selon les 2° ou 3° de l'article 61, ceux-ci doivent être invités à consentir à son adoption ; le consentement est porté sur le procès-verbal ; celui-ci doit également mentionner que les parents ont été informés des délais et conditions dans lesquels ils peuvent rétracter leur consentement, selon les deuxième et troisième alinéas de l'article 348-3 du Code civil.</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>« En outre la préposée aux admissions remet à la personne qui dépose l'enfant une notice précisant les conséquences de l'abandon et les délais et conditions de la restitution de l'enfant.</p>	<p>Art. 348-3. — Le consentement à l'adoption est donné par acte authentique devant le juge du tribunal d'instance du domicile ou de la résidence de la personne qui consent, ou devant un notaire français ou étranger, ou devant les agents diplomatiques ou consulaires français. Il peut également être reçu par le service de l'aide sociale à l'enfance lorsque l'enfant lui a été remis.</p>	<p>« L'enfant est déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire à la date à laquelle est établi le procès-verbal prévu ci-dessus.</p>	<p>« L'enfant est...</p>
<p>« Lorsque les parents ont consenti à l'adoption en abandonnant l'enfant, un modèle de lettre de rétractation portant l'adresse à laquelle elle doit être expédiée leur sera remis en même temps que la notice. »</p>			<p>... ci-dessus. La tutelle est organisée à compter de la date de cette déclaration.</p>
<p>Si l'enfant paraît âgé de moins d'un an et si la personne qui le présente refuse de faire connaître le nom, le lieu de naissance, la date de naissance de l'enfant, ou de fournir une de ces trois indications, acte est pris de ce refus et l'admission provisoire est prononcée. Dans ce cas, aucune enquête administrative n'est faite.</p>	<p>Le consentement à l'adoption peut être rétracté pendant trois mois. La rétractation doit être faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée à la personne ou au service qui a reçu le consentement à l'adoption. La remise de l'enfant à ses parents sur demande même verbale vaut également preuve de la rétractation.</p>	<p>« Dans les trois mois suivant la date à laquelle il a été déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire, l'enfant peut être repris immédiatement et sans aucune formalité par celui de ses père ou mère qui l'avait confié au service. Ce délai est porté à un an, dans les cas prévus au 3° et 4° de l'article 61 ci-dessus pour celui des père ou mère qui n'a pas confié l'enfant au service.</p>	<p>« Toutefois, dans un délai de trois mois...</p>
<p>Si l'enfant dont la demande d'abandon est maintenue après l'offre de secours paraît âgé de plus d'un an, la personne préposée aux admissions recueille provisoirement l'enfant et transmet immédiatement au directeur départemental de la population et de l'aide social, avec son avis, les pièces et les renseignements produits à l'appui de la demande d'abandon.</p>	<p>Si à l'expiration du délai de trois mois, le consentement n'a pas été rétracté, les parents peuvent encore demander la restitution de l'enfant à condition que celui-ci n'ait pas été placé en vue de l'adoption. Si la personne qui l'a recueilli refuse de le rendre, les parents peuvent saisir le tribunal qui apprécie, compte tenu de l'intérêt de l'enfant, s'il y a lieu d'en ordonner la restitution. La restitution rend caduc le consentement à l'adoption.</p>		<p>... service. Ce délai est porté à un an, dans le cas prévu au 3° de l'article 61 ci-dessus pour... service.</p>
<p>Art. 64. — L'enfant réclamé par son père ou sa mère dans un délai de trois mois à compter de l'abandon ou du consentement à l'adoption lui est remis sans formalité ni délai.</p>			

**Dispositions visées
par le texte
du projet de loi**

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Lorsque le service départemental de l'aide sociale à l'enfance estime que les conditions d'existence de la famille mettent en danger la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant, il peut signaler le cas à l'autorité judiciaire en vue de l'application des articles 375 à 380 du Code civil.

Après le délai de trois mois, la demande de remise est irrecevable si l'enfant est placé en vue de l'adoption ; dans le cas contraire, il peut être remis à ses parents si le tuteur estime, après avis du conseil de famille prévu par l'article 58 du présent Code, que la remise est dans l'intérêt de l'enfant. Le tuteur peut, en outre, autoriser des remises d'essai durant lesquelles sa surveillance continue à s'exercer pendant un an au moins : à l'expiration du délai ainsi fixé, la remise devient définitive. Dans le cas de refus du tuteur, et lorsque l'enfant n'a pas été placé en vue de l'adoption, le réclamant peut saisir le tribunal de grande instance qui statuera.

Si les parents ont été déchus de leur autorité, l'enfant ne peut leur être remis qu'après qu'ils ont obtenu la restitution de leurs droits selon l'article 381 du Code civil.

En cas de remise de l'enfant, les parents doivent rembourser, en une seule fois ou par versements mensuels échelonnés sur une ou plusieurs années, la dépense faite pour l'entretien de leur enfant, à moins que, sur avis conforme du conseil de famille, le préfet ne les exonère en tout ou partie.

.....
Art. 61. « La gestion des deniers pupillaires est confiée au trésorier-payeur général ». — Les sommes dues aux pupilles à

.....
Art. 352. — Le placement en vue de l'adoption met obstacle à toute restitution de l'enfant à sa famille d'origine. Il fait échec à toute déclaration de filiation et à toute reconnaissance.

Si le placement en vue de l'adoption cesse ou si le tribunal a refusé de prononcer l'adoption, les effets de ce placement sont rétroactivement résolus.

.....
« Au-delà de ces délais et dans tous les autres cas et sous réserve des dispositions de l'article 352 du Code civil, la décision d'accepter ou de refuser la remise d'un pupille de l'Etat est prise par le tuteur après avis du conseil de famille. En cas de refus, les demandeurs peuvent saisir le tribunal de grande instance qui statuera.

.....
« Art. 63. — Les enfants admis en qualité de pupille de l'Etat en application de l'article 61 doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais, sauf lorsque cette mesure n'est pas adaptée à leur situation.

.....
« Les pupilles de l'Etat peuvent être adoptés soit par les personnes à qui le service avait confié leur garde lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure, soit par des personnes agréées à cet effet, dans des conditions fixées par décret, par le responsable du service de l'aide sociale à l'enfance.

.....
« La définition du projet d'adoption, simple ou plénière suivant les circonstances particulières à la situation de l'enfant, ainsi que le choix des adoptants éventuels sont assurés par le tuteur avec l'accord du conseil de famille.

.....
« Au-delà de ces délais, la décision d'accepter ou de refuser la restitution d'un pupille de l'Etat est, sous réserve des dispositions de l'article 352 du Code civil, prise par le tuteur, avec l'accord du conseil de famille. En cas de refus...

..... de grande instance.

.....
« Art. 63. — Les enfants...

.....
délais. Lorsque le tuteur considère que cette mesure n'est pas adaptée à la situation de l'enfant, il doit indiquer ses motifs au conseil de famille. La validité de ces motifs doit être confirmée à l'occasion de l'examen annuel de la situation de l'enfant.

.....
« Alinéa sans modification.

.....
« Alinéa sans modification.

**Dispositions visées
par le texte
du projet de loi**

Texte en vigueur

titre de rémunération du travail se recouvrent sur des états adressés par le directeur départemental de la population et de l'aide sociale et rendus exécutoires par le préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires. Les poursuites ont lieu comme en matière de contributions directes.

Les règles prévues à l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux autres créances des pupilles.

Les fonds sont placés soit à la Caisse nationale d'épargne, soit aux caisses régionales de crédit agricole, soit aux caisses d'épargne ordinaires, soit en rentes sur l'Etat, sauf dérogations autorisées par le conseil de famille.

Le tuteur peut autoriser, au profit du pupille, le retrait de tout ou partie des fonds appartenant à ce dernier.

Le conseil de famille, s'il le juge conforme à l'intérêt du pupille, peut surseoir partiellement au versement de l'avoir pupillaire jusqu'à ce que le pupille ait atteint vingt-cinq ans au maximum. Cette mesure peut être prise soit sur proposition du tuteur, soit sur demande du pupille. Dans ce dernier cas, un régime de primes d'épargne est institué en faveur des pupilles.

.....

Art. 63. — Les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département, jusqu'à l'âge de dix-huit ans, à titre d'indemnité de frais d'entretien. Toutefois, sur l'avis du conseil de famille, le préfet peut faire à cet égard au moment de

Texte du projet de loi

« *Art. 64.* — Les deniers des pupilles de l'Etat sont confiés au trésorier-payeur général.

« Le tuteur peut autoriser, au profit du pupille, le retrait de tout ou partie des fonds lui appartenant.

« Les revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles sont perçus au profit du département jusqu'à leur majorité, à titre d'indemnité d'entretien et dans la limite des prestations qui leur ont été allouées. Lors de la reddition des comptes, le tuteur, avec l'accord du conseil de famille, peut proposer au Président du conseil général toute remise jugée équitable à cet égard.

« Les héritiers, autres que les frères et sœurs élevés eux-mêmes par le service, qui se présentent pour recueillir la succession d'un pupille, doivent rembourser au département les frais d'entretien de celui-ci, déduction faite des revenus que le département avait perçus.

Propositions de la Commission

« *Art. 64.* — Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

« Les revenus...

... allouées. Lors de la reddition des comptes, le tuteur, à son initiative ou sur la demande du conseil de famille, peut proposer, avec l'accord de ce dernier, au Président...
... égard.

« Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>la reddition des comptes, toute remise qu'il jugera équitable.</p>			
<p>Les comptes de tutelle sont approuvés par le conseil de famille et rendus sans frais, conformément aux dispositions de l'article 1067 du Code général des impôts.</p>			
.....			
<p><i>Art. 84.</i> - Les biens du pupille décédé, lorsque aucun héritier ne se présente, sont recueillis par le département du domicile de secours et consacrés, conformément aux dispositions de l'article 88, à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes de ce département.</p>	<p><i>Art. 2121.</i> - Indépendamment des hypothèques légales résultant d'autres codes ou de lois particulières, les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont :</p>	<p>« Lorsque aucun héritier ne se présente, les biens des pupilles de l'Etat décédés sont recueillis par le département et utilisés pour l'attribution de dons ou de prêts aux pupilles et anciens pupilles de l'Etat.</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>Les héritiers, autres que les frères et sœurs élevés eux-mêmes par le service, qui se présentent pour recueillir la succession d'un pupille, sont tenus de rembourser au département les frais d'entretien de l'enfant. Les revenus perçus par le département entrent en compensation jusqu'à due concurrence.</p>	<p>1° ceux d'un époux, sur les biens de l'autre ;</p>	<p>« Les biens du tuteur ne sont pas soumis à l'hypothèque légale instituée à l'article 2121 du Code civil.</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>Lorsque les père ou mère d'un ancien pupille sont appelés à sa succession, ils sont tenus, dans la limite de l'actif net qu'ils recueillent dans cette succession, d'effectuer le remboursement prévu à l'alinéa précédent, à moins qu'ils n'aient obtenu la remise de l'enfant pendant sa minorité, ou que le préfet ne leur accorde une exonération totale ou partielle dudit remboursement.</p>	<p>2° ceux des mineurs ou interdits, sur les biens du tuteur ou de l'administrateur légal ;</p>		
	<p>3° ceux de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics, sur les biens des receveurs et administrateurs comptables ;</p>		
	<p>4° ceux du légataire, sur les biens de la succession, en vertu de l'article 1017 ;</p>		
	<p>5° ceux énoncés en l'article 2101, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° et 8°.</p>		
.....			
<p><i>Art. 60.</i> - Les biens du tuteur ne sont pas soumis à l'hypothèque légale instituée par l'article 2121 du Code civil.</p>			

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>La gestion des deniers pupillaires est garantie par le cautionnement du comptable.</p> <p>.....</p>			
<p><i>Art. 62.</i> - Il est créé dans chaque département, ou dans chaque région, une association d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles qui a notamment pour but d'attribuer à ces derniers des secours, des primes diverses, des dots, des prêts d'honneur.</p>		<p>« <i>Art. 65.</i> - Il est créé dans chaque département une association d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat qui a notamment pour but de leur attribuer des secours, primes diverses, dons ou prêts d'honneur.</p>	<p>« <i>Art. 65.</i> - <i>L'association départementale d'entraide entre les pupilles et anciens pupilles de l'Etat participe à l'effort d'insertion sociale des personnes admises ou ayant été admises au service de l'aide sociale à l'enfance. A cet effet, elle peut notamment leur attribuer des secours, primes diverses, dots et prêts d'honneur.</i></p>
<p>Ses ressources sont constituées par les cotisations de ses membres, celles des pupilles placés à gages et de leurs patrons, les subventions du département, des communes, les subventions de l'Etat, les dons et legs.</p>		<p>« Ses ressources sont constituées par les cotisations de ses membres, les subventions du département, des communes, de l'Etat, les dons et legs.</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>Deux membres du conseil de famille font partie de droit du conseil d'administration de l'association.</p>		<p>« Le conseil d'administration comporte deux membres des conseils de famille des pupilles de l'Etat. »</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>Article 50 du Code de la famille et de l'aide sociale, voir <i>supra</i> (art. 61 du projet de loi).</p> <p>.....</p>		<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
<p><i>Art. 67.</i> - Le placement familial est de règle pour les pupilles à moins que le placement en internat ou dans un centre de rééducation ne soit reconnu nécessaire dans les conditions prévues à l'article 74.</p>		<p>Les articles 50, 67, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76 et 84 du Code de la famille et de l'aide sociale sont abrogés.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Les frères et les sœurs sont placés dans la même famille et, en cas d'impossibilité, dans la même commune.</p>			
<p><i>Art. 69.</i> - Le lieu de placement du pupille reste secret, sauf décision exceptionnelle du tuteur prise dans l'intérêt de l'enfant; la mère ou la per-</p>			

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>sonne qui a présenté l'enfant peut en obtenir périodiquement des nouvelles.</p>			
<p><i>Art. 70.</i> - Le nourricier est tenu à l'égard du pupille aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 28 mars 1982 sur l'enseignement primaire, modifiée par les lois des 9 et 11 août 1936, et par la loi n° 46-1151 du 22 mai 1946. Il peut être autorisé par le tuteur à envoyer le pupille à l'école que fréquente ou auraient fréquentée ses propres enfants.</p>			
<p><i>Art. 71.</i> - Le pupille qui n'est plus astreint à l'obligation scolaire et dont le tuteur n'aura pas jugé nécessaire de prolonger la scolarité est soumis à un examen d'orientation professionnelle ; il est placé soit dans un établissement d'enseignement professionnel soit en apprentissage dans un centre ou chez des particuliers.</p>			
<p>Pour les filles, l'enseignement ménager est obligatoire.</p>			
<p>A la fin de son apprentissage, le pupille est placé à gages et pourvu d'un trousseau. Un contrat écrit, dispensé de timbre conformément à l'article 1067 du Code général des impôts, détermine les conditions de l'apprentissage ou du placement à gages, à moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose, l'apprentissage et le placement à gages sont, si possible, effectués chez les nourriciers. Une partie du salaire est placée au compte d'épargne du pupille conformément à l'article 61.</p>			
<p><i>Art. 72.</i> - Les pupilles sont l'objet d'une surveillance qu'exercent les directeurs départementaux de la population et de l'aide sociale, les assistantes sociales, ainsi que les agents des cadres actifs mis à la</p>			

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>disposition de la direction départementale de la population et de l'aide sociale conformément à l'article 78.</p> <p>Les visites ont lieu à domicile, en outre, une liaison est établie entre le service les directeurs d'école et les institutions.</p> <p>Le pupille isolé placé dans un département autre que celui auquel il appartient, est surveillé par les fonctionnaires du service de la population et de l'aide sociale du département où il est placé.</p> <p>Les pupilles placés par groupe dans un département autre que celui auquel ils appartiennent peuvent être surveillés dans les mêmes conditions à moins qu'en raison de l'importance de leur effectif le département d'origine ne désigne un agent spécial de surveillance ; la décision est concertée entre les deux préfets. En cas de désaccord elle est prise par le ministre de la Santé publique et de la Population.</p> <p><i>Art. 73.</i> - Les pupilles bénéficient de la surveillance sanitaire générale instituée par le Livre II, titre premier du Code de la santé publique. Après six ans, ils sont soumis à l'inspection médicale scolaire. Ils bénéficient, en outre, d'examens préventifs dont le rythme et les conditions sont fixés par le directeur départemental de la population et de l'aide sociale.</p> <p>Les pupilles de tous âges dont l'examen médical ou mental aurait révélé des troubles nécessitant une observation approfondie, sont dirigés vers un centre d'observation et de triage aux fins d'un placement, d'une rééducation ou d'un traitement appropriée à leur état particulier.</p>			

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Paragraphe 3. <i>Pupilles inadaptés.</i></p> <p><i>Art. 74.</i> — Les pupilles dont l'état ou le comportement constaté dans un centre d'observation ou une consultation d'hygiène mentale ne permet pas de les confier à une famille sont placés, sur le rapport du directeur de la population et de l'aide sociale, par décision du préfet, dans un établissement de rééducation agréé.</p> <p><i>Art. 75.</i> — Les mesures de correction paternelle sont applicables aux pupilles à la requête du tuteur dans les conditions prévues aux articles 375 à 381 du Code civil ; l'enquête prévue à l'article 376 est facultative ; il n'y a lieu ni à audition ni à intervention des père et mère.</p> <p>Le tuteur peut, d'après les résultats obtenus et les conclusions des examens médicaux, psychiatriques et psychologiques, et après avis du directeur de l'établissement, mettre fin au placement et opérer le retrait du pupille.</p> <p style="text-align: center;">Section V. <i>Des enfants protégés par le service de l'aide sociale à l'enfance.</i></p> <p><i>Art. 76.</i> — Sont assimilés aux pupilles :</p> <p><i>a)</i> Sauf en ce qui concerne le droit de consentir à l'adoption, les enfants pour lesquels le service de l'aide sociale à l'enfance a reçu délégation de tous les droits de l'autorité parentale à l'exception du droit susvisé, et, tant qu'ils ne remplissent pas les conditions de délai prévues à l'article 50, 2^e, 3^e et 4^e, pour être immatriculés comme pupilles de l'Etat, les enfants dont la filiation est établie et connue qui ont été abandonnés au ser-</p>			

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>vice de l'aide sociale à l'enfance ;</p> <p>b) En ce qui concerne leur surveillance, leur mode de placement et la gestion de leurs deniers, les enfants recueillis temporairement et les enfants en garde non visés à l'alinéa précédent ;</p> <p>c) En ce qui concerne leur surveillance, les enfants secourus et les enfants surveillés.</p> <p>.....</p> <p>Article 84 du Code de la famille et de l'aide sociale : voir <i>supra</i> (Art. 64 du projet de loi).</p> <p>Paragraphe 2. <i>Placement et surveillance.</i></p> <p>Texte de la section : voir Art. 72. <i>infra</i>.</p>	<p>—</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Le deuxième paragraphe de la section IV du chapitre II du titre II du Code de la famille et de l'aide sociale prend le titre de :</p> <p>« Section V. « Modalités de placement des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. »</p> <p>TITRE II DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p> <p>Art. 4.</p> <p>Les mineurs immatriculés pupilles de l'Etat dans le cadre des dispositions antérieurement en vigueur bénéficient du régime de la tutelle instituée par la présente loi.</p>	<p>—</p> <p>Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p> <p>« Section V. « Modalités de placement des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. »</p> <p>TITRE II DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p> <p>Art. 4.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Dispositions visées par le texte du projet de loi	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
—	—	Art. 5. Les personnes qui remplissent les conditions définies au <i>deuxième</i> alinéa de l'article 61 du Code de la famille et de l'aide sociale peuvent dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, saisir le tribunal de grande instance aux fins de se voir accorder, à l'égard de tout mineur immatriculé pupille de l'Etat dans le cadre des dispositions antérieurement en vigueur, le droit de visite prévu au <i>quatrième</i> alinéa du même article. Cette demande est irrecevable si l'enfant a fait l'objet d'un jugement d'adoption plénière devenu définitif ou d'un placement en vue d'adoption.	Art. 5. Les personnes... ... au <i>neuvième</i> alinéa... ... au <i>dernier</i> alinéa du même... ... d'adoption.
		Art. 6. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur dans un délai de trois mois. Un décret en Conseil d'Etat fixera en tant que de besoin ses modalités d'application.	Art 6. Sans modification.

ANNEXES

I. - RAPPORT SUR L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE DE MM. BIANCO ET LAMY

(Publication : septembre 1980.)

NOTE DE SYNTHÈSE

L'étude sur l'Aide sociale à l'enfance visait à répondre à trois questions, qui résultent de trois constats :

1° Le rapport Dupont-Fauville préconisait en 1971 des orientations qui paraissent, huit ans après, recueillir l'accord de la grande majorité des intervenants. Et pourtant, ces orientations ne sont passées que partiellement dans les faits. Comment expliquer ce décalage ?

2° Les disparités entre les départements, tant au niveau du coût de l'Aide sociale à l'enfance que des effectifs d'enfants pris en charge et des modes de prise en charge, sont très importantes ; or elles semblent n'avoir guère de rapport avec les différences objectives dans les situations économiques et sociales des départements et provenir principalement du jeu des institutions et des acteurs. Quels sont les mécanismes de décision qui provoquent ces écarts ?

3° Dans la mesure où il est difficile d'apprécier les résultats de l'activité des services de l'A.S.E., on risque de juger le système exclusivement sur ses coûts. Peut-on inventer des outils de gestion qui ne se réduisent pas au contrôle des coûts ?

I. - L'ANALYSE DU SYSTÈME EXISTANT

Les analyses recueillies concordent sur quelques dominantes qui expliquent en large partie les insuffisances actuelles, et qu'il n'est pas aisé de modifier : le poids du passé, l'incertitude des conceptions, l'importance des absents, la compétition des pouvoirs.

1. Le poids du passé.

Dans le passé, l'Aide sociale à l'enfance s'est longtemps quasi exclusivement occupée d'enfants sans parents, abandonnés ou orphelins. Cette prédominance des pupilles et plus généralement des enfants pris en charge publiquement entraîne à la fois un centrage de la mesure prise sur l'enfant, s'accompagnant d'un oubli relatif de la situation familiale à l'origine de la « crise », et la concentration des efforts déployés par les intervenants sur les administrations dans le service, au détriment des sorties.

2. L'incertitude des conceptions.

Doutes, hésitations, contradictions sont au cœur de l'Aide sociale à l'enfance : faut-il retirer tel enfant de sa famille ou l'y maintenir ? Si on le retire, où le placer ? Qui va le suivre ? Et puis l'Aide sociale à l'enfance n'intervient-elle pas faute d'une prévention suffisamment développée en amont ? etc.

La plupart de ces incertitudes ne peuvent être supprimées et tenter de les réduire à coup de « modes d'emploi » est largement utopique, voire même dangereux. Mais ces incertitudes jointes à l'absence de techniques d'évaluation dans ce domaine, provoquent des comportements dont familles et enfants font les frais : utilisation de recettes simplistes, recours à des filières institutionnelles. etc.

3. L'importance des absents.

Les enfants et les familles ne tiennent pas dans la réalité des pratiques la place primordiale qui est la leur. Ils sont peu associés voire totalement exclus d'échanges ou de projets qui n'existent qu'en leur nom.

Cette mise à l'écart du système se retrouve également pour les familles d'accueil et, dans une moindre mesure, pour certains établissements qui sont, sinon exclus, du moins fortement marginalisés.

Cette exclusion des principaux intéressés, jointe à l'incertitude des conceptions, fait du système A.S.E. un système sans régulations externes directes et ceci accroît le jeu des oppositions en son sein.

4. Le jeu des pouvoirs.

Ce jeu des pouvoirs, complexe et très variable selon les départements, semble s'organiser autour de deux pôles :

- le pôle des institutions (justice, D.D.A.S.S., élus locaux, associations et établissements privés) ;
- le pôle des professions (personnel administratif, assistantes sociales, éducateurs, « psy », etc.).

Le croisement de ces deux réseaux donne, dans chaque département, les grandes lignes des rapports de pouvoir et, donc, des mécanismes réels de décision.

Le jeu combiné de ces quatre traits fondamentaux (poids du passé, incertitude des conceptions, exclusion des bénéficiaires et rapport de pouvoir) explique pour une large part la faible place faite aux préoccupations d'évaluation et de gestion, d'analyse des besoins et d'adaptation de l'offre de service dans ce système.

Cette rapide description et analyse de la réalité peut paraître bien sombre. Cependant, malgré ces incontestables rigidités, l'A.S.E. est aussi en mouvement et, autant, la conscience des insuffisances du système est de plus en plus présente dans la réflexion des intervenants : aussi, bien des évolutions sont possibles.

II. - LES PROPOSITIONS

Les propositions sont de nature très variée : juridiques (modifications de textes, en particulier du Code de la famille et de l'aide sociale), financières (substitution de financements globaux aux systèmes de prix de journée), organisationnelles (déconcentration des services A.S.E., meilleure information des parents, modifications des mécanismes de prise de décision, etc.).

Schematiquement, on peut regrouper ces orientations autour des trois thèmes suivants :

1° *Rapprocher l'A.S.E. des usagers et recentrer ses activités sur les besoins des familles en difficulté ;*

2° *Assurer la qualité des placements, quand ceux-ci s'avèrent nécessaires ;*

3° *Introduire un nouveau mode de gestion de l'A.S.E.*

*
* *

1. Rapprocher l'Aide sociale à l'enfance des usagers.

Sous ce titre, deux démarches assez différentes peuvent être réunies :

a) redéployer les moyens dont disposent les travailleurs médico-sociaux de terrain vers la prévention : développement des allocations mensuelles, de l'A.E.M.O., des travailleuses familiales, mais aussi des actions P.M.I. et Santé scolaire, des interventions en matière d'habitat et de logement, etc. ;

b) permettre une participation réelle des familles aux mesures prises à leur égard ou à l'égard de leurs enfants, et ceci en :

- les informant plus précisément et plus largement ;
- clarifiant les rôles et compétences de chacun, les mécanismes et logiques des prises de décisions, afin de diminuer la part de « hasard » et d'arbitraire dans ces décisions ;
- désignant un responsable de ces décisions vis-à-vis de la famille, afin d'en rendre une éventuelle contestation plus facile, grâce, en particulier, à des voies de recours aisément accessibles ;
- respectant mieux les droits et devoirs des parents en cas de prise en charge physique (droit de correspondance et de visite - droits et devoirs d'éducation et de surveillance, etc). Ceci implique que retrait d'un enfant ne signifie pas, comme cela est encore trop souvent le cas, arrêt de toute aide et soutien à la famille, tant matériel que psychologique.

2. Assurer la qualité des placements.

Lorsqu'un enfant est placé, le premier principe doit être de lui donner une vie aussi proche de la normale que possible, et d'éviter toute pratique ségrégative à son égard ; ceci implique en particulier de donner le maximum de responsabilités à la famille ou à l'établissement qui a en charge concrètement l'enfant et d'éviter toutes les désignations ostensibles. Mais ceci implique également de ne pas multiplier, pour ces enfants, les hospitalisations, les placements en établissements spécialisés et autres étiquetages, dont on connaît désormais l'impact sur le devenir des enfants.

Deux grands systèmes de placement coexistent actuellement, voire se concurrencent : le placement familial et le placement institutionnel. A l'expérience, contrairement à ce qui est souvent dit et pratiqué, il ne nous semble pas qu'il puisse exister de règle simple de choix entre ces deux possibilités. Seule une évaluation approfondie peut permettre de déterminer, compte tenu de la structure d'offre, le meilleur placement dans chaque cas.

Dernier point, la qualité des placements elle-même doit être améliorée :

- pour les familles d'accueil :
 - par un recrutement plus dynamique et une formation plus soutenue ;
- pour les établissements :
 - par des actions d'adaptation aux besoins actuels (en termes de taille, d'implantation géographique, de locaux, de fonctionnement pédagogique, de mode de financement, etc.).

Rentrer dans le détail des mesures proposées à ce niveau ne semble pas nécessaire dans le cadre de cette présentation.

3. Introduire un nouveau mode de gestion de l'A.S.E.

Au-delà des orientations définies ci-dessus et en liaison avec l'analyse qui avait été faite du fonctionnement du système A.S.E. (poids du passé, complexité des relations de pouvoir, absence de régulation externe par les bénéficiaires) il apparaissait indispensable de réfléchir sur les stratégies de changement à mettre en œuvre dans les D.D.A.S.S.

Quatre points en particulier ont retenu l'attention :

- les relations administration centrale/D.D.A.S.S. ;
- les rapports juges des enfants/D.D.A.S.S. ;
- les statuts et l'exercice des professions sociales ;
- l'organisation des services A.S.E. des D.D.A.S.S.

1° Relations administration centre/D.D.A.S.S.

Sans entrer dans d'inutiles détails, il semble important que le rôle de l'administration centrale évolue de sa fonction traditionnelle de définition de doctrine (doctrine, on l'a vu, ni possible ni souhaitable dans le cas de l'A.S.E.) vers une fonction plus nouvelle de conseil technique et de diffusion de la recherche et de l'expérimentation auprès des services départementaux.

2° Rapports juges des enfants/D.D.A.S.S.

A ce niveau, plus que de procéder à des bouleversements radicaux et des redécoupages complets, il convient d'agir, afin que ces rapports juges/D.D.A.S.S. s'intensifient, en dépassant les querelles de doctrine, par :

- un échange d'informations plus fréquent et régulier ;
- des relations plus directes travailleurs sociaux/juges ;
- un travail commun sur l'évaluation des besoins et l'adaptation (quantitative et qualitative) de la structure de l'office.

3° Statuts et exercice des professions sociales.

Les statuts actuels des professions sociales sont un facteur de rigidité non négligeable dans le système A.S.E., en rendant difficiles les passages public/privé et milieu ouvert/institution. Une relative unification de ces statuts accroîtrait la souplesse et la capacité d'adaptation du système.

D'autre part, un renforcement des personnels est sans aucun doute indispensable (renforcement en général, mais dans certains départements, pour des activités spécifiques à développer : travailleuses familiales, A.E.M.O., etc). Ce renforcement ne devrait pas entraîner des dépenses supplémentaires trop importantes, compte tenu de la structure des coûts de l'A.S.E. (dépenses directes de personnel : 5 % des dépenses totales) et des économies que devrait entraîner le développement de ce type d'activités sur d'autres postes (hébergement par exemple).

4° L'organisation des services A.S.E. des D.D.A.S.S.

A ce niveau, trois grandes orientations sont à mentionner :

- la poursuite de la mise en place du service unifié de l'enfance, mais sur des bases quelque peu plus réalistes que celles données par les instructions de 1965 et 1972 ;
- la déconcentration de l'A.S.E. au niveau des circonscriptions tant en ce qui concerne les mécanismes de prise de décision que la gestion des dossiers ;
- l'introduction d'outils d'évaluation de l'activité du service (clientèle, usagers, résultats), permettant la définition de politiques départementales de l'enfance.

CONCLUSION

En conclusion de cette présentation trop rapide (deux ans de travail et 330 pages de rapports se réduisent difficilement en quelques lignes), peut-être faut-il réinsister sur la valeur essentielle de ce travail qui pourrait se résumer ainsi : définir des orientations ou une doctrine ne suffit pas pour faire changer un système aussi complexe et impliquant pour ceux qui y travaillent quotidiennement que celui de l'A.S.E.

Pour introduire le changement, encore faut-il donner aux acteurs sur le terrain le recul nécessaire par rapport à leur pratique pour la remettre en cause et entendre ce que les autres disent. Et cela aucune circulaire ne l'a jamais permis, mais bien un travail en profondeur avec l'ensemble des hommes et des institutions qui « font » quotidiennement l'Aide sociale à l'enfance.

II. - CIRCULAIRE DE M. JACQUES BARROT, MINISTRE DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, RELATIVE A LA POLITIQUE D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

(23 janvier 1981.)

I. - Les orientations prioritaires de la politique d'Aide sociale à l'enfance.

- I-1. Mieux aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants.
- I-2. Offrir aux enfants séparés de leur famille de meilleures conditions de vie.

II. - Les modalités de mise en œuvre de ces orientations.

- II-1. Une politique départementale.
- II-2. La déconcentration du service de l'Aide sociale à l'enfance.
- II-3. La coopération des différents intervenants.

Je n'ai pas à insister sur l'importance de la politique de l'enfance. En intervenant dans la vie des familles, en se substituant parfois à elles pour assurer la protection des enfants menacés ou maltraités, ainsi que le bien-être et l'épanouissement de ceux dont les conditions d'existence sont précaires, la société exerce une responsabilité majeure.

La protection de l'enfance incombe à la fois aux magistrats, conformément notamment aux dispositions des articles 375 et suivants du Code civil, et aux services de ce Ministère, en application du titre II du Code de la famille et de l'aide sociale et des textes de janvier 1959.

Pour exercer leur mission, les uns et les autres s'appuient sur des organismes de droit privé à l'action desquels il convient de rendre hommage, qu'elle ait pour objet la gestion d'établissements et services ou la représentation des intérêts des enfants ou des familles.

Il m'apparaît nécessaire de vous rappeler aujourd'hui les principes qui doivent vous guider dans votre domaine de compétence propre.

Mais je tiens à insister au préalable sur la nécessité de conjuguer vos efforts avec ceux de vos partenaires naturels. En ce qui concerne les relations avec les juges des enfants, vous devez veiller scrupuleusement au respect des dispositions des circulaires du 16 mai 1977 et du 3 juillet 1979 signées de mon prédécesseur et du Garde des Sceaux. De façon plus générale, votre intervention dans le domaine de la protection de l'enfance doit être conçue et organisée en liaison étroite avec ces magistrats. De même, devez-vous faire participer à l'élaboration et à la conduite de votre politique les associations privées qui collaborent, conformément aux dispositions de la circulaire du 24 février 1975 et dans le cadre des responsabilités qui leur sont propres, à la mission de service public dont vous avez la charge.

*
* *
*

Une impulsion nouvelle doit être donnée à la politique de protection sociale de l'enfance.

Diverses études récentes et notamment le rapport « l'aide à l'enfance demain », ont, en effet, montré que, si des progrès importants ont généralement été accomplis, ils demeurent très inégaux d'un département à l'autre, des améliorations restant souvent possibles et indispensables.

La proportion des enfants pris en charge physiquement a presque partout baissé, et les conditions de vie offertes à ceux qui sont placés n'ont cessé d'évoluer favorablement.

Toutefois, la politique de prévention est parfois très insuffisante, ce qui conduit à des séparations qui auraient pu être évitées ; les placements entraînent trop souvent oubli de la famille, dont pourtant, les difficultés demeurent ; trop de décisions sont prises sans que la consultation des enfants et des parents ait été préalablement organisée.

Enfin, les départements qui s'attachent à mettre en œuvre une politique cohérente d'aide à l'enfance et à la famille restent relativement rares.

De nombreuses instructions vous ont pourtant été adressées. Mais, sans doute, souffraient-elles de ne traiter souvent que d'un aspect d'un problème complexe et de ne pas prévoir les moyens et les mesures propres à vous permettre d'en assurer l'exécution.

La présente circulaire se propose d'y remédier en traitant de l'ensemble des éléments d'une politique d'aide sociale à l'enfance, qu'il convient, bien évidemment de considérer comme partie intégrante de la politique plus générale de la famille et de l'enfance que vous devez mettre en œuvre dans le cadre des « services unifiés de l'enfance ».

Pour vous y aider, j'ai constitué, vous le savez, une mission pluridisciplinaire qui travaillera en liaison étroite avec vous.

* * *

Les développements qui suivent traitent successivement des orientations prioritaires de la politique d'aide sociale à l'enfance et des modalités de sa mise en œuvre.

Ils sont complétés par quatre annexes relatives respectivement :

- à l'aide à la famille ;
- aux placements ;
- à la politique départementale et à l'organisation des services ;
- aux enfants victimes de mauvais traitements.

* * *

I. - LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

L'expérience acquise à la suite de l'application des textes de 1959 et les études récentes sur le fonctionnement des services de l'enfance permettent de préciser aujourd'hui les objectifs de l'aide sociale à l'enfance.

Au préalable, il faut rappeler le droit de tout enfant au respect de son identité, à la sécurité, à l'épanouissement individuel et social et à un développement affectif harmonieux. Pour cela, des orientations prioritaires seront mises en œuvre par les services de l'Aide sociale à l'enfance.

D'une part, le soutien apporté aux parents doit être renforcé pour qu'ils puissent mieux assurer eux-mêmes l'éducation de leurs enfants. Pour cela, l'effort des services doit tendre au développement de l'autonomie des familles et les formes d'aide existantes doivent être utilisées de manière plus complète.

Il faut cependant souligner avec force que cette aide aux parents ne doit pas conduire à maintenir systématiquement un enfant dans sa famille et à trop attendre avant de saisir le juge des enfants en cas de danger.

D'autre part, en cas de placement, le service a pour mission de donner à l'enfant des conditions de vie aussi proches que possible de la normale et de veiller à ce que la durée de cette prise en charge ne soit pas prolongée inutilement avant son retour dans sa famille, le déclenchement d'une procédure d'adoption, ou son entrée dans la vie active, selon les cas.

Votre effort prioritaire aura donc pour objet d'aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants et d'offrir à ces derniers les meilleures conditions de vie, qu'ils soient dans leur famille ou placés.

I-1. – Mieux aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants.

Le développement des actions de prévention organisées au cours de ces cinq dernières années par de nombreux services a permis d'éviter, dans certains départements, de nombreux placements non justifiés. Aussi, les effectifs d'enfants placés ont-ils constamment baissé. Pourtant, il est maintenant nécessaire d'engager un nouvel effort dans deux directions.

D'abord, les interventions de l'Aide sociale à l'enfance doivent viser à créer, dans la mesure du possible, les conditions d'une autonomie durable des familles. En effet, les aides accordées par les services ont trop souvent pour effet de maintenir les enfants et les parents dans une situation de dépendance. Ceci contribue à ce que, de génération en génération, les mêmes familles soient conduites à recourir à l'Aide sociale à l'enfance. C'est pourquoi il est souhaitable que les parents et les enfants jouent un rôle actif et positif dans l'élaboration et la mise en œuvre des interventions du service.

Ensuite, la diversité et l'importance des difficultés rencontrées par les familles doivent entraîner une mobilisation beaucoup plus complète des moyens d'action dont vous disposez.

I-1.1. – Donner aux parents et aux enfants un rôle actif et positif.

Pour que les parents et les enfants soient en mesure de se prendre en charge eux-mêmes, l'action de promotion familiale à mettre en œuvre doit conduire, non seulement à respecter leurs droits, mais en outre à les associer aux décisions qui les concernent.

Bien évidemment, cette participation sera fonction de la capacité de chacun. Toutefois, la consultation des parents et des enfants sera organisée chaque fois que la situation de la famille nécessite une action durable dans le cadre d'un véritable plan d'action à moyen ou long terme. Celui-ci comportera une évaluation précise des besoins des parents et des enfants, les objectifs fixés pour y répondre, les aides à mettre en œuvre et leur durée.

Bien qu'il ne soit pas possible de définir à cet égard une méthode unique d'association des familles à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures qui les concernent, il paraît cependant opportun, compte tenu des expériences déjà réalisées par certains départements, de respecter la démarche suivante :

I-1.1.1. – L'élaboration de ce plan doit débiter par une évaluation plus complète des besoins de chaque famille par l'assistante polyvalente de secteur ou le travailleur social saisi le premier. En cas de besoin, une réunion pluridisciplinaire sera provoquée afin de compléter l'analyse de la situation et de définir le contenu des mesures à prendre. La liste des participants à cette réunion sera fonction des problèmes rencontrés par chaque famille : l'équipe du service unifié de l'enfance s'adjoindra toute personne susceptible d'apporter des informations ou une aide utile aux intéressés.

Un véritable dialogue sera recherché avec les parents et les enfants pour qu'ils participent à l'évaluation de leurs difficultés, à la recherche des solutions adaptées et ultérieurement au réajustement éventuel du plan d'action.

I-1.1.2. – Un correspondant unique sera désigné à chaque famille pour que celle-ci sache à qui s'adresser en cas de besoin ; ce correspondant unique aura pour mission également de veiller à la conformité des aides apportées au plan d'action arrêté.

Cette méthode de travail devrait permettre d'atteindre deux objectifs fondamentaux : d'une part, valoriser le rôle des familles, ce qui devrait limiter le risque de voir s'instaurer une relation d'assistance entre elles et le service de l'enfance, d'autre part, respecter non seulement la lettre mais l'esprit de la loi qui exige, il faut le rappeler avec force, l'adhésion des familles aux mesures les concernant.

Ce dernier point mérite qu'on s'y arrête. Il est clair que les services administratifs n'ont aucunement le pouvoir de contraindre des familles en leur imposant des mesures qu'elles refuseraient. Il faut les en informer clairement, ainsi que des modalités pratiques de saisine du juge des enfants, afin que leur soit facilité l'appel à ce magistrat quand elles le souhaitent.

Mais vous veillerez aussi, sur un autre plan, à rendre l'exercice du recours hiérarchique plus aisé dans les hypothèses où il est envisageable : refus d'une aide ; dispositions prises pour la mise en œuvre d'une mesure demandée par la famille ou à laquelle celle-ci adhère sans ambiguïté. A cette fin, vous désignerez un responsable de rang hiérarchique élevé en informant les familles de la possibilité qui leur est offerte de s'adresser à lui dans de tels cas.

*
* *

Afin que ces familles puissent réellement jouer ce rôle actif dans la mise en œuvre des mesures prises pour elles, les aides qui leur sont accordées doivent être renforcées.

1-1.2. - Les formes d'aide existantes doivent être utilisées de manière plus complète.

1-1.2.1. - Les aides matérielles ou éducatives dont vous disposez ont d'abord pour but de prévenir les placements. Ainsi, les départements qui utilisent déjà de manière efficace les allocations mensuelles, les travailleuses familiales, les aides ménagères, ou les actions éducatives ont-ils pu limiter le nombre des prises en charge physiques.

Mais il faut aussi souligner qu'il est indispensable d'utiliser ces formes d'aide pour soutenir des parents dont les enfants sont placés. En effet, le plus souvent, les familles sont livrées à elles-mêmes à un moment où elles auraient précisément le plus besoin d'un soutien du service. Cette situation présente des inconvénients évidents : les durées de placement sont inutilement prolongées et le retour des enfants dans leurs familles est aléatoire, sinon dangereux.

Je vous demande donc de mettre en œuvre, pour chaque placement, la forme de soutien (aides matérielles ou éducatives) susceptible d'aider les parents à retrouver, au plus vite, la possibilité d'élever leurs enfants chez eux dans des conditions satisfaisantes. De plus, je vous précise que les familles dont les enfants sont placés peuvent continuer à percevoir les allocations familiales dans tous les cas où cela paraît opportun et, notamment, si elles contribuent à la prise en charge de leurs enfants. Un décret du 11 mars 1978 et une circulaire du 12 juillet 1978 ont en effet assoupli la notion de « charge effective » d'un enfant.

Pour les enfants qui vous sont confiés par le juge des enfants, vous pouvez, à sa demande, ou avec son accord, prendre la décision de poursuivre ou d'engager une mesure d'action éducative en milieu ouvert ou toute action de soutien qui paraîtrait adaptée, comme l'indiquait la circulaire « santé-justice » du 3 juillet 1979.

1-1.2.2. - L'utilisation de ces formes d'aide doit être plus active.

Les problèmes complexes rencontrés par les familles nécessitent souvent la mise en œuvre de mesures de soutien importantes et variées pendant des périodes relativement longues dans le cadre du plan d'action familiale.

La mise en œuvre de ce plan doit également s'accompagner d'une utilisation plus active des formes d'aide qui permettent aux parents d'élever eux-mêmes leurs enfants.

a) Les aides financières : allocations mensuelles et secours.

Certains départements n'ont encore pas vraiment de politique dans ce domaine. Le montant des allocations mensuelles doit être à la mesure des difficultés que la famille affronte.

Le plus souvent, ces aides financières serviront à résoudre un problème de courte durée. Mais, dans certains cas, vous pourrez être amenés à verser, pendant une période assez longue, des allocations mensuelles dont le montant pourra servir à combler une insuffisance chronique de ressources. Lorsque de telles situations ne tiennent pas à des causes économiques générales mais

aux difficultés des parents à travailler et à garder un emploi leur procurant un salaire suffisant, ou à gérer leurs ressources, le versement des allocations mensuelles doit s'accompagner de la mise en œuvre d'un projet d'action visant à redonner aux intéressés leur autonomie dans les meilleurs délais. Dans ces cas, il pourrait être nécessaire de compléter l'aide financière, par exemple par l'intervention d'une travailleuse familiale ou d'une mesure d'action éducative, ou, même lorsque cela paraît indispensable, en provoquant la désignation d'un tuteur aux prestations sociales.

Par ailleurs, je vous invite également à utiliser ces aides financières pour aider certaines familles à *louer ou à conserver un logement*. La pratique de certains départements qui se portent caution, en garantissant une prise en charge du loyer en cas de besoin, auprès des organismes de logements sociaux, afin d'aider les familles en difficulté à obtenir un appartement, doit être encouragée. De la même manière, je vous demande d'organiser dans votre département une liaison étroite avec les organismes d'H.L.M. afin que les familles pour lesquelles une expulsion ou une saisie, susceptible d'entraîner un placement des enfants, risque d'être prononcée en raison de leur incapacité à régler leur loyer soient connues de vous et qu'elles soient informées des aides que le service peut leur apporter.

Enfin, je vous précise que les allocations mensuelles peuvent être accordées à titre provisoire aux personnes pour lesquelles un retard apporté au versement de prestations sociales diverses pourrait entraîner un risque de placement pour l'enfant. L'engagement de remboursement devra être signé par les intéressés au moment de la décision initiale attribuant cette allocation mensuelle.

b) *Les aides à domicile : travailleuses familiales.*

Pour maintenir un enfant dans sa famille, dans les cas où les difficultés proviennent d'une indisponibilité temporaire des parents, l'intervention d'une travailleuse familiale peut être de nature à éviter une prise en charge plus lourde de conséquences humaines et plus coûteuse à terme, même si dans l'immédiat une telle action paraît onéreuse.

Il en sera notamment ainsi lorsque la mère s'absente pour une période plus ou moins longue du foyer. Dans ces cas, un grand nombre de services départementaux placent les enfants dont le père qui travaille, ne peut s'occuper dans la journée. De telles pratiques ne sont pas acceptables. Vous devez donc rechercher, chaque fois, avec les intéressés, la solution susceptible de maintenir l'enfant à son foyer.

c) *Les actions éducatives en milieu familial.*

Dans le cas où le maintien des enfants dans leur famille suppose que soit restaurée la capacité éducative, une mesure d'action éducative doit être mise en œuvre. En effet, les services sociaux polyvalents et les puéricultrices de P.M.I. n'ont pas toujours la disponibilité nécessaire pour prendre en charge les situations complexes, nécessitant une présence plus importante d'intervenants aux compétences complémentaires, pour résoudre les problèmes, en général multiples, rencontrés par certaines familles. C'est pourquoi, les équipes pluridisciplinaires d'A.E.M.O. qui sont chargées des actions éducatives dans les familles, doivent être en nombre suffisant et disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

En effet, ces actions éducatives sont encore trop peu utilisées dans un grand nombre de départements. Il en est notamment ainsi pour le traitement des problèmes rencontrés par des mères isolées pour lesquelles le recours au placement est la solution la plus fréquemment utilisée.

Je demande donc aux départements de se doter de moyens publics ou privés suffisants pour que ces formes d'aide puissent être développées.

d) *La prévention spécialisée.*

Dans les milieux où les phénomènes d'inadaptation de la jeunesse sont particulièrement développés, les clubs et équipes de prévention spécialisée présentent un mode d'action bien adapté, notamment en raison des moyens spécifiques utilisés qui supposent la libre adhésion des jeunes intéressés. Ils peuvent faciliter aux jeunes en difficulté, à leurs groupes, à leurs familles, à leur milieu, une meilleure insertion sociale.

Il est donc important en ce domaine que les besoins au niveau des circonscriptions soient évalués avec le concours de la section spécialisée du Conseil départemental de protection de l'enfance, lieu de rencontre de tous les partenaires du Service.

En outre, les équipes de prévention spécialisée doivent pouvoir établir des liaisons avec les travailleurs sociaux de la circonscription qui ont à intervenir dans les familles des mêmes milieux.

* * *

1-2. – Offrir aux enfants séparés de leur famille de meilleures conditions de vie.

La mise en œuvre de ces formes d'aide ne doit pas viser à maintenir à tout prix l'enfant dans sa famille.

Il est impossible de dresser une sorte de typologie a priori des cas dans lesquels le placement doit être accepté ou proposé. Seule une évaluation précise de la situation permet de se prononcer.

Pour les pupilles et pour les enfants susceptibles de donner lieu à une déclaration judiciaire d'abandon, vous devez rechercher, sans retard inutile, un placement en vue d'adoption. Ma circulaire du 10 décembre 1980 vous a indiqué certaines des mesures qu'il me paraît nécessaire de prendre pour mener une politique plus active à cet égard.

Pour les autres enfants, en dépit des progrès déjà accomplis, des efforts nouveaux doivent être réalisés. D'abord, la séparation est très souvent vécue par l'enfant et les parents comme une sanction, ce qui rend difficile la mise en œuvre d'une action éducative efficace. Ensuite, le choix des placements résulte plus de conceptions théoriques, de modes ou des relations établies entre équipes qui se connaissent, que des besoins spécifiques de chaque famille. Enfin, le problème de la qualité des placements n'est pas traité par les services de l'enfance : le contrôle exercé sur les établissements est essentiellement financier et l'évaluation des placements familiaux est imprécise.

Pour améliorer cette situation, les actions suivantes doivent être mises en œuvre.

1-2.1. – *Un premier effort doit d'abord être accompli afin d'éviter les ruptures dans la vie de l'enfant pour lequel un placement est nécessaire.*

Pour cela, deux séries de mesures doivent être prises :

1-2.1.1. – *Eviter de perturber la vie habituelle des enfants.*

Tout placement quels qu'en soient le motif et les circonstances s'analyse comme un déplacement de l'enfant qui ne peut manquer d'en être plus ou moins gravement affecté. Il convient donc, en premier lieu, de veiller à ce que dans tous les cas où n'existe pas de contre-indications formelles, les relations avec les parents soient maintenues et favorisées. Il faut rappeler d'abord que seul le juge a le pouvoir de limiter le droit de visite. Ensuite, dans le cadre du plan d'action familial, il convient d'aider les parents à reprendre leurs enfants chez eux à intervalles réguliers, par exemple, pendant les vacances ou en fin de semaine. De plus, les parents pourront être associés à la vie de l'enfant par la communication qui leur sera faite d'informations suffisantes sur sa scolarité, ses activités, ses loisirs, son évolution personnelle, ou à sa prise en charge sous des formes diverses. Leur responsabilité pourra aussi s'exercer à l'égard de leurs enfants sous la forme d'une participation au financement du placement, suivant des modalités que vous fixerez en tenant compte, notamment, de leurs capacités contributives.

Par ailleurs, il est souhaitable que la vie scolaire et sociale de l'enfant ne soit pas interrompue inutilement. Dans toute la mesure du possible, les enfants placés doivent pouvoir continuer à fréquenter leur école et leurs activités de loisir habituelles.

Tout cela suppose que vous mettiez à la disposition de chaque circonscription une gamme de moyens de placements publics ou privés adaptés et que vous ayez recours, si possible, aux parents ou au voisinage de la famille dont l'enfant doit être placé avant de recourir, éventuellement, à une prise en charge au titre de l'Aide sociale à l'enfance.

I-2.1.2. – Il faut aussi que les placements soient préparés.

Les trop nombreux placements en urgence sont souvent le signe que les actions de prévention mises en œuvre ne sont pas suffisantes. Mal préparés ils ne constituent souvent qu'une étape, au terme de laquelle l'enfant sera à nouveau déplacé.

Vous devez veiller à ce que, dans votre département, le nombre des placements sans préparation soit réduit au maximum par la mise en œuvre de moyens de prévention suffisants.

Par ailleurs, le choix du lieu et du mode de placement doit dépendre uniquement d'une évaluation précise des besoins des parents et des enfants, compte tenu des moyens disponibles. J'insiste vivement pour que ces décisions ne soient pas prises en fonction d'habitudes ou de règles générales. Ainsi, par exemple, l'âge d'un enfant n'est pas le seul critère à prendre en compte pour le choix du mode de placement. Ainsi encore, je vous demande de veiller avec attention à ce que les enfants de l'A.S.E. ne soient pas orientés vers les C.D.E.S. si leur situation ne le justifie pas absolument. Par contre, vous devez vous assurer que les placements dans les établissements de l'enfance inadaptée (annexe 24 du décret n° 56-284 du 3 mars 1956) font l'objet d'un examen préalable par cette C.D.E.S. ou ont été expressément prescrits par un juge dans le cadre de sa compétence.

Enfin, vous devez veiller à ce que d'étroites liaisons s'établissent entre les équipes qui interviennent en milieu familial, les établissements et les familles d'accueil, de manière que, au moment du placement, ceux qui sont chargés de la prise en charge de l'enfant soient en mesure de le connaître pour élaborer un projet éducatif adapté à sa situation et de favoriser l'application du plan d'action familial mis en œuvre.

I-2.1.3. – Les remises d'enfants à leur famille doivent être organisées.

Il est nécessaire de préparer le retour de l'enfant auprès de ses parents après une séparation qui l'aura conduit dans un milieu familial différent ou dans un établissement. Aider à ce que les relations se rétablissent et permettre aux parents de faire face à leurs nouvelles responsabilités suppose que des précautions particulières soient prises.

Il va de soi que le retour de l'enfant auprès de ses parents sera précédé d'une évaluation très précise de la situation de ces derniers, afin de déterminer le moment opportun et les aides éventuelles à mettre en œuvre.

En toute hypothèse, vous devez vous assurer quelques semaines après ce retour, que l'enfant et la famille ont pu rétablir des relations convenables et que leurs conditions de vie sont satisfaisantes et ne nécessitent plus une aide de vos services.

I-2.2. – L'amélioration des placements en famille d'accueil.

Le placement familial a déjà fait l'objet de plusieurs circulaires. Je vous demande à nouveau de veiller à ce que la sélection et la formation des assistantes maternelles de l'Aide sociale à l'enfance soient mises en œuvre conformément aux indications qui vous ont été transmises et soient l'occasion d'une collaboration plus étroite entre les équipes du P.M.I., de l'A.S.E. et le service social polyvalent.

Je vous rappelle que cette formation est un droit prévu par la loi et que la qualité des placements familiaux du service dépendra de la politique que vous mènerez dans ce domaine. Je demande donc aux départements qui ne l'ont pas encore fait d'inscrire les crédits nécessaires à cette formation pour organiser les stages préconisés par mes instructions antérieures.

Mais, par ailleurs, il faut également insister sur le fait que les familles d'accueil ne peuvent exercer leur rôle si elles ne sont pas associées au plan d'action mis en œuvre pour l'enfant et sa famille. Je vous demande donc d'informer, dans chaque cas, les familles d'accueil de l'Aide sociale à l'enfance de ces plans d'action familiale pour qu'elles soient placées dans les conditions les plus favorables pour exercer leur rôle éducatif, non seulement à l'égard des enfants qui leur sont confiés mais aussi de leurs parents.

I-2.3. – *Les établissements à caractère social.*

Afin de leur permettre de mieux répondre aux besoins des enfants et de leur famille, une véritable politique doit être définie après une large concertation dans chaque département.

Elle doit d'abord viser à sauvegarder, chaque fois que c'est souhaitable, les relations entre parents et enfants et à donner à ces derniers des conditions de vie aussi proches que possible de la normale.

I-2.3.1. – Pour cela, il convient de mettre à la disposition de chaque circonscription, une capacité d'accueil suffisante et de faire en sorte que les enfants soient placés à proximité de leur lieu de résidence initial.

Vous devez donc vous attacher à constituer une gamme de moyens publics et privés de placement harmonieusement répartis en fonction de la localisation des besoins.

La situation actuelle est souvent sensiblement différente. Dans beaucoup de départements, la capacité d'accueil est concentrée en un petit nombre d'établissements de taille importante ou même très importante. Ces établissements peuvent être de qualité grâce aux efforts de leurs gestionnaires. Lorsqu'ils comptent plus d'une cinquantaine de places, ils risquent cependant, en dépit de ces efforts, d'offrir aux enfants des conditions de vie peu satisfaisantes et de les couper de leur milieu d'origine alors même que cette coupure n'aurait pas été expressément voulue.

Vous devez examiner de façon très précise la situation de ces établissements.

Je vous rappelle de même que, conformément à la loi hospitalière et à la loi relative aux institutions sociales et médico-sociales, la gestion des foyers hospitaliers doit être transférée sans retard au département.

I-2.3.2. – Par ailleurs, afin d'éviter de multiplier inutilement le nombre des placements, le rôle des foyers de l'enfance sera élargi. Ils ne doivent plus être des établissements auxquels on confie systématiquement le premier accueil de l'enfant avant son orientation vers un placement plus durable. Sans renoncer à leur fonction d'accueil d'urgence, lorsqu'elle reste nécessaire, les foyers de l'enfance doivent jouer le rôle d'établissements de moyen et long séjour au même titre que les maisons d'enfants à caractère social. Ces dernières exerceront également un rôle plus large en recevant les cas d'urgence des circonscriptions qu'elles desservent.

I-2.3.3. – Enfin, vous devrez porter une attention particulière au projet éducatif des établissements. Les enfants doivent y trouver un mode de vie qui ne soit pas en rupture trop brutale avec ce qu'ils connaissaient et qu'ils connaîtront à l'extérieur.

Par ailleurs, dans les cas où les parents ne sont pas en mesure d'entretenir des relations avec leurs enfants placés, il est recommandé de développer les séjours dans une famille pendant les fins de semaine ou à l'occasion de vacances, que ce soit chez une assistante maternelle ou chez des parrains.

*
* *

II. – LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE CES ORIENTATIONS

Il vous appartient de faire passer ces orientations dans les faits. Pour cela, vous devez déterminer les actions concrètes à engager, qui dépendront à la fois de la situation actuelle de votre département et des objectifs particuliers qu'il paraît nécessaire d'y assigner à la protection sociale de l'enfance.

Sera ainsi définie une véritable politique départementale de l'Aide sociale à l'enfance. Elle doit être élaborée après une large concertation. Vous voudrez bien, notamment, vous rapprocher des juges des enfants dont les besoins en matière d'établissements et de services doivent être particulièrement pris en considération, ainsi que des délégués régionaux de l'Education surveillée.

L'efficacité de l'action en faveur des enfants et de leurs familles suppose, par ailleurs, que la gestion du service soit déconcentrée dans un cadre territorial approprié et que la coopération des différents intervenants soit mieux organisée.

II-1. – Une politique départementale.

II-1.1. – Afin de permettre une adaptation permanente des services et des établissements aux besoins des familles et des enfants, il est de la responsabilité du directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales d'élaborer une politique départementale et de la proposer au préfet, afin qu'elle fasse l'objet d'une discussion et d'une décision du conseil général.

L'évolution de la situation démographique, sanitaire et sociale de votre département, ainsi que l'adaptation progressive de vos méthodes d'action, peuvent rendre nécessaire une adaptation des services et des établissements existants.

II-1.2. – Pour que ces transformations soient réalisées dans de bonnes conditions, il est indispensable que les gestionnaires et l'ensemble des intéressés puissent en débattre et s'y préparer.

J'insiste vivement pour que soient associés à l'élaboration de cette politique départementale les juges des enfants, les délégués régionaux de l'Education surveillée, les associations gestionnaires des services et établissements, les organisations représentant les intérêts des familles ainsi que les organisations professionnelles.

A l'occasion des réunions que vous organiserez à cette fin, pourront être abordées, en particulier, l'évolution de la politique de prévention et ses conséquences sur les placements : la place des établissements et des familles d'accueil dans le dispositif, l'implantation des foyers et des maisons d'enfants à caractère social, la cohérence et la coordination des interventions des différents services et institutions ainsi que les méthodes d'évaluation des résultats.

Cette réflexion collective sur la politique départementale suppose que vous disposiez d'instruments de gestion suffisamment précis pour que la connaissance de l'évolution des besoins et du degré d'adaptation des services aux besoins des familles ne repose pas uniquement sur l'appréciation des différents partenaires concernés. Vous trouverez dans l'annexe 3 des indications complémentaires sur la manière d'élaborer et d'utiliser un tableau de bord départemental.

La mise en œuvre efficace de cette politique suppose, comme le montre l'expérience de certains départements, que les décisions des services soient déconcentrées et que la coopération des différents intervenants soit organisée dans un cadre territorial approprié.

II-2. – La déconcentration du service de l'Aide sociale à l'enfance.

II-2.1. – Cette déconcentration est nécessaire.

En effet, les nombreux services qui sont encore centralisés ne parviennent pas à remplir correctement leur mission. Ainsi, par exemple, il arrive souvent que les décisions d'attribution d'allocations mensuelles, la mise en œuvre d'une action éducative en milieu ouvert, l'organisation d'activités de loisirs dans un foyer soient prises par l'inspecteur principal ou même, parfois par le directeur départemental lui-même. Cette méthode présente deux types d'inconvénients sérieux : d'abord, la longueur des circuits et la multiplicité des intervenants ont pour effet de rallonger inutilement les délais ; ensuite, le responsable de la décision est trop éloigné des familles pour connaître avec précision leur situation, ce qui le conduit à adopter des solutions plus conformes à des règles générales ou à des habitudes qu'aux besoins des enfants et de leurs parents.

II-2.2. – Dès lors, les décisions individuelles doivent être déconcentrées dans le cadre de la politique préalablement définie.

L'expérience des départements où le pouvoir de décision est déconcentré montre que le service rendu aux familles est de meilleure qualité et que la répartition des compétences des différents intervenants est mieux assurée.

En effet, la réponse aux besoins des familles est assurée par celui ou ceux qui connaissent leur situation avec précision : le soutien qui leur est accordé correspond mieux à la nature exacte des difficultés rencontrées.

Par ailleurs, les rôles des intervenants auprès des familles et celui des responsables administratifs sont mieux définis. En effet, les décisions individuelles prises par les premiers sont orientées par la politique départementale de l'enfance définie au préalable. Les responsables administratifs ont pour mission de suivre l'application de cette politique et de veiller à son adaptation à l'évolution des besoins de la population.

II-3. - La coopération des différents intervenants.

Les actions des différents services et organismes relevant de votre compétence qui interviennent dans le domaine de l'action en faveur de l'enfance doivent être coordonnées pour mieux répondre aux besoins des familles. Ces dernières ont souvent, au même moment, des difficultés de nature diverse qui nécessitent des aides relevant de compétences variées. L'absence de liaison entre ces différents intervenants présente de sérieux inconvénients. D'abord, les prises en charge sont trop souvent partielles : ainsi, par exemple, un simple soutien financier sera accordé à des parents qui ne peuvent se procurer des ressources suffisantes en raison des problèmes de santé du père. D'autre part, les interventions successives de différents services qui interviennent sans se communiquer les informations dont ils disposent ne permettent pas d'assurer la cohérence et la continuité des prises en charge.

Dès lors, une attention particulière doit être portée à la définition du rôle de chaque intervenant et à la manière dont leur coopération et leur coordination s'organisent.

Pour cela, les circonscriptions d'Action sanitaire et sociale doivent être organisées de manière à favoriser le travail en équipe nécessaire à la prise en charge des familles et des enfants. C'est, en effet, dans un cadre géographique restreint, dont il vous appartient d'arrêter la taille en fonction des caractéristiques de votre département, que les intervenants qui peuvent appartenir à des services ou à des institutions différents, se rencontreront et prendront ainsi l'habitude de coordonner leurs actions.

*
* *

Les objectifs généraux de la politique de l'enfance et la mise en œuvre complète des différentes orientations rappelées dans cette circulaire sont ambitieux. Leur mise en œuvre suppose la collaboration de tous ceux qui jouent actuellement un rôle dans ce domaine. C'est pourquoi une réflexion en profondeur doit être engagée dans les départements où une politique globale de l'enfance n'a pas encore pu être définie.

Les études menées au cours de ces dernières années et les expériences engagées par certains départements montrent qu'une politique volontariste permet de réaliser des progrès considérables au bénéfice des enfants et de leurs parents.

Pour l'élaborer et la conduire, vous devrez faire preuve de résolution et de persévérance. La tâche, en effet, est difficile. Mais l'enjeu est crucial.

Vous aurez à présenter au Ministère, avant le début de 1982, la politique que vous proposerez en faisant apparaître, d'une part, l'analyse précise de la situation, des moyens et des conditions de fonctionnement actuels, d'autre part, les objectifs à atteindre et les moyens nécessaires.

Dans le mois suivant l'envoi de cette circulaire et de ses annexes, des sessions de travail approfondies seront organisées pour vous et vos collaborateurs par la Direction de l'action sociale et l'Ecole nationale de la santé publique. Par ailleurs, l'administration centrale vous apportera son aide, s'il en est besoin, notamment en mettant à votre disposition la mission pluridisciplinaire qui a été constituée.

Jacques BARROT.