

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen de la proposition de loi relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations (n° 2185) (*Mme Henriette Martinez, rapporteure*)..... 2
- Informations relatives à la Commission..... 15
- Amendements examinés par la commission..... 16
- Présences en réunion 18

Mardi

21 décembre 2010

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence de
M. Bernard Perrut,
*Vice-président***



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 21 décembre 2010

La séance est ouverte à seize heures quarante cinq.

(Présidence de M. Bernard Perrut, vice-président de la Commission)

*La Commission des affaires sociales examine, sur le rapport de **Mme Henriette Martinez**, la proposition de loi relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations (n° 2185).*

Mme Henriette Martinez, rapporteure. Je suis heureuse de retrouver votre Commission, où j'ai siégé entre 2002 et 2007 avant d'être membre de la Commission des affaires étrangères.

La proposition de loi qui vous est soumise n'est pas un texte de circonstance, même si, ce week-end encore, deux fillettes sont mortes dans des conditions dramatiques. Elle n'est pas non plus le fruit de mon imagination, mais le résultat d'un travail d'observation. Elle est aussi une nécessité. Compte tenu du fait qu'elle a été déposée en janvier 2010, soit il y a près d'un an, je vous proposerai quelques amendements rédactionnels élaborés après consultation de différents organismes et qui n'en changeront pas le fond.

Ce texte est le fruit d'une expérience personnelle, d'une réflexion et d'observations confirmées par l'actualité.

Une expérience personnelle, tout d'abord, car, ayant été dix-sept ans maire et dix ans conseillère générale, j'ai, durant tout ce temps, eu l'occasion de procéder à des signalements et de suivre des enfants en danger.

Quant à la réflexion, je l'ai menée eu sein de notre Assemblée, en qualité de rapporteur de la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. Elle est aussi le fruit du travail que j'ai réalisé, que ce soit avec Dominique Perben pour l'élaboration du *Guide du signalement* à la suite de la loi Jacob, dans mes fonctions de vice-présidente de la mission d'information « famille et droits de l'enfant » – qui a rendu son rapport en février 2006 –, en participant activement à la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance ou en déposant la proposition de loi qui vous est soumise aujourd'hui. J'ai également saisi Mme Nadine Morano du problème de la transmission des informations d'un département à l'autre et j'ai participé aux États généraux de l'enfance, où j'ai eu l'occasion de présenter cette réflexion.

La proposition de loi s'inscrit dans la continuité de ce travail et les décès tragiques d'enfants confirment la nécessité de compléter la législation en vigueur : Nathan, trois ans, retrouvé en 2007, plusieurs mois après son décès en août 2006 ; en janvier 2008, Enzo, trois ans ; en mars 2009, Dylan, sept ans, qui n'est pas décédé, mais a été torturé ; en septembre 2009, Marina, huit ans, qui a défrayé l'actualité ; ce dimanche, une fillette de sept ans dans l'Allier et ce lundi, une fillette de trois ans dans le Loiret, torturées par leur mère. La législation ne sera peut-être jamais complète pour protéger les enfants, mais nous devons avoir à cœur de l'aménager.

En 2009, le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger – le SNATED –, présidé par notre collègue Patricia Adam, a transmis aux conseils généraux 9 235 informations préoccupantes, correspondant à 16 000 enfants en danger, dont 80 % se sont révélées fondées et méritant réellement un suivi. Je vous rappelle aussi que 265 061 mineurs sont pris en charge par les services sociaux et la protection de l'enfance.

Après avoir déposé cette proposition de loi, j'ai procédé à une concertation, notamment avec les associations de protection de l'enfance, l'Assemblée des départements de France – l'ADF –, représentant les présidents des conseils généraux, et recueilli l'avis du Médiateur de la République et celui, positif, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La proposition de loi porte sur le signalement des enfants en danger et sur la transmission des informations. La loi du 5 mars 2007 a reconnu le président du conseil général comme le pivot de la protection de l'enfance dans les départements. C'est auprès des conseils généraux que se sont formées les cellules de recueil des informations préoccupantes, qui filtrent les informations qui leur parviennent et diligentent les enquêtes sociales nécessaires pour vérifier la validité des situations et déterminer si les enfants sont « en danger » ou « en risque » de l'être – distinction introduite par la loi de 2007.

Malgré l'évolution favorable de la loi et bien que le suivi des enfants en danger soit correctement assuré grâce à la transmission des informations par les cellules et à la coordination des professionnels de l'enfance au titre du secret professionnel partagé, il est regrettable que, lorsqu'une famille quitte un département pour un autre, les informations ne soient pas transmises au-delà de cette frontière administrative. Outre le fait que certains décrets d'application de la loi du 5 mars 2007 relatifs à la transmission des informations sont encore en attente de parution, certains aspects de cette question devraient être traités sur le plan législatif en vue d'une plus grande efficacité et d'une plus grande rapidité des interventions.

Si le suivi judiciaire des affaires est correct – les dossiers sont transmis d'un parquet à l'autre lorsqu'une famille change de département –, il n'en est pas de même pour l'enquête sociale : au stade du premier signalement et de la première demande d'informations, aucun suivi n'est possible lorsque la famille disparaît. Une famille peut ainsi quitter le département où elle réside lorsqu'elle se sent surveillée. Si l'enfant a de la chance – cela dépend bien souvent du hasard, du courage de l'environnement ou de la possibilité de connaître la situation –, un autre signalement peut intervenir, mais le conseil général du département d'accueil ignore qu'il y a eu un précédent. Du reste, la famille peut déménager une fois encore. Comme l'a rappelé Mme Martine Brousse, directrice de l'association *La Voix de l'enfant*, la famille de la petite Marina – assassinée par son père, qui a dissimulé son corps dans du béton – avait déménagé quatre fois, disparaissant après chaque signalement, bien que les services sociaux aient fait leur travail et que le père ait été convoqué par la gendarmerie. Au-delà donc du plan judiciaire, le suivi de ces enfants est donc indispensable aussi sur le plan de l'enquête sociale : sans préjuger de ses conclusions, celle-ci doit pouvoir aller jusqu'à son terme même en cas de déménagement de la famille.

Il faut donner au président du conseil général les moyens d'être véritablement le protecteur des enfants que la loi fait de lui et éviter de judiciariser toutes les affaires. Aux termes de la loi du 5 mars 2007, les services sociaux, lorsqu'ils savent qu'un enfant est en danger, saisissent le procureur de la République, qui diligente une enquête pour retrouver cette famille. Outre qu'il n'est pas possible d'envoyer les gendarmes ou la police chez toutes

les familles concernées, la double évaluation – par les services sociaux, puis par le procureur – a souvent pour effet que l'on intervient trop tard.

La solution que je préconise est moins lourde : lorsqu'une famille qui a fait l'objet d'une information préoccupante change de département et disparaît sans laisser d'adresse, le président du conseil général doit pouvoir saisir les organismes de prestations sociales – caisse d'allocations familiales et caisse primaire d'assurance maladie – qui disposent du Registre national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM), et communiquer la nouvelle adresse au département d'accueil afin que celui-ci puisse poursuivre l'enquête sociale, sans intervention de la justice ou de la gendarmerie.

Bien que chacun fasse son travail, le dispositif actuel, trop cloisonné, n'est pas satisfaisant. Ainsi, dans le département des Hautes-Alpes, dont je suis élue, j'ai récemment signalé un bébé que je considère être en danger. Sa mère, que j'ai eu l'occasion de suivre lorsque j'étais maire du village où elle vivait, avait de graves problèmes d'addiction et souffrait de troubles psychiatriques. Elle a quitté la commune avec son bébé pour suivre à Millau – c'est-à-dire dans un autre département – son compagnon, lui-même malade psychiatrique. Lorsque j'ai signalé ce cas, le conseil général des Hautes-Alpes m'a informée qu'il allait procéder à un « signalement national » : le cas sera envoyé à tous les conseils généraux de France, afin que ceux-ci puissent savoir, si la personne concernée venait à se présenter à l'une de leurs permanences, qu'elle a déjà été signalée dans les Hautes-Alpes. C'est une bouteille à la mer. Il aurait été plus simple et plus satisfaisant, puisque j'indiquais la ville dans laquelle résidait désormais cet enfant, d'alerter directement le conseil général de l'Aveyron.

Permettez-moi encore de citer un exemple. Le petit Nathan, un enfant de trois ans qui vivait dans les Alpes-Maritimes avec son père et la compagne de celui-ci, était régulièrement battu. La situation a été signalée aux services sociaux des Alpes-Maritimes, qui ont fait leur travail et ont commencé une enquête sociale. La famille a ensuite disparu et les services sociaux, qui considéraient que l'enfant était réellement en danger, ont alerté le procureur de la République. Celui-ci a saisi la gendarmerie, qui a diligenté une enquête et, en février 2007, a retrouvé la famille à Sisteron, dans les Alpes-de-Haute-Provence, à 17 kilomètres de chez moi. Nathan n'était pas au nombre des enfants qui se trouvaient dans cette famille et les parents ont déclaré qu'il était chez sa mère. Renseignements pris, ce n'était pas le cas : il était mort et enterré depuis août 2006. Le procès a eu lieu en juin 2010. Les procédures ont donc été conformes à la loi de 2007 et chacun a fait son travail, mais il était trop tard. La loi en vigueur ne permet pas une réactivité suffisante. Si les services sociaux des Alpes-Maritimes avaient disposé de la nouvelle adresse de la famille, sans doute aurait-on pu éviter que ce petit garçon de trois ans meure sous les tortures.

La proposition de loi qui vous est soumise a donc pour objet de permettre de mener à son terme, dans les meilleurs délais, toute enquête sociale et de donner au président du conseil général, qui en a la responsabilité, les moyens de suivre les enfants en danger ou risquant de l'être pour pouvoir intervenir à temps.

Ce texte, que je vous demanderai d'adopter avec les quelques modifications d'ordre rédactionnel que je proposerai de lui apporter par amendements pour tenir compte des observations – notamment de la CNIL – recueillies depuis son dépôt, procède d'un principe de précaution. Il est regrettable que ce dernier, inscrit dans la Constitution pour la protection de l'environnement, ne le soit pas pour celle des enfants. À défaut de résoudre tous les problèmes, l'adoption de cette proposition de loi apportera une pierre supplémentaire à

l'édifice de la protection des enfants face à la maltraitance. Je remercie les collègues qui m'ont fait part de leurs propositions, notamment Edwige Antier, qui a déposé des amendements que nous examinerons tout à l'heure. J'espère que, sur un tel sujet, nous parviendrons à un consensus.

M. Bernard Perrut, président. Cette question, qui touche à la vie des enfants, est particulièrement importante et vous avez souligné à juste titre combien il importe que nous fassions évoluer la législation en la matière. Sans remettre en cause le travail effectué sur le terrain par les services sociaux et les services judiciaires, vous mettez en lumière le manque de coordination entre les différents départements, qui a pour effet que certains enfants échappent à la protection dont ils devraient bénéficier.

Je ne doute pas que vous ayez recueilli l'avis des présidents de conseils généraux, au sein de l'Assemblée des départements de France. Le texte que vous proposez leur confie en effet une responsabilité nouvelle par rapport au rôle-pivot dont les investit la loi de 2007 : il leur incomberait désormais de trouver la nouvelle adresse des familles suivies. Sans doute avez-vous vérifié également, au niveau national, que la sécurité sociale et la caisse d'allocations familiales sont en mesure de transférer cette information dans des délais rapides.

Au-delà des chiffres, le SNATED fonctionne-t-il réellement bien ? De fait, nous recevons à ce propos des informations parfois contradictoires.

Quel est, par ailleurs, le rôle des enseignants en matière de protection de l'enfance ? Dans nos communes, en effet, certains enseignants signalent à leurs autorités de tutelle des enfants qui leur semblent en danger, tandis que d'autres n'osent pas le faire, de crainte de s'immiscer indûment dans la vie des familles et de déclencher à tort des procédures graves. Ces enseignants nous font souvent part de leurs interrogations à ce propos et il serait utile de préciser quels sont les textes existants en la matière.

Votre travail, madame le rapporteure, permettra d'évoluer dans le sens d'une meilleure protection de l'enfance.

Mme la rapporteure. J'ai en effet contacté de nombreux organismes. L'avis de la CNIL est particulièrement important : il est possible de solliciter les services sociaux – caisse d'allocation familiale et sécurité sociale –, à condition que la législation leur permette de prendre les informations dans le registre national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie. Il convient donc de veiller à inscrire ces dispositions dans la proposition de loi, ce que je vous proposerai de faire par amendement. La CNIL souligne que la protection des enfants est un objectif prioritaire et qu'elle relève du secret professionnel partagé, déjà inscrit dans la loi de 2007. Elle rappelle à ce propos les termes de la loi, qui dispose que « *le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance* » et que « *les personnes soumises au secret professionnel peuvent partager entre elles des informations à caractère secret afin de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs peuvent bénéficier* ».

Notre collègue Patricia Adam, qui préside avec compétence et brio le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger et qui n'a malheureusement pas pu être parmi nous aujourd'hui, pourra sans doute évoquer plus précisément ce service lors de l'examen du texte en séance publique. Le SNATED me semble bien fonctionner. Je rappelle qu'il a traité 489 511 appels en 2009, accordé 21 481 « aides immédiates », c'est-à-dire des

conseils permettant de résoudre les problèmes rencontrés, et assuré 9 235 transmissions aux départements, qui concernaient 16 000 enfants en danger ou en risque de l'être – soit 25 à 26 transmissions par jour – dont 80 % validées par les enquêtes sociales. Ce service, qui n'a pas vocation à protéger directement les enfants, est destiné à transmettre l'information aux départements et à recueillir les bonnes pratiques, en s'efforçant de les harmoniser entre les différents départements, ce qui n'est actuellement pas le cas, même si la loi de 2007 impose la création des cellules de recueil des informations préoccupantes. De telles cellules, réunissant tous les professionnels de l'enfance, ont été créées dans 80 % des départements. Elles ont pour objet d'examiner les signalements et de distinguer les informations réellement préoccupantes, qui méritent une aide sociale, et celles qui relèvent plutôt d'une certaine forme de délation – sachant par ailleurs que l'erreur est toujours possible.

La communauté éducative est invitée, souvent par l'intermédiaire des inspecteurs d'académie ou de leurs représentants, à participer à ces cellules, qui permettent de suivre les familles et les enfants en danger au sein du département. Bien que les résultats ne soient pas encore pleinement satisfaisants, la pratique du secret professionnel partagé est en train de se mettre en place. Les enseignants sont souvent les mieux placés pour recueillir les informations sur les enfants maltraités dans leur famille – lesquels, par définition, ne savent pas à qui en parler hors de celle-ci. Sans doute aurez-vous observé comme moi, chers collègues, qu'à la suite des interventions que nous sommes parfois amenés à faire dans les classes sur les droits des enfants, les enseignants nous informent que certains enfants font ensuite état des sévices qu'ils subissent – situation d'ailleurs statistiquement inévitable, puisqu'elle touche en moyenne deux enfants par classe. Chaque fois que l'on parle aux enfants de leurs droits et, surtout, de la manière dont les adultes doivent se comporter à leur égard, on fait apparaître des souffrances et des maltraitances.

L'association *La Voix de l'enfant* indique en outre que, même lorsque les cas sont signalés, il est fréquent que les enfants se rétractent par peur de leurs parents. Ainsi, alors que les enseignants de la petite Marina avaient signalé à plusieurs reprises des maltraitances dont elle était victime, l'enfant, convoquée à la gendarmerie avec son père, a déclaré qu'elle était tombée dans l'escalier et s'était fait des bleus toute seule. Il est difficile pour un enfant de parler en présence de son tortionnaire. Au Québec, où nous nous sommes rendus dans le cadre de la mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant, un enfant qui fait l'objet d'un signalement est immédiatement retiré à sa famille pour la durée de l'enquête sociale, afin d'être soustrait aux pressions, et il fait l'objet, pendant quarante-huit heures, d'un premier diagnostic hors du milieu familial. Peut-être ne faut-il pas aller aussi loin, car cette situation peut être également traumatisante pour l'enfant. C'est en tout cas la revendication de l'association *La Voix de l'enfant*.

Le rôle des enseignants est prioritaire, mais la loi fait obligation à toute personne qui constate un danger potentiel visant un enfant à le signaler, sous peine d'être punie pour non-assistance à personne en danger. Il reste vrai que le voisinage a souvent peur des conséquences d'un tel signalement.

M. Georges Colombier. Madame la rapporteure, je vous remercie pour le travail que vous accomplissez depuis longtemps, fruit de vos observations et de votre expérience. Dans le département de l'Isère, j'ai moi-même créé et présidé, en 1988, l'office départemental de l'enfance maltraitée, qui était alors un partenariat entre les élus, la gendarmerie, la police, l'éducation nationale, les médecins hospitaliers et libéraux et les services sociaux, relayés par les services du conseil général lorsque ceux-ci se sont vus attribuer cette compétence.

Le partage de l'information est très important. Bien que n'apparaissant pas parmi les cosignataires de cette proposition de loi – je croyais pourtant en faire partie –, je lui apporte tout mon soutien et crois me faire en cela aussi l'écho de mes collègues du groupe UMP.

Mme Martine Pinville. Il est un peu surprenant que cette proposition de loi soit examinée alors que tous les décrets d'application de la loi de 2007 n'ont pas encore été publiés – on ignore même s'ils le seront avant le 31 décembre –, malgré les travaux engagés sur ce plan par le Gouvernement avec l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED).

Par ailleurs, le fait que la proposition de loi ne prévoie pas de référentiels nationaux et ne donne donc pas d'outils nouveaux aux départements lui donne une portée insuffisante. Peut-être serait-il opportun, par exemple, d'établir une grille déterminant les informations à communiquer en fonction du signalement, car il n'est pas forcément nécessaire de transmettre toutes les informations dans tous les cas. Des précisions s'imposent à cet égard. Il importe aussi de travailler avec les juges, qui interviennent dans 80 % des dossiers.

Mme Marie-Françoise Clergeau. Quelles observations l'ADF a-t-elle formulé concernant la proposition de loi ?

Si, par ailleurs, comme vous l'indiquez, le parquet a parfois des difficultés à retrouver rapidement une famille qui a changé de département, ne conviendrait-il pas de trouver des moyens judiciaires de le lui permettre, plutôt que de donner de nouvelles responsabilités au président du conseil général, qui n'a pas forcément vocation à intervenir à tous les niveaux dans ce domaine ?

Il est en outre un peu gênant que nous devions examiner ce texte durant la semaine du 12 janvier – au moment même où sera votée la suppression du Défenseur des enfants. Il y a là une certaine contradiction. Du reste, au-delà de l'aspect particulier dont traite votre proposition de loi, de nombreuses questions resteraient à aborder.

Il importe enfin que le texte puisse être adopté aussi au Sénat et qu'il existe ensuite des moyens pour le faire appliquer. Ainsi, malgré la loi récemment votée qui permet d'évincer le conjoint qui a fait subir des violences à sa compagne, je suis saisie du cas d'une jeune femme, mère de trois enfants et enceinte d'un quatrième, qui a été contrainte de quitter le domicile familial à la suite des violences subies.

M. Élie Aboud. Malgré les drames qui se produisent, il est bon que le législateur puisse se saisir de cette question en faisant abstraction des aspects émotionnels, et je vous en remercie, madame la rapporteure.

Quelle que soit la transversalité qui peut exister entre les services, les outils opérationnels manquent.

Pour ce qui concerne la communauté éducative, je regrette la position d'une fédération de parents d'élèves qui s'est déclarée opposée, au nom d'une certaine liberté, à ce que l'information circule entre les enseignants et les services sociaux de la commune et du conseil général.

Quant au rôle de la communauté médicale, dont j'ai l'expérience en tant qu'ex-chef de pôle et élu local, il m'est arrivé de communiquer au service des urgences les noms des enfants en difficulté. Compte tenu en effet de la rotation que connaissent ces services et du

fait que les médecins n'ont pas toujours ce réflexe, une action en amont est importante. Il conviendrait aussi d'établir une certaine transversalité entre les services concernés et les urgences à l'hôpital.

M. Fernand Siré. Je tiens à rappeler que, lorsqu'il est question de protection des enfants, le secret professionnel n'existe pas – à tel point que les personnes qui ont connaissance de mauvais traitements et ne les signalent pas peuvent faire l'objet de poursuites.

Il convient par ailleurs de tenir compte, parallèlement aux populations sédentaires, des gens du voyage – marchands forains, commerçants des marchés, personnel des cirques et populations migrantes, comme les Roms –, auxquels le système n'est pas adapté. Cette population, où l'on peut trouver des cas d'enfants contraints à la mendicité ou à la prostitution, échappe au dispositif proposé, qui suppose que les familles suivies possèdent un domicile.

M. Jacqueline Fraysse. La préoccupation de Madame la rapporteure est parfaitement légitime et l'on ne peut qu'approuver le principe de la défense des enfants, en particulier de ceux qui sont victimes de violences ou de maltraitance. Le sujet n'en est pas moins complexe et porteur de risques d'erreurs – par excès, ces erreurs sont traumatisantes pour les familles concernées ; par défaut, elles peuvent se traduire par des décès d'enfants. De ce point de vue, le texte est donc un peu court.

De quels moyens dispose-t-on pour faire appliquer l'obligation imposée aux présidents des conseils généraux ? Dans un contexte marqué par la tendance à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux qui partent à la retraite, on peut notamment se demander quels seront les moyens en personnel. Cette responsabilité nouvelle doit-elle être portée par le président du conseil général, indépendamment du monde judiciaire ? Ne nous engageons pas à la légère sur un sujet aussi grave et délicat.

Mme Edwige Antier. Je salue le travail de Mme Martinez dont je sais l'attention qu'elle porte au drame des enfants maltraités. Aussi est-il très embarrassant d'entendre dire, à propos de sa proposition de loi, que ce ne serait ni le moment ni assez. Quelque chose d'aussi consensuel n'a pas besoin, surtout quand des enfants sont concernés, de prétextes politiques !

Donner une responsabilité nouvelle en la matière au président de conseil général me semble à cet égard évident, car c'est lui qui est au cœur des informations depuis la loi de 2007.

Ce dont on parle, c'est d'un drame quotidien qui concerne deux enfants par classe – je suis bien placée pour le savoir en qualité de pédiatre.

M. Jean Mallot. Ici, on est député avant d'être pédiatre ou autre. Et ce n'est pas, en l'occurrence, parce que l'on serait pédiatre que l'on aurait forcément raison !

Mme Edwige Antier. Je ne dis pas que j'ai raison. J'apporte simplement un témoignage. Quand on sait que deux enfants par classe sont concernés et que chaque jour, suite à des faits graves signalés au SNATED, 25 transmissions de cas d'enfants maltraités ont lieu, le sujet est loin d'être anodin !

M. Jean Mallot. Personne n'a dit que c'était anodin !

Mme Edwige Antier. C'est pourtant ce que laissent penser certains des prétextes avancés.

M. Bernard Perrut, président. Mes chers collègues, le sujet est suffisamment grave pour que chacun reste serein.

Mme Edwige Antier. La mort d'enfants est un sujet si grave que Mme Anne Tursz, épidémiologiste, en a fait un livre – *Les Oubliés* – afin d'améliorer les connaissances en la matière, car bien souvent on ne sait pas pourquoi un enfant est mort ou même depuis quand il est mort alors qu'il était signalé. La proposition de loi souligne justement l'absence de traçabilité. Pourquoi serait-il normal que les aliments aient une traçabilité, mais pas les enfants en danger ? Pourquoi, de même, une femme battue peut, grâce à la loi, être mise sous protection, mais pas l'enfant battu qui doit, lui, retourner dans sa famille ?

Quant à la question du secret médical, des procès ont été intentés à des consœurs ayant relaté des propos d'enfants battus. C'est ce qui explique qu'il y ait que très peu de signalements de la part des médecins, faute pour ces derniers d'être protégés quand ils rapportent la parole d'un enfant. C'est aussi ce qui peut expliquer que, dans notre pays, les enfants battus se taisent et soient battus et rebattus, parfois à mort.

Face à cette situation dramatique, la traçabilité, au moyen des fichiers de l'assurance maladie et des caisses d'allocations familiales doit être mise en place. De la même façon, un délai de transmission des informations doit, comme je le demande dans mes amendements, être imposé tant aux conseils généraux – soit pour transmettre les informations au département de la nouvelle adresse, soit pour se saisir de la situation de l'enfant concerné – qu'aux écoles – pour avertir le conseil général de l'absence d'un enfant signalé.

Je ne comprendrais pas que l'on n'adhère pas à une telle proposition de loi.

M. Bernard Perrut, président. Personne n'est indifférent à la situation de ces enfants.

M. Dominique Tian. Le système social en France étant extrêmement dispersé, avec des responsabilités très diluées, il est normal que le président du conseil général, auquel la loi a donné compétence en la matière, puisse transmettre le dossier de l'enfant, après que la CNIL l'aura autorisé à avoir accès à certaines informations. La caisse d'allocations familiales, en effet, n'est finalement qu'un prestataire et, pour un travail d'analyse et d'enquête, le conseil général apparaît comme plus efficace.

À cet égard, le partage d'informations relatives à une situation individuelle par des personnes soumises au secret professionnel paraît une excellente mesure, et il y a maintenant urgence à adopter la proposition de loi.

Mme Valérie Boyer. Tout en m'étonnant de ne pas figurer parmi les signataires de la proposition de loi, je me félicite – après avoir complimenté Henriette Martinez pour son exposé à la fois efficace et pragmatique – du rappel selon lequel si les personnels des organismes de sécurité sociale, dont les caisses d'allocations familiales, sont soumis au secret professionnel, ils peuvent aussi partager des informations. Pour autant, je regrette que le travail de suivi et la mise en place de politiques familiales soient dévolus, pour une grande part, aux conseils généraux. Quand on sert les prestations, c'est-à-dire quand on est au plus près des assurés sociaux, on peut être beaucoup plus réactif. Aussi conviendrait-il, dans le

cadre de notre réflexion sur la famille, de se pencher sur notre organisation en matière de politique familiale. Les dossiers de prestations sociales servies peuvent en effet, par les informations qu'ils comportent, permettre de protéger des personnes, voire de favoriser la justice et l'efficacité sociale.

Aujourd'hui, beaucoup de travail reste à faire en matière de centralisation des fichiers et d'échanges de données concernant le suivi des enfants en danger, et je ne peux donc que me réjouir que ce texte permette des avancées en la matière et lève certaines réticences.

Mme Jacqueline Fraysse. L'intérêt des enfants nous est bien sûr commun, et entendre notre collègue, Edwige Antier, se poser des questions sur ce point est quelque peu désagréable. De même, mes interrogations sont, dans le même ordre d'idée, loin d'être de nature politicienne – de manière générale d'ailleurs, mes propos ne le sont jamais. Si l'on peut faire avancer la législation en faveur de l'enfance maltraitée, il faut le faire. N'avons-nous pas d'ailleurs voté par consensus la proposition de loi relative aux droits des malades et à la fin de vie ?

J'illustrerai simplement mes préoccupations par l'expérience douloureuse que j'ai vécue en qualité de maire de Nanterre lorsqu'un déséquilibré a tiré sur les membres du conseil municipal. Cet homme, signalé par les psychiatres qui le suivaient et qui avait menacé avec son arme son médecin, s'était vu retirer son autorisation de port d'armes par le préfet, mais la police n'avait pu les lui retirer faute de l'avoir trouvé. S'il y avait eu un procès – car l'homme s'est suicidé dans les locaux de la police après les meurtres –, je me demande qui aurait été déclaré responsable. Tel est le sens de mes préoccupations : lorsque l'on écrit un texte de loi, il faut définir qui, au bout du compte, est responsable.

Mme la rapporteure. Concernant la question, soulevée par Martine Pinville, des décrets d'application de la loi de 2007, certains sont toujours en préparation, sachant qu'un travail est réalisé en commun avec l'ONED et l'Assemblée des départements de France (ADF). Le texte que je présente permettra d'ailleurs de les compléter, car il se situe à un stade intermédiaire, c'est-à-dire entre ces deux extrêmes que sont la concertation avec la famille, d'un côté, et le cadre judiciaire, de l'autre. Il prend place en effet à un moment où la famille a disparu, mais où on n'en est pas encore dans un cadre judiciaire : il se situe au moment charnière du signalement, lorsque l'on ne peut pas poursuivre l'enquête sociale, mais où le besoin de réactivité se fait sentir. L'avis de l'ADF a été sur point positif sous certaines réserves, que je soumettrai sous forme d'amendements.

La proposition de loi, bien sûr, n'est pas complète. J'ai voulu simplement cette fois-ci – après en avoir déposé une très complète en la matière, mais restée sans suite voilà quelques années – me saisir d'un seul aspect de la question – sachant que d'autres m'ont été signalées par l'ADF et *La Voix de l'enfant* – afin au moins de combler un vide juridique de la loi de 2007 : à l'époque de la mondialisation, on ne peut laisser un dispositif s'arrêter aux frontières d'un département.

Quant aux référentiels nationaux – que j'ai défendus avec Patricia Adam en 2007 – et aux grilles à établir pour les signalements, là encore les décrets d'application répondront à cette question d'ordre réglementaire, s'agissant notamment des critères permettant d'établir qu'un signalement est crédible.

Le rôle des juges – sujet également soulevé par Marie-Françoise Clergeau – reste essentiel en cas de suivi judiciaire. Mais le texte prend place en amont, c'est-à-dire dans le cadre de l'information préoccupante, avant que le juge soit saisi. Il convient, en effet, d'éviter une généralisation de la judiciarisation de toutes les affaires, ce qui serait non seulement lourd, mais également préjudiciable pour les familles. La loi a désigné le président du conseil général en tant que responsable de la protection de l'enfance, et c'est à lui qu'il revient de saisir la justice dans les cas qui, selon lui, doivent faire l'objet d'un suivi judiciaire.

Pour ce qui est du Défenseur des enfants, le dépôt de la proposition de loi est intervenu alors qu'il n'était pas question de sa disparition. Je ne suis pas responsable du fait que les deux textes soient examinés au même moment.

Je le répète, d'autres sujets auraient pu être traités dans une proposition de loi relative à la protection de l'enfance, mais j'aimerais bien déjà que celle-ci aboutisse. Pour ce qui est de la suite, j'espère que le Sénat s'en saisira à son tour, mais je suis déjà contente que l'on ait l'occasion d'en discuter.

S'il manque des outils opérationnels, ainsi que l'a fait remarquer Élie Aboud, la proposition de loi a justement pour objet d'en donner un au président du conseil général.

Pour ce qui est des signalements effectués par les médecins – sujet également abordé par Edwige Antier –, je rappelle que si seulement 2 % d'entre eux s'y emploient, c'est tout simplement parce qu'ils font souvent l'objet de poursuites en justice – pour dénonciation calomnieuse, violation de la vie privée, etc. – malgré la loi qui les protège et le guide de signalement type établi par Dominique Perben, à l'époque ministre de la justice. C'est d'ailleurs pour cette raison que si les signalements sont obligatoires, ainsi que l'a fait remarquer Fernand Siré, ce n'est pas pour autant qu'ils sont effectués. Nombre de médecins effectuent des signalements de manière orale, refusant d'utiliser l'écrit pour le faire.

Concernant les gens du voyage, autre sujet soulevé par notre collègue, la proposition de loi ne les a pas pris en compte, car il s'agit d'une problématique particulière : le suivi social de cette population se fait différemment et à un autre niveau.

Pour ce qui est des moyens du président du conseil général, je citerai notamment à Jacqueline Fraysse celui de saisir les services sociaux pour avoir communication de l'adresse de la famille. Selon l'ADF, cela ne semble pas être un travail insurmontable pour les cellules de signalement.

Quant à savoir s'il revient à ce même président de devoir porter la responsabilité en la matière, je répondrai par l'affirmative, car la loi de 2007 la lui a conférée. L'expérience de Nanterre, pour douloureuse qu'elle ait été, ne peut en l'espèce servir, car il ne s'agissait pas en l'occurrence d'un enfant.

Les sujets qui rassemblent ne manquent pas, et j'ai voté la proposition de loi relative aux droits des malades et à la fin de vie avec tout autant de conviction que je défends celle-ci aujourd'hui.

L'absence de traçabilité relevée par Edwige Antier, est dommageable. Les États généraux de l'enfance ont d'ailleurs souligné « *l'inconvénient qui consiste à ne pas donner au département d'accueil la possibilité de disposer de toutes les informations nécessaires* ». Si on sait qu'une famille a été signalée dans deux ou trois départements, peut-être fera-t-on plus

attention au quatrième signalement : dans le cas de Marina, par exemple, on ne connaissait pas l'historique. De même, comme l'ont fait également remarquer les États généraux de l'enfance, « *si un jeune adulte veut un jour consulter son dossier pour reconstituer son parcours dans le dispositif de protection de l'enfance, il devra solliciter successivement chacun des départements l'ayant pris en charge* ».

Je remercie enfin Dominique Tian, qui connaît bien la problématique des fichiers, d'apporter son soutien à la proposition de loi.

Si la question sociale est également bien connue de Valérie Boyer, il n'en reste pas moins que si les politiques familiales ne sont pas vraiment définies par les caisses d'allocations familiales, il s'agit là d'un autre débat. L'aspect pratique de cette proposition de loi réside, quant à lui, dans la saisine du Répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM).

La Commission en arrive à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Article unique

La Commission est saisie de l'amendement AS 4 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit d'une précision d'ordre rédactionnel suggérée par l'ADF afin surtout de ne pas faire peser une responsabilité sur le président du conseil général de départ, mais une obligation d'assurer – sans délai – la transmission des informations à son homologue du département d'accueil.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 4.*

Elle examine ensuite l'amendement AS 5 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. C'est à la demande des associations de protection de l'enfance qu'il est proposé de préciser que l'obligation de transmission concerne aussi les enfants qui font l'objet d'une information préoccupante et pas seulement d'une mesure éducative ou d'une enquête sociale.

M. Bernard Perrut, président. L'information préoccupante est en effet une notion plus large que celle de signalement.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 5.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel AS 6 de la rapporteure.*

Elle en vient à l'amendement AS 7 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il convient, conformément à une recommandation de la CNIL, de préciser explicitement les organismes qui seront conduits, dans un délai de dix jours, à transmettre la nouvelle adresse de la famille.

M. Bernard Perrut, président. Y compris la Mutualité sociale agricole ?

Mme la rapporteure. Ses affiliés seront certainement concernés, ne serait-ce que par le biais du RNIAM.

Mme Edwige Antier. Pourquoi un délai de dix jours ? Ne serait-il pas préférable de prévoir que cette communication doit être faite dans les plus brefs délais ?

Mme la rapporteure. C'est le délai que vous proposez vous-même dans l'un de vos amendements. Il faut laisser le temps aux services de rechercher l'information.

M. Bernard Perrut, président. On peut en effet se douter que si tel ou tel organisme peut aller plus vite, il n'attendra pas le neuvième jour pour transmettre l'information. La notion de « plus brefs délais » ne signifie, en outre, pas grand-chose. Compte tenu des jours fériés et des week-ends, ce délai de dix jours est en fait celui d'une grosse semaine, ce qui semble correct.

M. Dominique Tian. Si on ne sait pas où se trouve la famille en fuite, la caisse primaire d'assurance maladie ne semble pas le bon échelon, car il faudrait alors saisir l'ensemble des caisses. Ne vaudrait-il pas mieux interroger soit la Caisse nationale d'assurance maladie soit le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) ?

Mme la rapporteure. Il s'agit en l'occurrence de respecter la procédure en interne, conformément également à une recommandation de la CNIL : le président du conseil général dont dépendait la famille interroge la caisse primaire de son département, qui elle-même consulte le RNIAM.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 7.*

Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel AS 8 de la rapporteure.

Elle en vient à l'amendement AS 9 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Conformément là encore à une recommandation de la CNIL, il s'agit de permettre à la caisse primaire d'assurance maladie d'accéder aux informations contenues dans le RNIAM.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 9.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de conséquence AS 10 de la rapporteure.*

Elle examine ensuite l'amendement AS 1 de Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Lorsqu'un enfant est signalé il semble normal, en cas de son absence plus de deux jours sans raison, que l'école prévienne le conseil général.

Mme la rapporteure. Je comprends l'esprit de l'amendement, mais le problème est que l'école ne sait pas qu'un enfant est signalé. On ne peut donc lui demander d'informer le conseil général de toute absence de plus de quarante-huit heures.

Mme Edwige Antier. L'assistante sociale de l'école ne saurait donc pas qu'un enfant est signalé ?

Mme la rapporteure. Elle a connaissance de tout suivi, mais pas d'une simple information préoccupante, laquelle relève de la seule enquête interne aux services sociaux du conseil général.

Mme Edwige Antier. Il en va de même pour l'assistante sociale dont dépend l'établissement ?

Mme la rapporteure. Oui.

Mme Edwige Antier. Je retire mon amendement, mais je le redéposerai dans le cadre de la procédure de l'article 88, afin de préciser que lorsque l'école a notion du signalement, elle doit informer le conseil général de toute absence de plus de quarante-huit heures.

L'amendement AS 1 est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement AS 2 de Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Lorsqu'une famille emménage, les services du conseil général doivent savoir, dans un délai de dix jours, si un enfant est concerné par une mesure éducative ou une enquête sociale, et se saisir alors immédiatement de la situation de l'enfant en question.

Mme la rapporteure. Le problème est que si une famille déménage sans laisser d'adresse, la date du déménagement n'est pas connue. Elle ne peut donc pas servir de point de départ à un délai. En revanche, une fois informé, le conseil général du département d'accueil doit immédiatement se saisir de la situation de l'enfant concerné.

M. Bernard Perrut, président. Cela ne va-t-il pas de soi ?

Mme la rapporteure. Si une information lui est transmise, c'est évidemment pour qu'il s'en saisisse.

L'amendement AS 2 est retiré.

La Commission en vient à l'amendement AS 3 de Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Je retire de même cet amendement de repli tendant à prévoir un délai de transmission des informations sinon de dix jours du moins dans les plus brefs délais.

L'amendement AS 3 est retiré.

*La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

Mme la rapporteure. Je remercie tous mes collègues d'avoir montré tout l'intérêt qu'ils portaient à cette question.

La séance est levée à dix-huit heures.

Informations relatives à la Commission

*La Commission des affaires sociales a désigné **Mme Henriette Martinez** rapporteure sur la proposition de loi relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations (n° 2185).*

*Elle a également désigné **Mmes Valérie Boyer et Martine Pinville** pour participer aux travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), sur la révision générale des politiques publiques.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par Mme Edwige Antier

Article unique

Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un enfant scolarisé faisant l'objet d'une mesure éducative ou d'une enquête sociale consécutivement à un signalement est absent de son établissement, sans justification, plus de quarante-huit heures, le conseil général doit en être informé. »

Amendement n° AS 2 présenté par Mme Edwige Antier

Article unique

Après l'alinéa 4, insérer les deux alinéas suivants :

« Lorsqu'une famille dont un enfant est concerné par une mesure éducative ou une enquête sociale consécutivement à un signalement déménagement, les informations concernant l'enfant doivent être transmises par le conseil général de l'ancien logement à celui de la nouvelle adresse, dans un délai de dix jours. »

« Une fois informé, le conseil général du lieu d'arrivée de la famille doit immédiatement se saisir de la situation de l'enfant concerné. »

Amendement n° AS 3 présenté par Mme Edwige Antier

Article unique

Après l'alinéa 4, insérer les deux alinéas suivants :

« Lorsqu'une famille dont un enfant est concerné par une mesure éducative ou une enquête sociale consécutivement à un signalement déménagement, les informations concernant l'enfant doivent être transmises par le conseil général de l'ancien logement à celui de la nouvelle adresse, dans les plus brefs délais. »

« Une fois informé, le conseil général du lieu d'arrivée de la famille doit immédiatement se saisir de la situation de l'enfant concerné. »

Amendement n° AS 4 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

Dans l'alinéa 2, substituer aux mots : « est responsable de la transmission des informations et des dossiers », les mots : « assure sans délai la transmission à son homologue du département d'accueil de l'ensemble des informations ».

Amendement n° AS 5 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

À la fin de l'alinéa 2, substituer aux mots : « consécutivement à un signalement », les mots : « ou concernés par une information préoccupante en cours d'évaluation ou de traitement ».

Amendement n° AS 6 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 3 :

« Si le président du conseil général du département de départ ne dispose pas de la nouvelle adresse de la famille, il saisit ... (*le reste sans changement*) ».

Amendement n° AS 7 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

Dans l'alinéa 3, substituer aux mots : « les organismes servant des prestations sociales qui doivent transmettre la nouvelle adresse de la famille », les mots : « la caisse primaire d'assurance maladie et la caisse d'allocations familiales compétentes, qui la lui communiquent dans un délai de dix jours et dans le respect des dispositions relatives au secret professionnel, ».

Amendement n° AS 8 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

À la fin de l'alinéa 3, supprimer les mots : « de la famille ».

Amendement n° AS 9 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

Compléter l'alinéa 3 par une phrase ainsi rédigée :

« À cette fin, la caisse primaire d'assurance maladie peut accéder aux informations contenues dans le répertoire national inter-régimes des bénéficiaires de l'assurance maladie visé à l'article L. 161-32 du code de la sécurité sociale. »

Amendement n° AS 10 présenté par Mme Henriette Martinez, rapporteure

Article unique

I.— Supprimer l'alinéa 4.

II.— En conséquence, dans l'alinéa 1, substituer au nombre : « trois », le nombre : « deux ».

Présences en réunion

Réunion du mardi 21 décembre 2010 à 16 heures 30

Présents. - M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, Mme Valérie Boyer, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, M. Rémi Delatte, M. Dominique Dord, Mme Jacqueline Fraysse, M. Jean-Patrick Gille, M. Paul Jeanneteau, M. Céleste Lett, M. Michel Liebgott, M. Jean Mallot, Mme Henriette Martinez, M. Bernard Perrut, Mme Martine Pinville, M. Arnaud Robinet, M. Fernand Siré, M. Dominique Tian

Excusés. - Mme Gisèle Biémouret, M. Gérard Cherpion, M. Jean-François Chossy, Mme Michèle Delaunay, M. Guy Delcourt, M. Christian Hutin, Mme Catherine Lemorton, M. Roland Muzeau, Mme Dominique Orliac, Mme Bérengère Poletti, M. Simon Renucci, M. Jean-Marie Rolland