

Historique des lois de la protection de l'enfance en France

Dunod Éditions | Fiches de révision | Publié le 06/06/2011

Le dispositif contemporain de protection de l'enfance est le fruit d'une longue histoire.

1. Du pater familias à l'État protecteur

Sous l'Ancien Régime, le droit divin du pouvoir monarchique était incarné au sein de la famille par le paterfamilias. L'enfant était soumis à l'autorité du père (l'Édit royal de 1639 évoque « la révérence naturelle des enfants envers leurs parents »), lequel est détenteur de la puissance paternelle qui lui permet de disposer sur ses enfants d'un droit arbitraire et d'un droit de correction paternelle.

Dans ce cadre, la protection de l'enfance ne concerne que les enfants privés de cette autorité toute puissante, c'est-à-dire les orphelins ou les enfants abandonnés. Ces enfants étaient alors pris en charge par les Églises dans le cadre de leurs actions caritatives. L'action emblématique de Vincent de Paul, fondateur en 1638 de l'Œuvre des enfants trouvés, ainsi que les placements des enfants chez des nourrices, améliorent la situation des enfants « sans familles » et des filles mères.

Dans la lignée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Révolution française reconnaît l'enfant comme sujet de droits. La loi du 28 juin 1793 prévoit ainsi que soit organisée dans chaque département l'assistance aux filles mères et aux enfants abandonnés et trouvés, qui « ont droit aux mêmes secours que les autres citoyens ».

La Convention du 9 août 1793 proclame que la Nation est responsable des enfants orphelins et abandonnés, pupilles de la Nation : « La Nation doit assurer l'éducation physique et morale des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés ».

Des bureaux communaux de bienfaisance, organismes municipaux gérés par des bénévoles, sont chargés de secourir les enfants abandonnés. Parallèlement, les devoirs de protection des parents envers leurs enfants sont affirmés et le droit de correction paternelle est aboli.

Au cours du xix^e siècle, la législation française a poursuivi son mouvement protecteur à l'égard des enfants. En effet, certaines lois ont été votées pour améliorer leurs conditions de vie : c'est le cas de la réglementation limitant le travail des enfants ⁽¹⁾ ^[1] et la création de l'école primaire, laïque, gratuite et obligatoire par les lois Ferry de 1881 et 1882.

La fin du xix^e siècle voit aussi se mettre en place les fondations de la protection de l'enfance moderne à travers deux grands textes :

- La loi Roussel du 24 juillet 1889, relative à la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés, reprend des dispositions éparées en matière de protection de l'enfance pour consacrer la protection par l'État des enfants maltraités ou moralement abandonnés. Elle remet aussi en cause la toute-puissance paternelle.
- La loi du 19 avril 1898, relative à la répression des violences, voies de fait et attentats commis contre les enfants, prévoit la correctionnalisation des coups et des privations à enfant (cette peine étant aggravée lorsque l'auteur du délit en est l'ascendant).

2. Du service départemental d'assistance à l'enfance à l'Aide sociale à l'enfance et la Protection judiciaire de la jeunesse

Deux lois du 27 et 28 juin 1904 instituent le service départemental d'assistance à l'enfance et confient la tutelle des enfants assistés aux départements. La loi du 27 juin 1904, dite « loi de police et de sûreté », établit des catégories d'enfants pris en charge, en distinguant les enfants secourus, en dépôt, en garde, et les pupilles.

En 1912, la condition des mineurs délinquants est officiellement séparée de celle des adultes, avec la création, par la loi du 22 juillet 1912, des tribunaux pour enfants et adolescents. Durant l'entre-deux-guerres, plusieurs textes et décisions poursuivent ces efforts de distinction et de protection, notamment la loi du 26 mars 1921 sur le vagabondage des mineurs et la transformation en 1926 des colonies pénitentiaires et des maisons de correction en institutions d'éducation surveillée. Enfin, un décret-loi du 30 octobre 1935 relatif à la protection des mineurs fugueurs et vagabonds instaure « l'assistance éducative », confiée à des institutions caritatives, et abroge définitivement la correction paternelle.

L'année 1945 constitue un tournant dans la construction du système français de protection de l'enfance. Texte fondamental, **l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante** fait en effet primer la protection et l'éducation sur la répression ordonnance 2/2/45 et la punition. Elle crée les magistrats spécialisés que sont les juges des enfants et leur permet de prendre diverses mesures éducatives et d'assurer le suivi des mineurs délinquants.

Ce tournant est confirmé à la fin des années 1950 par des mesures assurant le renforcement de la protection des mineurs en danger sur le plan civil. Avec **l'ordonnance du 23 décembre 1958**, le juge des enfants peut mettre en œuvre des mesures dites « d'assistance éducative » pour protéger les enfants, dans le but d'éviter la dégradation de la situation et l'entrée dans la délinquance, « si la santé et la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation sont compromises », lui permettant ainsi d'intervenir précocement sur une situation de danger.

Le **décret du 7 janvier 1959** sur la protection sociale de l'enfance en danger complète l'ordonnance de 1958. D'une part, il pose les bases juridiques de la pratique de l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), qui commençait à se développer, et qui consistait en des interventions au domicile des familles, décidées par les services chargés de la protection de l'enfance et les juges des enfants. D'autre part, le décret du 7 janvier 1959 précise que le Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales exerce « une action préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants ».

Les deux décennies suivantes sont marquées par l'effort de professionnalisation de l'action sociale et sa déclinaison dans le champ de la protection de l'enfance. Ainsi, la loi du 10 juillet 1964 crée-t-elle les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, qui deviendront en 1977 les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Quant à la loi du 17 mai 1977, elle transforme la dénomination ASE organisme ASE mission des « nourrices », désormais appelées assistantes maternelles et elle leur attribue pour la première fois un statut professionnel, notamment en fixant les modalités de leur agrément et en instaurant le principe du contrat de travail et du salariat.

À la fin du xx^e siècle, la protection de l'enfance est l'objet d'une remarquable évolution de ses concepts et pratiques, dont les principes émergent de rapports fondamentaux, prémices des grandes réformes à venir : le rapport Dupont-Fauville Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance en 1972 et le rapport Bianco-Lamy L'Aide à l'enfance demain, contribution à une politique de réduction des inégalités en 1980.

Ces rapports vont contribuer à nourrir la réflexion et déboucher sur le vote de plusieurs textes importants :

- **La loi du 6 juin 1984** relative 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'État. Cette loi, qui constitue un tournant, prévoit par exemple que toute prestation accordée à l'enfant (aide financière, soutien psychologique ou hébergement) suppose l'accord écrit du représentant légal du mineur.
- **La loi du 22 juillet 1987** relative à l'autorité parentale prévoit quant à elle l'audition du mineur par le

juge en matière d'assistance éducative, de délégation, de déchéance de l'autorité parentale et lors du divorce de leurs parents pour les mineurs de plus de 13 ans.

- **La loi du 10 juillet 1989** relative à la protection des mineurs et la prévention des mauvais traitements apporte des précisions sur les responsabilités des présidents de conseils généraux et leurs rapports avec l'autorité judiciaire. Ainsi, elle renforce les compétences du département en matière de prévention des mauvais traitements, en particulier au niveau du recueil des signalements (cf. fiche n° 21), et elle instaure une formation obligatoire relative à la maltraitance à tout le personnel chargé de la protection de l'enfance (cf. fiche n° 17). La loi du 10 juillet 1989 crée également le Service national d'accueil téléphonique (SNATEM), qui gère le numéro vert 119 (« Allô Enfance maltraitée »). Elle introduit dans les textes de nombreuses dispositions visant à assurer une meilleure défense des intérêts propres des enfants victimes de maltraitance.
- **La loi du 8 janvier 1993** a notamment rendu possible l'audition du mineur capable de discernement dans toute procédure administrative ou judiciaire le concernant, en abandonnant la référence à un âge déterminé pour exercer ce droit et en précisant que cette demande ne peut être écartée que par une décision du juge spécialement motivée. Ce texte permet aussi aux enfants de se faire accompagner par un avocat ou une personne de leur choix. Il leur assure le bénéfice de l'aide juridictionnelle et généralise enfin la procédure de l'administrateur ad hoc.
- **La loi du 17 juin 1998** relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs comporte deux volets : le suivi sociojudiciaire des délinquants sexuels et le renforcement de la défense et de la protection des victimes.

3. La décentralisation

À partir de 1982-1983, les compétences en matière d'aide sociale à l'enfance sont transférées au département, collectivité territoriale de plein exercice. Avec l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) puis la réforme du 5 mars 2007, le département est confirmé comme chef de file de la protection de l'enfance.

4. Les lois du XXI^e siècle

Le mouvement d'affirmation des droits des enfants se poursuit, notamment avec la création du **Défenseur des enfants** par la loi du 6 mars 2000 (cf. fiches n° 5 et 6).

La **loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale** réforme la « grande loi de 1975 ». Elle transforme en profondeur les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux dédiés à quatre grandes catégories de populations particulièrement fragiles (enfance et famille en difficulté, personnes loi 2002-2 handicapées, personnes âgées, personnes en situation de précarité et d'exclusion).

La loi 2002-2 fixe également de nouvelles règles relatives aux droits des personnes, qui bénéficient aux enfants accueillis en établissement et à leurs parents. Elle réaffirme ainsi la place prépondérante des usagers au travers de nouveaux instruments tels que le livret d'accueil, le contrat de séjour, le règlement de fonctionnement ou le conseil de la vie sociale (cf. fiche n° 23).

La **loi du 2 janvier 2004** relative à l'accueil et à la protection de l'enfance renforce la protection des mineurs en danger. Elle prévoit notamment la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) dont la mission est d'assurer une meilleure estimation des phénomènes de mise en danger des enfants et l'institution de modalités d'actions plus adaptées (cf. fiche n° 27). Elle fixe également de nouvelles obligations de signalement des actes de maltraitance pour les professionnels soumis au secret.

La **loi du 9 mars 2004** porte sur l'adaptation de la Justice aux évolutions de la criminalité. Elle prévoit notamment l'allongement des délais de prescription des infractions sexuelles commises sur des mineurs ainsi que la création du fichier judiciaire national des auteurs d'infractions sexuelles.

La **loi du 27 juin 2005** a profondément réformé le statut des assistants familiaux. Poursuivant la dynamique de professionnalisation de l'activité des familles d'accueil, cette loi achève la distinction entre les assistants maternels, qui accueillent des enfants une partie de la journée, et les assistants familiaux qui accueillent à titre permanent des enfants séparés de leur famille et qui interviennent donc dans le champ de la protection de l'enfance (cf. fiche n° 25).

En 2007, deux lois promulguées le même jour ont concerné la protection de l'enfance : la **loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance**, centrée sur le traitement de la délinquance des mineurs, et la **loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance**, qui vise notamment à définir la protection de l'enfance, à faire de la prévention l'un des axes majeurs du dispositif de protection de l'enfance, à réorganiser les procédures de signalement et l'articulation entre la protection administrative et la protection judiciaire, et à diversifier les modes de prise en charge des enfants.

La richesse et le caractère récent de ces deux textes justifient qu'ils soient étudiés en détail et à part, respectivement dans les fiches n° 7 et n° 12.