

L 1.8

M5

23172

Jean-Marc Lhuillier

---

# Guide de l'aide sociale à l'enfance

---

6<sup>e</sup> édition



**berger-levrault**  
groupe berger-levrault

Guide  
de l'aide sociale à l'enfance  
Droit et pratiques

## **Questions sociales**

Didier Coudrin, *Guide pratique de l'aide sociale*,  
6<sup>e</sup> édition, 1998.

**Du même auteur (J.-M. Lhuillier)**

*La responsabilité civile, administrative et pénale  
dans les établissements sociaux et médico-sociaux*,  
éd. ENSP, 2<sup>e</sup> édition, mars 2001

38814840

36

Jean-Marc Lhuillier

# Guide de l'aide sociale à l'enfance

## Droit et pratiques

à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2002

16

DA

2002 - 31551

Berger-Levrault

DL- 26.03.2002 - 13458



© Berger-Levrault, février 2002  
17, rue Rémy-Dumoncel, 75014 Paris

ISBN : 2-7013-1389-9

ISSN : 0986-3761

## Sommaire

Pages

Introduction .....	11
--------------------	----

### Première partie

#### Le cadre institutionnel de l'aide sociale à l'enfance

##### Chapitre 1 - Qu'est-ce que l'ASE ? Définition et missions du service d'aide sociale à l'enfance

1. Définition .....	17
<i>L'aide sociale à l'enfance est une action sociale en faveur de     l'enfance et de la famille</i> .....	17
<i>L'aide sociale à l'enfance est un droit</i> .....	17
<i>Particularités de l'ASE</i> .....	17
2. Les missions du service d'aide sociale à l'enfance .....	18
3. L'organisation du service .....	20
<i>Le principe : la liberté</i> .....	20
<i>La sectorisation du travail social</i> .....	20
<i>L'organisation administrative du service ASE</i> .....	21
4. Le financement .....	22
<i>Quel département doit payer ?</i> .....	22
<i>Les différents financeurs</i> .....	22
<i>Le maintien du rôle des parents</i> .....	23

##### Chapitre 2 - Difficultés, danger : où trouver de l'aide ?

###### Mise en œuvre des mesures d'aide et de protection de l'enfance

1. Famille en difficulté : à qui s'adresser ? .....	25
<i>L'assistante sociale de secteur</i> .....	25
<i>Le responsable du service ASE et le médecin de PMI</i> .....	25

	Pages
2. Enfant en danger : à qui s'adresser en cas d'urgence ? Procédure de signalement d'un enfant en danger.....	26
<i>Le procureur de la République</i> .....	26
<i>Le juge des enfants</i> .....	27
<i>La coordination des institutions</i> .....	27
3. La répression des infractions sexuelles et la protection du mineur victime.....	29
<i>Le suivi socio-judiciaire</i> .....	29
<i>La répression des infractions sexuelles</i> .....	30
<i>La protection des victimes</i> .....	31
Chapitre 3 - Le droit de l'usager	
1. Des droits communs aux usagers du service public.....	33
<i>Avoir accès à son dossier</i> .....	33
<i>Connaître les motifs d'un refus</i> .....	34
<i>Avoir accès à l'aide juridique</i> .....	35
2. Des droits propres aux usagers des services de l'enfance.....	36
<i>Être informé</i> .....	36
<i>Être accompagné</i> .....	37
<i>Être associé aux décisions</i> .....	37
3. Le règlement départemental d'aide sociale.....	38
4. Le contrôle de légalité.....	38

## Deuxième partie

### Les prestations et les modes d'intervention des services

#### Chapitre 1 - L'enfant dans sa famille et son quartier : les différentes aides

1. L'enfant dans sa famille : l'aide à domicile.....	41
<i>L'intervention d'une travailleuse familiale ou d'une aide ménagère</i> .....	41
<i>L'intervention d'un service d'action éducative : l'action éducative en milieu ouvert (AEMO)</i> .....	42
<i>Le versement d'une aide financière</i> .....	44
2. L'enfant dans son quartier : la prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse .....	45
<i>Les actions et les clubs de prévention</i> .....	45

	Pages
<b>Chapitre 2 - L'enfant confié à l'ASE : les différents statuts juridiques</b>	
1. L'admission : déroulement des procédures et droits des usagers	47
<i>L'accueil provisoire</i> .....	47
<i>Les enfants confiés par décision de justice</i> .....	50
<i>L'admission des pupilles de l'État</i> .....	58
<i>L'accueil des femmes enceintes et des mères isolées</i> .....	64
<i>Les enfants surveillés</i> .....	66
2. Les principes de la filiation .....	66
<i>La filiation légitime</i> .....	66
<i>La filiation naturelle</i> .....	67
<i>La filiation adoptive</i> .....	69
3. Statut des pupilles de l'État et projet d'adoption .....	70
<i>Le statut des pupilles</i> .....	70
<i>La procédure pour un projet d'adoption</i> .....	74
<i>L'agrément nécessaire à l'adoption d'un pupille de l'État ou d'un enfant étranger</i> .....	76
<i>Les organismes autorisés et habilités pour l'adoption</i> .....	80
<i>Les procédures d'adoption d'un enfant originaire d'un pays étranger</i> .....	81
4. L'autorité parentale et le contenu du droit de garde .....	89
<i>Définition</i> .....	89
<i>L'attribution de l'autorité parentale</i> .....	89
<i>L'exercice de l'autorité parentale</i> .....	90
<i>Autorité parentale et enfants confiés au service ASE : le contenu du droit de garde</i> .....	93
 <b>Chapitre 3 - L'enfant confié à l'ASE : entretien et hébergement</b>	
1. Le statut des assistants maternels ou des assistantes maternelles du service ASE	103
<i>L'agrément</i> .....	103
<i>Le recrutement</i> .....	106
<i>La rémunération et les indemnités</i> .....	107
<i>Les droits sociaux</i> .....	109
<i>La démission et le licenciement</i> .....	110
2. Les établissements .....	112
<i>Les différents types d'établissements</i> .....	112
<i>Le rôle des autorités publiques</i> .....	113
3. Le schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux .....	116



Troisième partie

La responsabilité des acteurs sociaux  
dans le champ de la protection de l'enfance

Chapitre 1 - La responsabilité administrative et civile des acteurs sociaux

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La responsabilité administrative du service de l'aide sociale à l'enfance ..... | 119 |
| 2. La responsabilité des assistantes maternelles du service ASE ....               | 121 |
| 3. La responsabilité des établissements de l'enfance .....                         | 122 |

Chapitre 2 - La responsabilité pénale

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La responsabilité pénale des personnels de l'enfance .....                        | 125 |
| 2. La responsabilité pénale des personnels travaillant dans les établissements ..... | 126 |
| 3. La responsabilité pénale et la protection des enfants maltraités ..               | 128 |
| <i>Le secret professionnel</i> .....   | 128 |
| <i>Le signalement des victimes de mauvais traitements</i> .....                      | 133 |
| <i>La non-assistance à personne en danger</i> .....                                  | 134 |

Chapitre 3 - La responsabilité disciplinaire

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Les fautes professionnelles .....                | 138 |
| 2. Les conséquences d'une condamnation pénale ..... | 140 |

Quatrième partie

Les partenaires de la politique de protection de l'enfance

Chapitre 1 - Les services sociaux et sanitaires des différentes institutions

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) .....                | 145 |
| 2. Les services sanitaires et sociaux sous la tutelle de l'État ..... | 145 |
| <i>Le service de promotion de la santé en faveur des élèves</i> ..... | 145 |
| <i>La psychiatrie infanto-juvénile</i> .....                          | 146 |
| <i>L'hôpital</i> .....  | 146 |
| 3. Les organismes de Sécurité sociale .....                           | 147 |

	Pages
Chapitre 2 - Les services judiciaires	
1. Le rôle des différents magistrats.....	149
<i>Le procureur de la République ou le substitut des mineurs.....</i>	149
<i>Le juge des enfants.....</i>	149
<i>Le juge aux affaires familiales.....</i>	150
<i>Le juge des tutelles.....</i>	151
2. Les juridictions pénales pour les mineurs.....	152
<i>Le tribunal de police et le juge des enfants.....</i>	152
<i>Les juridictions d'instruction.....</i>	152
<i>Le tribunal pour enfants.....</i>	152
<i>La cour d'assises des mineurs.....</i>	152
3. Les services extérieurs de la protection judiciaire de la jeunesse	152
<i>Les directions régionales et départementales de la protection     judiciaire de la jeunesse.....</i>	152
4. Les services sociaux judiciaires.....	153
<i>Les services privés habilités.....</i>	153
<i>Les services de la protection judiciaire de la jeunesse.....</i>	153
Chapitre 3 - Le secteur associatif	
1. Les associations gestionnaires.....	155
2. Les associations de défense des intérêts des enfants.....	155
Lexique des principaux sigles et acronymes.....	157
Bibliographie.....	159
Index alphabétique.....	161



## Introduction

1. L'aide sociale à l'enfance, héritière de l'Assistance publique, a une longue histoire marquée d'étapes importantes :

- 1552 : Arrêt du parlement de Paris : « Les seigneurs hauts justiciers sont condamnés à nourrir, alimenter et entretenir les pauvres enfants trouvés et exposés en cette ville de Paris et à payer un salaire à la femme qui a la charge de recevoir lesdits enfants »;
- 1638 : Création de l'Œuvre des enfants trouvés par saint Vincent de Paul;
- 1793 : Alors que près d'un enfant sur deux est abandonné, la Convention affirme que « la Nation doit assurer l'éducation physique et morale des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés »;
- 1889 : Loi Roussel — Protection des enfants maltraités et abandonnés;
- 1904 : Organisation de l'Assistance publique;
- 1956 : Création des services d'aide sociale à l'enfance;
- 1964 : Création des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

De 1982 à 1986 a eu lieu la décentralisation, véritable révolution administrative. Pendant cette période, principalement trois lois ont considérablement modifié la législation des services ASE :

- la loi du 22 juillet 1983 transférant les compétences et les moyens du service ASE au président du conseil général;
- la loi du 6 juin 1984 sur les droits des usagers et l'admission des pupilles de l'État;
- la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale à la décentralisation.

Ces textes de loi fixent à présent plus des missions et des procédures au service ASE que des obligations de moyens. C'est une nécessité pour éviter le décalage entre des moyens figés dans des textes et le mode de vie des enfants en constante évolution. Ainsi a-t-il fallu attendre 1984 pour voir supprimer dans le code de la famille et de l'aide sociale l'obligation pour les filles de suivre un enseignement ménager, et le droit de « correction paternelle » de l'inspecteur sur les pupilles.

Actuellement, le gouvernement a défini une véritable politique de protection de l'enfance qui est mise en œuvre soit par des modifications législatives soit par des circulaires à destination des services de l'État. L'affirmation du

droit des usagers tant des parents que des enfants, la lutte contre les mauvais traitements à enfants tant à domicile que dans les établissements sociaux ou médico-sociaux sont les orientations essentielles de cette politique. Le développement de la responsabilité des services et des professionnels apparaît alors comme le corollaire de ces orientations.

L'affirmation du droit des usagers, et principalement celui pour un enfant de pouvoir vivre dans sa famille, est sans cesse réaffirmé. La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions comme l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant servent de base juridique à ce principe essentiel. La diminution du nombre des placements est fixée par le gouvernement comme un impératif à atteindre et le développement du soutien aux parents en difficulté doit être renforcé par tous les moyens possibles (renforcement de l'autorité parentale conjointe, réseaux d'aide à la parentalité...). Les droits personnels des enfants sont également étendus. La dernière traduction juridique de cette extension se trouve dans le nouveau droit des femmes mineures à pouvoir décider elles-mêmes d'une interruption volontaire de grossesse (loi du 4 juillet 2001). La loi du 8 juillet 1993 transpose quelques droits de l'enfant adopté dans la Convention des Nations unies sur le droit de l'enfant. Tout changement de nom concernant un enfant devra obtenir son consentement. L'exercice de l'autorité parentale conjointe est généralisé. Le droit de connaître ses parents est facilité, mais cependant le droit au secret de l'identité de la mère lors de l'accouchement a été intégré dans le code civil. Enfin la prise en compte des intérêts de l'enfant en justice est améliorée. La loi du 5 juillet 1996 relative à l'adoption assouplit les conditions relatives à l'adoption et cherche à améliorer les droits des enfants admis pupilles de l'État. La dernière loi relative à l'adoption internationale du 6 février 2001 vise également à protéger les enfants étrangers.

La lutte contre les mauvais traitements à enfant à domicile ou dans les établissements sociaux est également un axe principal de la politique gouvernementale. Le législateur est intervenu par la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs. Mais cette politique est également mise en œuvre par de nombreuses circulaires interministérielles à destination des divers services départementaux qui semblent redonner, depuis la décentralisation, un rôle important à l'État. Il s'agit de garantir et de mettre en œuvre la volonté politique de l'État au niveau départemental par la coordination de l'action de divers services : hôpitaux, police, Justice, Éducation nationale, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales... mais également de contrôler les acteurs sociaux par le lancement d'une politique systématique d'inspection des établissements sociaux et médico-sociaux et d'évaluation des politiques locales de protection de l'enfance.

Enfin, il faut constater que ces avancées ont pour contrepartie, du fait cette fois de la volonté des autorités judiciaires, un développement du droit de la responsabilité des services et des professionnels de la protection de l'enfance, d'où un large exposé consacré à la responsabilité civile,

administrative, disciplinaire et pénale des acteurs de la protection de l'enfance.

Les professionnels de l'enfance doivent avoir une bonne connaissance à la fois des textes juridiques et des possibilités de chaque acteur institutionnel.

Le dispositif de protection de l'enfance s'articule toujours en France autour d'une double protection : la protection administrative et la protection judiciaire. Les textes consignés dans le Code de l'action sociale et des familles, le Code de la Sécurité sociale, le Code civil, le Code du travail, le Code pénal, le nouveau Code de procédure pénale sont, de ce fait, nombreux et précis. La spécificité du travail de protection de l'enfance nécessite, d'autre part, une multiplicité d'intervenants qualifiés. Pour bien situer leur rôle, ces personnels doivent avoir une connaissance minimum de l'ensemble du dispositif.

Cet ouvrage n'a pas pour objectif de faire un inventaire exhaustif de toutes les situations rencontrées dans les services mais, en décrivant un certain nombre de procédures toujours en référence aux textes, de donner une vue globale du dispositif de protection de l'enfance, afin de faciliter la connaissance et le travail des praticiens des différents services.

Il définit donc les missions, les prestations, les modes de placement des enfants (assistantes maternelles et établissements), en s'efforçant de souligner la législation sur les droits des usagers. Il décrit les procédures générales d'attribution de ces prestations. Il tente aussi de préciser un certain nombre de notions particulières : admission et projet d'adoption des pupilles, autorité parentale et droit de garde, en détaillant le rôle des différents acteurs.

Enfin, la sixième édition de ce guide tient compte de la nouvelle codification du Code de la santé publique et de la transformation du Code de la famille et de l'aide sociale (CFAS) en un Code de l'action sociale et des familles (CASF).

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work done during the year. It then goes on to discuss the various projects and activities carried out by the organization, and the results achieved. The report concludes with a summary of the work done and a list of recommendations for the future.

The second part of the report deals with the financial situation of the organization. It provides a detailed account of the income and expenditure for the year, and a comparison with the previous year. It also discusses the various sources of income and the methods of expenditure, and provides a list of the assets and liabilities of the organization.

The third part of the report deals with the personnel of the organization. It provides a list of the staff members and their duties, and a list of the various courses and training programmes provided. It also discusses the methods of recruitment and selection, and the methods of appraisal and promotion.

The fourth part of the report deals with the various projects and activities carried out by the organization. It provides a detailed account of the progress of each project, and the results achieved. It also discusses the methods of planning and control, and the methods of evaluation and reporting.

The fifth part of the report deals with the various committees and sub-committees of the organization. It provides a list of the members of each committee, and a list of the various reports and recommendations made. It also discusses the methods of appointment and removal, and the methods of chairing and reporting.

The sixth part of the report deals with the various correspondence and communications of the organization. It provides a list of the various letters and reports received, and a list of the various replies and actions taken. It also discusses the methods of filing and retrieval, and the methods of distribution and dissemination.

The seventh part of the report deals with the various records and documents of the organization. It provides a list of the various records and documents held, and a list of the various methods of storage and retrieval. It also discusses the methods of maintenance and preservation, and the methods of disposal and destruction.

The eighth part of the report deals with the various legal and administrative matters of the organization. It provides a list of the various legal and administrative matters dealt with, and a list of the various actions taken. It also discusses the methods of consultation and advice, and the methods of implementation and enforcement.

The ninth part of the report deals with the various miscellaneous matters of the organization. It provides a list of the various miscellaneous matters dealt with, and a list of the various actions taken. It also discusses the methods of handling and resolution, and the methods of reporting and documentation.

It is a pleasure to report that the work done during the year has been most satisfactory, and that the organization has made significant progress in all its activities. It is hoped that the various projects and activities will continue to be carried out with the same enthusiasm and dedication in the future.

1<sup>re</sup> partie

## LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE



17 points

LE CADRE INSTITUTIONNEL  
DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

# Chapitre 1

## Qu'est-ce que l'ASE ?

### Définition et missions du service d'aide sociale à l'enfance

#### 1. Définition.

**L'aide sociale à l'enfance est une action sociale en faveur de l'enfance et des familles.**

2. Le service de l'aide sociale à l'enfance trouve ses missions et prestations définies par le livre II du Code de l'action sociale et des familles consacré aux différentes formes d'aide et d'actions sociales (famille, personnes âgées, handicapées, personnes non couvertes par la couverture maladie universelle) au titre II intitulé « Enfance » (tous les articles concernant ce service commencent ainsi par 221- et se terminent par le numéro d'article).

Le service ASE, dont les divers moyens sont financés par le département, a donc aujourd'hui pour mission essentielle d'aider les familles en difficulté dans leurs devoirs d'entretien, de garde, de surveillance et d'éducation de leurs enfants.

L'aide sociale ne s'adresse pas à l'ensemble des personnes, mais aux familles qui ont des difficultés matérielles ou éducatives aiguës avec leurs enfants et aux jeunes dont les difficultés sociales risquent de compromettre leur équilibre.

**L'aide sociale à l'enfance est un droit.**

3. Pour garantir ce droit, obligation est faite aux départements de publier un *règlement départemental d'aide sociale* qui définit les prestations susceptibles d'être accordées à une famille selon sa situation.

Les dépenses d'aide sociale ont, de par la loi, le caractère de dépenses obligatoires. Ce caractère permet la mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office d'un crédit au budget du département.

**Particularités de l'ASE.**

Semblable par là à l'aide sociale générale, l'ASE en diffère sur les points importants suivants :

- tout d'abord, ce droit s'exerce à l'égard de toutes les familles, françaises ou étrangères. Il n'existe pas de conditions de nationalité pour être admis aux prestations du service ASE. En « contrepartie », il résulte de l'article 3 du Code civil que les dispositions relatives à la

## Guide de l'aide sociale à l'enfance

Actuellement, le droit de l'aide sociale à l'enfance connaît des évolutions importantes : accroissement de la place de la responsabilité et primauté du droit des usagers.

Cette sixième édition fait le point sur les derniers apports législatifs et réglementaires en matière de protection de l'enfance, et intègre tout particulièrement les références introduites par le Code de l'action sociale et des familles paru en 2001, venu remplacer le Code de la famille et de l'aide sociale.

Après une présentation du dispositif institutionnel du secteur de l'aide sociale à l'enfance et des textes qui régissent l'activité des services et des acteurs sociaux et médico-sociaux, l'ouvrage offre un panorama complet des problématiques concernant la protection de l'enfance.

Voici un outil de travail actualisé pour tous les travailleurs sociaux et praticiens chargés de mettre en œuvre la protection de l'enfance : élus locaux, directeurs des services départementaux, magistrats, secrétaires généraux, responsables des circonscriptions d'action sociale et d'établissements sociaux, assistantes maternelles... Sans oublier les particuliers, que le Guide de l'ASE orientera dans leurs droits et démarches.

L'auteur : Jean-Marc Lhuillier, docteur en droit public, est professeur à l'Ecole nationale de la Santé publique. Il a exercé les fonctions de responsable de service de l'ASE et a consacré sa thèse à l'étude de la responsabilité dans les établissements et les services sociaux et médico-sociaux.

ISBN : 2-7013-1389-9  
ISSN : 0986-3761

Prix : 29 € / 190,23 F TTC  
Réf. : 120 611

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE



3 7531 00817597 9



9 782701 313894

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

\*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en vertu d'une licence confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Avec le soutien du

