



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **ÉTUDE D'IMPACT**

## **PROJET DE LOI**

Relatif à la protection des enfants

NOR : SSAA2115600L/Bleue-1

15 juin 2021

# TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION GENERALE	4
<b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS</b>	<b>9</b>
<b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION</b>	<b>12</b>
<b>TABLEAU DES INDICATEURS</b>	<b>13</b>
TITRE I <sup>ER</sup> – AMELIORER LE QUOTIDIEN DES ENFANTS PROTEGES	14
ARTICLE 1 : LE PLACEMENT AUPRES D'UN MEMBRE DE LA FAMILLE OU D'UN TIERS DE CONFIANCE	14
ARTICLE 2 : L'AUTORITE PARENTALE	19
ARTICLE 3 : ENCADREMENT DU RECOURS A L'HOTEL ET AUX STRUCTURES « JEUNESSE ET SPORT », PRECISION SUR LE PERIMETRE DES ETABLISSEMENTS SOUMIS A AUTORISATION, ET OBLIGATIONS IMPOSEES AUX SERVICE DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE NON PERSONNALISES DES DEPARTEMENTS.	26
TITRE II – MIEUX PROTEGER LES ENFANTS CONTRE LES VIOLENCES	34
ARTICLE 4 : LE CONTROLE DES ANTECEDENTS JUDICIAIRES	34
ARTICLE 5 : FORMALISER UNE POLITIQUE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DANS LES ETABLISSEMENTS SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX ET DEVELOPPER DANS LES SCHEMAS TERRITORIAUX UN VOLET RELATIF A LA STRATEGIE DE MAITRISE DES RISQUES POUR LES ETABLISSEMENTS ET SERVICES DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	41
ARTICLE 6 : RENDRE OBLIGATOIRE UN REFERENTIEL NATIONAL D'EVALUATION DES INFORMATIONS PREOCCUPANTES DES SITUATIONS DE DANGER OU DE RISQUE DE DANGER	48
TITRE III – AMELIORER LES GARANTIES PROCEDURALES EN MATIERE D'ASSISTANCE EDUCATIVE	53
ARTICLE 7 : RECOURS A LA COLLEGIALITE EN MATIERE D'ASSISTANCE EDUCATIVE	53
ARTICLE 8 : RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU JUGE	60
TITRE IV – AMELIORER D'EXERCICE DU METIER D'ASSISTANT FAMILIAL	64
ARTICLE 9 : REMUNERATION DES ASSISTANTS FAMILIAUX	64
ARTICLE 10 : GESTION DES AGREMENTS DES ASSISTANTS FAMILIAUX	72
ARTICLE 11 : LIMITE D'AGE DES ASSISTANTS FAMILIAUX	78
TITRE V – MIEUX PILOTER LA POLITIQUE DE PREVENTION ET DE PROTECTION DE L'ENFANCE	83
ARTICLE 12 : GOUVERNANCE DE LA PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE	83

ARTICLE 13 : SUBSTITUER AUX PRINCIPALES STRUCTURES NATIONALES SPECIALISEES DANS LA PROTECTION DE L'ENFANCE UN GIP NATIONAL COMPETENT POUR L'ENSEMBLE DU SECTEUR, COFINANCE A PARITE PAR L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS _____	93
TITRE VI- MIEUX PROTEGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNES _____	100
ARTICLE 14 : MODIFIER LA CLE DE REPARTITION ENTRE DEPARTEMENT DES MINEURS NON ACCOMPAGNES _____	100
ARTICLE 15 : RECOURS OBLIGATOIRE AU TRAITEMENT AUTOMATISE D'APPUI A L'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT DES PERSONNES SE DECLARANT NON ACCOMPAGNEES _____	106
TITRE VII – DISPOSITIONS OUTRE MER _____	113
ARTICLE 16 : HABILITATION RELATIVE AUX DISPOSITIONS D'OUTRE-MER ____	113

## INTRODUCTION GENERALE

« *Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits* » : tel est l'objectif principal poursuivi par la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020 – 2022, rendue publique fin 2019 par le secrétaire d'Etat en charge de l'Enfance et des Familles Adrien Taquet. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre plus général de la protection de l'enfance, défini par l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles visant à « *garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits* ».

En 2007 puis en 2016, deux lois ont réformé la protection de l'enfance et réaffirmé les droits et les besoins fondamentaux de l'enfant. Celle du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a contribué à définir précisément le champ et les objectifs de cette politique, et a consacré l'importance de la prévention, le rôle central du département et la diversité des modes de prise en charge des enfants. Afin de compléter cette première étape, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant visait à placer l'enfant et ses besoins au centre de toutes les préoccupations relatives à la protection de l'enfance. En repérant plus tôt les enfants en danger, l'objectif était également de stabiliser les parcours des enfants placés. Ces deux textes constituent un socle législatif important, connu de tous les acteurs de la protection de l'Enfance. Sur la base de leurs apports fondamentaux, il est nécessaire de continuer à transformer les pratiques, notamment en se centrant sur le quotidien de l'enfant et sa prise en charge.

Dès le mois de mars 2019, une large concertation avec l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance était lancée avec comme objectif d'aboutir à des recommandations relatives à une amélioration concrète et effective du quotidien des enfants de l'ASE. Huit ministères y étaient également partie-prenante, ainsi que les départements, via un lien permanent avec l'Association des Départements de France (ADF).

Après des mois de concertation, de déplacements, d'échanges avec les familles et les enfants ainsi qu'avec les travailleurs sociaux et les responsables départementaux, Adrien Taquet a présenté en octobre 2019 la Stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022.

Cette stratégie vise à transformer la manière de conduire les politiques publiques de protection de l'enfance et à changer le regard de la société sur les enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance. En premier lieu, elle a pour objectif de garantir les droits des enfants, en particulier les droits à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans ; d'une part en incitant les départements à développer plus avant leurs interventions dans le domaine de la protection de l'enfance ; d'autre part en promouvant une coordination plus efficiente de l'Etat et de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance. Elle vise aussi à donner plus largement la parole aux enfants, afin en particulier de mieux prendre en considération leurs attentes et leurs souhaits.

Elle porte également un engagement en faveur de la sécurisation des accompagnements des enfants protégés et de la prévention des ruptures de parcours. Ces enfants arrivent nécessairement en protection de l'enfance parce qu'ils ont subi des carences éducatives, affectives, des négligences ou des maltraitements : ils partent donc avec plus de difficultés que les autres. Il est indispensable que les accompagnements proposés permettent à ces enfants de se sentir en sécurité.

Cette stratégie a enfin pour objectif d'améliorer les pratiques de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance, pas à pas et de manière concrète, sur des sujets aussi essentiels que les délais d'exécution des mesures de justice, les déplacements multiples que subissent certains enfants, le suivi en santé, les impasses de la prise en charge du handicap et de la santé mentale en protection de l'enfance. Elle s'appuie notamment sur une contractualisation avec les départements pour laquelle l'Etat mobilise près de 600 millions d'euros sur 3 ans (dont 100 millions d'euros pour les PMI).

Cette stratégie se concrétise également par le déploiement d'actions nationales d'envergure. Il s'agit notamment de répondre aux enjeux de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes majeurs de l'aide sociale à l'enfance. Notre ambition est de lutter contre les terribles inégalités de destin que ces jeunes vivent. Ainsi, de nombreuses actions nationales ont été mises en place pour mieux accompagner les jeunes de l'ASE vers l'autonomie : attribution automatique des bourses de l'enseignement supérieur à l'échelon le plus élevé, accord-cadre avec les missions locales pour un accompagnement personnalisé, accès automatique à la garantie jeune ou encore interdiction des sorties sèches durant l'état d'urgence.

Elle se traduit également par la volonté d'accompagner les acteurs dans la transformation des pratiques professionnelles comme cela a été le cas avec la conférence de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile, menée par Geneviève Gueydan. L'objectif était de proposer des repères partagés sur les conditions de recours et de mise en œuvre de ces interventions qui concernent la moitié des mineurs relevant d'une mesure de protection.

Enfin, l'Etat a investi sur un sujet central pour la protection de l'enfance, la pédopsychiatrie. Tout d'abord, à long terme, par le renforcement de la filière de pédopsychiatrie par la création de dix nouveaux postes de chefs de cliniques en pédopsychiatrie en 2019, qui se sont ajoutés aux dix postes créés en 2018. A plus court terme, le soutien apporté aux Centres médico-psychologique (CMP) se traduira par le recrutement de 100 psychologues. La création d'équipes mobiles en pédopsychiatrie dans les contrats avec les départements est également une réponse forte soutenue par le Gouvernement.

Une partie de cette Stratégie, ainsi que certaines mesures travaillées avec tous les acteurs, nécessitent aujourd'hui une traduction législative pour que son ambition puisse se traduire en actes. Le présent projet de loi part de constats dressés avec les professionnels, les départements et les associations, et contient des mesures partagées et formalisées avec eux. Une même logique les sous-tend : la protection des enfants ne peut plus rester prisonnière de frontières administratives, ni pâtir d'un cadre national lacunaire. En respectant pleinement le partage des compétences consacré par les lois de décentralisation, il convient aujourd'hui d'apporter des

réponses claires aux difficultés encore trop nombreuses vécues par les enfants dans leur quotidien et par ceux qui les accompagnent.

La nécessité de réformer la protection de l'enfance est soulignée par tous les acteurs. Le système de protection de l'enfance sauve des dizaines de milliers d'enfants chaque année à qui il garantit un environnement stable et protecteur. Mais des manques demeurent, et certaines réalités doivent faire l'objet de réponses adaptées. La protection de l'enfance doit être mieux organisée, pour éviter que ces enfants, déjà victimes de violences ou de carences affectives, ne subissent de nouvelles ruptures de parcours ou de nouveaux traumatismes, au sein d'une organisation censée les protéger.

Les rapports récents de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance ont montré qu'un changement de paradigme était aujourd'hui nécessaire afin d'accentuer beaucoup plus fortement l'action publique autour des **enjeux de prévention** mais également de rénover le **pilotage de cette politique**, pour renforcer sa cohérence et son efficacité. La Cour des comptes, notamment, estime que son organisation demeure complexe et son pilotage défaillant, ce qui aboutit à un décalage entre sa mise en œuvre et la prise en compte effective des besoins de l'enfant. Il est donc nécessaire d'agir sur le quotidien des enfants et sur certains volets de son organisation. Par ailleurs, la problématique des mineurs non accompagnés (MNA) qui tend, dans certains départements, à saturer les services dédiés à la protection de l'enfance et à ne pas assurer à ces enfants leurs besoins premiers, nécessite une réponse coordonnée et globale

C'est ce que proposent les mesures de ce texte, parmi lesquelles figurent :

- **L'amélioration de la vie quotidienne** de l'enfant, notamment en renforçant les garanties procédurales les concernant avec la possibilité pour le juge des enfants d'autoriser l'ASE à valider plusieurs actes du quotidien malgré l'opposition des parents, que ceux-ci soient défaillants, négligents, prévenus ou condamnés pour violences sur l'enfant. De même, **les services éducatifs, devront systématiquement rechercher des personnes ressources dans l'environnement** de l'enfant pour qu'il puisse être accueilli dans un domicile connu et rassurant. Enfin, **l'interdiction d'héberger des mineurs à l'hôtel** doit être clairement posée pour garantir le suivi éducatif des enfants et une prise en charge digne de leurs besoins.
- **La sécurisation de la vie quotidienne** de l'enfant avec **un renforcement des contrôles des antécédents de tous les personnels intervenants auprès des enfants** dont les enfants de l'ASE. **Une information systématique du juge en cas de modification du lieu de placement de l'enfant est également proposée.** En parallèle, tous les établissements de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse devront **mettre en place une politique de lutte contre la maltraitance formalisée** avec une meilleure prise en compte de la prévention mais aussi la création d'un référent externe que les enfants pourront saisir.

- **L'amélioration du statut des assistants familiaux** avec notamment la **fixation d'une rémunération minimale** de l'assistant familial dès le premier enfant confié et le **maintien de la rémunération en cas de suspension** afin de sécuriser la situation des professionnels investis. **La création d'une base nationale des agréments** permettra de mieux protéger les enfants en contrôlant mieux les professionnels qui exercent dans plusieurs départements, ou qui seraient susceptibles de changer de département suite à un retrait d'agrément.
- **Le renforcement et la meilleure coordination des instances nationales de la protection de l'enfance** à travers une identification annuelle d'orientations stratégiques de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) et une meilleure rémunération par la Sécurité sociale des actions réalisées hors les murs par les personnels de la PMI. Cette mesure s'inscrit pleinement dans le soutien affirmé aux PMI, dans la continuité des 100 millions d'euros mobilisés sur 3 ans par l'Etat dans le cadre de la contractualisation. Il s'agit également de créer « une maison commune » par le biais d'un Groupement d'intérêt public (GIP) regroupant les moyens opérationnels du Conseil National de la Protection de l'enfance, du Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles, de l'Agence Française de l'Adoption et du Groupement d'intérêt Public – Enfance en Danger avec un renforcement des moyens du 119 y compris financièrement. Les travaux parlementaires pourront utilement préciser et enrichir les modalités de fonctionnement de ce GIP.
- Une **meilleure prise en charge des MNA** grâce notamment à une **répartition plus équitable** des MNA sur le territoire, ainsi que **l'obligation pour tous les départements de recourir au fichier AEM** pour éviter le nomadisme administratif en matière d'évaluation de minorité. Ce volet législatif vient en complément de la circulaire du 21 septembre 2020 visant à faciliter la régularisation administrative des MNA pris en charge par l'ASE lorsqu'ils sont dans un parcours d'insertion professionnelle.

Toutes ces mesures visent à assurer un socle commun de droits pour tous les enfants, à soutenir les professionnels, et à construire une nouvelle étape dans la politique publique de la protection de l'enfance. Le projet de loi, composé de sept titres, a ainsi pour ambition d'agir sur le quotidien des enfants et de répondre à un certain nombre d'enjeux spécifiques nécessitant une réponse précise :

- Le titre I<sup>er</sup> améliore la situation quotidienne des enfants placés en leur proposant des accompagnements mieux sécurisés pour éviter que les difficultés qu'ils ont pu connaître ne s'accroissent, et pour limiter au maximum les ruptures de parcours ;
- Le titre II a pour finalité de mieux protéger les enfants contre les violences et à leur garantir, en toute situation, de se sentir en sécurité, via une logique systématique de prévention des violences ;
- Le titre III renforce les garanties procédurales en matière d'assistance éducative ;

- Parce que la protection de l'enfance repose largement sur l'implication de professionnels, le titre IV est consacré à l'amélioration des conditions de travail de l'assistant familial ;
- Le titre V rénove la gouvernance et le cadre d'action de la protection de l'enfance, aussi bien pour la protection maternelle et infantile que pour l'aide sociale à l'enfance ;
- Le titre VI porte des mesures permettant une approche globale et équilibrée de la situation des mineurs non-accompagnés tant sur le volet protection de l'enfance que sur le volet délinquance ;
- Enfin, le titre VII est consacré aux dispositions outre-mer.



## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 <sup>er</sup>	Placement chez un tiers de confiance	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
2	Autorité parentale	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
3	Interdiction du recours à l'hôtel pour les mineurs non accompagnés	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
4	Contrôle des antécédents	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
5	Prévention et lutte contre la maltraitance	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
6	Utilisation du référentiel HAS	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
7	Juge des enfants et collégialité	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance	Conseil national d'évaluation des normes
8	Renforcement information du juge	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
9	Rétribution de l'assistant familial	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
10	Gestion des agréments des assistants familiaux	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
11	Limite d'âge des assistants familiaux	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes Caisse nationale d'assurance vieillesse	
12	Gouvernance de la protection maternelle et infantile (PMI)	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national d'évaluation des normes Conseil national de la protection de l'enfance Caisse nationale d'assurance maladie Caisse centrale de la mutualité sociale agricole Conseil de l'union nationale des caisses d'assurance maladie	
13	Organes de gouvernance de la protection de l'enfance	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
14	Clé de répartition entre départements des mineurs non accompagnés	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	
15	Traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant non accompagnées	Haut conseil de l'enfance et de la famille Conseil national de la protection de l'enfance Conseil national d'évaluation des normes	

16	Habilitation relative aux dispositions outre-mer		Conseil national d'évaluation des normes
----	---	--	---

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Placement chez un tiers de confiance		
2	Autorité parentale		
3	Interdiction du recours à l'hôtel pour les mineurs non accompagnés	Décret	Ministère des solidarités et de la santé - DGCS
4	Contrôle des antécédents	Décret	Ministère des solidarités et de la santé – DGCS
5	Prévention et lutte contre la maltraitance	Décret	Ministère des solidarités et de la santé - DGCS
6	Utilisation du référentiel HAS	Décret	Ministère des solidarités et de la santé - DGCS
7	Juge des enfants et collégialité	Décret en CE	Ministère de la justice - DPJJ
8	Renforcement information du juge		
9	Rétribution de l'assistant familial	Décret	Ministère des solidarités et de la santé - DGCS
10	Gestion des agréments des assistants familiaux	Décret en CE	Ministère des solidarités et de la santé - DGCS
11	Limite d'âge des assistants familiaux		
12	Gouvernance de la protection maternelle et infantile (PMI)	Décret en CE	
13	Organes de gouvernance de la protection de l'enfance	Décret en CE Arrêté	Ministère des solidarités et de la santé - DGCS
14	Clé de répartition	Décret en CE	Ministère de la justice – DPJJ
15	Traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant non accompagnées	Décret en CE	
16	Habilitation relative aux dispositions outre-mer		

## TABLEAU DES INDICATEURS

<b>Indicateur</b>	<b>Objet</b>	<b>Périodicité</b>	<b>Modalités de suivi</b>
1	Nombre de mineurs accueillis à l'hôtel	Enquête 2021, puis 2025	Enquête DRESS ES-PE
2	Nombre de saisine pour contrôle des antécédents judiciaires de professionnels de l'enfance ou de la protection de l'enfance	Annuelle	SI Honorabilité du MSS
3	Nombre d'agrément d'assistants familiaux en cours de validité	Annuelle	SI géré par l'organisme prévu au L.147-14
4	Nombre de mineurs non accompagnés réorientés sur le territoire	Annuelle	Ministère de la justice – cellule MNA

## TITRE I<sup>ER</sup> – AMELIORER LE QUOTIDIEN DES ENFANTS PROTEGES

### ARTICLE 1 : LE PLACEMENT AUPRES D'UN MEMBRE DE LA FAMILLE OU D'UN TIERS DE CONFIANCE

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GENERAL

Conformément à l'article 375 du code civil, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par un juge des enfants si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

L'article 375-2 du code civil pose le principe du maintien du mineur dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre.

Le placement d'un enfant n'est prévu par l'article 375-3 du code civil que si la protection de l'enfant l'exige.

Cet article énumère les unes après les autres différentes hypothèses de placement de l'enfant chez l'autre parent, un membre de la famille ou un tiers digne de confiance, à l'aide sociale à l'enfance (ASE), dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation.

Il est interprété par les praticiens comme priorisant ainsi le placement à un parent, sur celui à un membre de la famille ou tiers digne de confiance, sur celui à l'ASE ou dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation, conformément à l'intérêt de l'enfant d'être placé chez un proche plutôt qu'en institution ou famille d'accueil.

En 2019, 123 463 mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) étaient en cours d'exercice dans l'ensemble des tribunaux pour enfants, tous secteurs confondus, pour 138 462 mesures de placement en cours d'exercice dans l'ensemble des tribunaux pour enfants, tous types de placement confondus. Parmi, les placement ordonnés, 68 057 ont été ordonnés à l'aide sociale à l'enfance contre 4 392 à un tiers digne de confiance et 1 526 à un membre de la famille<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces données sont disponibles sur l'intranet du ministère de la justice : <http://intranet.justice.gouv.fr/site/statistiques/donnees-statistiques-12438/activites-des-juridictions-12444/activites-des-tribunaux-pour-enfants-et-des-juges-pour-enfants-63662.html>

Force est de constater la part résiduelle des placements aux tiers dignes de confiance ou aux membres de la famille par rapport à la part des placements à l'ASE. En effet, en pratique, la possibilité d'un accueil à un tiers digne de confiance ou un membre de la famille n'est pas systématiquement vérifiée avant qu'un placement à l'ASE ou dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation ne soit ordonné par le juge des enfants.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Représentant souvent une voie sécurisante pour l'enfant et une façon de maintenir un lien pérenne avec la famille ou l'entourage proche, il apparaît que l'option prévue à l'article 375-3 du code civil n'est pas toujours explorée par les services éducatifs lorsque la question du placement du mineur est évoquée, comme l'atteste la part beaucoup plus importante de placements ordonnés à l'ASE que celle des placements ordonnés à un membre de la famille ou un tiers digne de confiance.

Cette recherche des ressources dans l'entourage de l'enfant pour le prendre en charge doit être plus systématiquement explorée par les services éducatifs avant la mesure de placement pour permettre, lorsque cela est possible, de proposer un cadre connu aux enfants à protéger. Cette nouvelle disposition répond à cette attente tant des familles que de l'autorité judiciaire d'avoir à sa connaissance tous les éléments utiles pour statuer.

Afin de guider les analyses des services éducatifs, il est nécessaire de légiférer et de modifier l'article 375-3 du code civil pour préciser que ces investigations supplémentaires doivent prendre en considération les qualités éducatives, de développement physique, affectives, intellectuelles et sociales de cet accueil.

Il faudrait ainsi prévoir que, sauf urgence, le juge ne pourrait ordonner un placement à l'ASE, ou dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation, qu'après évaluation par le service compétent des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance.

Aucune sanction n'est prévue si le juge des enfants, hors cas d'urgence, place l'enfant dans un service ou établissement et ne procède pas aux investigations supplémentaires pour vérifier si le placement chez un membre de la famille ou un tiers de confiance n'est pas d'abord envisageable. Néanmoins, les parties à la procédure (parents, tuteur, personne ou service à qui l'enfant a été confié, mineur et ministère public) peuvent faire appel de la décision du juge ordonnant ce placement dans un délai de 15 jours en application de l'article 1190 du code de procédure civile (CPC) et demander l'infirmité de la décision au motif que le juge des enfants n'a pas respecté les termes de cette nouvelle disposition.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif de la mesure envisagée est d'améliorer la qualité des analyses réalisées par les services éducatifs lorsqu'une mesure de placement des mineurs est envisagée pour permettre donc de garantir une sécurité dans la prise en charge de tous les enfants.

Cette nouvelle disposition répond également à une attente des familles et des proches de la famille de voir étudier toutes les possibilités de prise en charge du mineur par les services éducatifs avant une demande de placement pour pouvoir éventuellement prendre en charge le mineur dans un cadre connu. Elle apportera un réel soutien dans l'office du juge puisqu'ainsi, le juge des enfants aura à sa connaissance tous les éléments utiles pour statuer.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

La mesure envisagée prévoit que les services éducatifs devront expertiser les conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance avant que le juge des enfants ne prenne une décision de placement.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article 375-3 du code civil.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Cette disposition qui astreindra le juge des enfants à disposer des éléments permettant un placement à un membre de la famille ou un tiers digne de confiance avant d'ordonner un placement à l'ASE ou à un service ou établissement habilité, sanitaire ou d'éducation pourra avoir pour effet de diminuer le nombre des décisions de placements à l'ASE et d'accroître le nombre de celles ordonnant un placement à un membre de la famille ou à un tiers digne de confiance.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les juges des enfants devront dorénavant disposer d'une évaluation des services compétents des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers de de confiance, avant d'ordonner un placement à l'ASE ou à un service ou établissement habilité, sanitaire ou d'éducation.



Ils devront solliciter ces éléments auprès du service compétent s'ils ne lui sont pas adressés dans le rapport adossé à une requête en assistance éducative ou dans le rapport d'échéance d'une mesure d'AEMO.

Les services compétents pouvant être désignés suivant les situations sont :

- en cas de requête en assistance éducative, le service de l'ASE ayant procédé à l'évaluation de la situation en application de l'article L. 223-1 alinéa 4 du CASF ;
- le service en charge d'exercer une mesure judiciaire d'investigation éducative (service associatif habilité ou secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse en application d'une note de la DPJJ du 23 mars 2015) ;
- le service en charge d'une mesure d'AEMO (personnes physiques, établissements et services publics ou privés, un service de l'ASE en application de l'article L. 228-3 CASF dernier alinéa, ou le secteur public de la PJJ si les conditions de l'article 375-4 du code civil sont réunies).

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX ET SUR LA JEUNESSE**

Cette mesure vise à améliorer la qualité des analyses réalisées par les services éducatifs lorsqu'une mesure de placement des mineurs est envisagée et permet donc de garantir une sécurité dans la prise en charge de tous les enfants.

La mesure envisagée devrait permettre de sécuriser davantage les placements des enfants.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

#### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée est applicable de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Les collectivités de l'article 74 sont, quant à elles, régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause. Toutefois les statuts de Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans nécessité de mention expresse en ce sens dans la loi ou le règlement en cause. Dès lors, la présente disposition s'appliquera à Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon.

En revanche, cette disposition est inapplicable en Nouvelle-Calédonie (compétence locale, 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

## ARTICLE 2 : L'AUTORITE PARENTALE

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GENERAL

Conformément à l'article 375 du code civil, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par un juge des enfants si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

L'article 375-2 du code civil pose le principe du maintien du mineur dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre.

Le placement d'un enfant n'est prévu par l'article 375-3 du code civil que si la protection de l'enfant l'exige. Cet article énumère différentes hypothèses de placement de l'enfant qui peut intervenir chez l'autre parent, un membre de la famille ou un tiers digne de confiance, à l'aide sociale à l'enfance, dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation.

En 2019, 123 463 mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) étaient en cours d'exercice dans l'ensemble des tribunaux pour enfants, tous secteurs confondus, pour 138 462 mesures de placement en cours d'exercice dans l'ensemble des tribunaux pour enfants, tous types de placement confondus<sup>2</sup>.

Conformément à l'alinéa 1 de l'article 375-7 du code civil, les parents de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative continuent à exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure.

Lorsque l'enfant est placé, la répartition des compétences entre les détenteurs de l'autorité parentale et le service ou le tiers à qui l'enfant a été confié se fonde sur la distinction entre actes usuels et actes non usuels de l'autorité parentale qui découle des termes des articles 372-2 et 373-4 du code civil.

---

<sup>2</sup> Ces données sont disponibles sur l'intranet du ministère de la justice : <http://intranet.justice.gouv.fr/site/statistiques/donnees-statistiques-12438/activites-des-juridictions-12444/activites-des-tribunaux-pour-enfants-et-des-juges-pour-enfants-63662.html>

Il en ressort que pour des raisons pratiques, les actes usuels, actes liés à la prise en charge quotidienne de l'enfant (exemples : habillement, sorties scolaires, sports)<sup>3</sup> relèvent de l'établissement ou du particulier auquel l'enfant a été confié.

En revanche, toutes les décisions importantes concernant l'enfant, qui ne peuvent être considérées comme des actes usuels (exemples : éducation religieuse, orientation scolaire, interventions chirurgicales), doivent impérativement être prises par les titulaires de l'autorité parentale.

Néanmoins, il peut arriver que les détenteurs de l'autorité parentale ne puissent ou ne veulent pas exercer leurs attributs, ou qu'ils entendent les exercer de façon inadaptée voire abusive. Par exemple, ils sont injoignables pour autoriser une opération chirurgicale, ou bien ils refusent de signer tout document pour exprimer leur opposition au placement, ou encore ils s'opposent aux vaccinations obligatoires.

C'est pourquoi la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la réforme de la protection de l'enfance a introduit l'alinéa 2 à l'article 375-7 du code civil pour permettre aux juges des enfants d'autoriser le service gardien à exercer un acte relevant de l'autorité parentale dans les situations susmentionnées et ce dans l'intérêt de l'enfant. L'alinéa 2 de l'article 375-7 du code civil prévoit que le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure.

En application de ces dispositions, la décision autorisant le gardien à exercer un acte relevant de l'autorité parentale ne peut avoir qu'une portée ponctuelle et porter sur une mesure précise.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Dans certaines situations particulièrement graves (par exemple : information judiciaire en cours pour violences ou agressions sexuelles sur l'enfant), ou lorsque le parent exprime son opposition au placement en faisant obstacle à toutes les décisions qui concernent l'enfant (par exemple : soins, scolarité, etc.), ou encore lorsque le parent n'est pas en capacité d'exercer pleinement l'autorité parentale), le fait de ne pouvoir obtenir du juge que des autorisations

---

<sup>3</sup> Définition des actes usuels issus d'un arrêt de la cour d'appel d'Aix en Provence du 28 octobre 2010 (N°2011/325) : « actes de la vie quotidienne, sans gravité, qui n'engagent pas l'avenir de l'enfant, qui ne donnent pas lieu à une appréciation de principe essentielle et ne présentent aucun risque grave apparent pour l'enfant, ou encore, même s'ils revêtent un caractère important, des actes s'inscrivant dans une pratique antérieure non contesté. »

ponctuelles n'apparaît pas dans l'intérêt de l'enfant. De même, cette autorisation ponctuelle est contraire à l'intérêt des mineurs non accompagnés qui n'ont pas de parents.

Dans ces situations, prendre une décision par acte autorisé peut se révéler particulièrement fastidieux et lourd pour le juge des enfants.

C'est pourquoi, il conviendrait de modifier le deuxième alinéa de l'article 375-7 du code civil afin de permettre au juge des enfants d'autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié à exercer **un ou plusieurs actes déterminés** relevant de l'autorité parentale.

Ainsi, le juge des enfants pourra autoriser le service gardien dans une seule et même décision à exercer des actes identifiés relevant de l'autorité parentale. Les oppositions systématiques d'un parent ne feront pas obstacle à l'exercice des actes nécessaires relevant de l'autorité parentale par le service qui pourra se voir accorder dans une même décision la possibilité d'exercer plusieurs actes.

De plus, il apparaît nécessaire de modifier également cet alinéa de l'article 375-7 du code civil pour permettre au juge des enfants d'autoriser la personne, le service ou l'établissement à exercer un ou plusieurs actes relevant de l'autorité parentale **lorsque les détenteurs de l'autorité parentale sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits pour des actes commis sur la personne de l'enfant.**

Cette disposition permettrait ainsi au juge des enfants de faire face à la situation dans laquelle il convient d'écarter un parent, poursuivi ou condamné pour des crimes ou délits sur l'enfant, alors même qu'il n'y aurait ni refus abusif ou injustifié, ni négligence de sa part.

En effet, si le retrait de l'autorité parentale peut être prononcé, il n'est envisagé en général que dans les cas les plus graves et après condamnation. Ainsi, depuis la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, l'article 378 du code civil prévoit que « peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale ou l'exercice de l'autorité parentale par une décision 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, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit sur la personne de l'autre parent. »

Cet article ne permet pas de prononcer le retrait de l'autorité parentale au stade des poursuites. Il en ressort que le service gardien ou le tiers en charge de l'accueil de l'enfant doit solliciter l'autorisation du juge des enfants pour l'exercice d'un acte relevant de l'autorité parentale si le parent est poursuivi pour un acte délictuel ou criminel commis sur l'enfant. En pratique, cette hypothèse se révèle particulièrement lourde pour l'enfant dont l'agresseur continue à pouvoir prendre des décisions importantes pour sa vie.

Il est également nécessaire de permettre au service gardien ou au tiers en charge de l'accueil de l'enfant de solliciter l'autorisation du juge des enfants pour l'exercice d'un acte relevant de l'autorité parentale si le parent est condamné pour un acte délictuel ou criminel commis sur l'enfant, mais sans que le tribunal n'ait ordonné le retrait de l'autorité parentale.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif de la mesure envisagée est d'améliorer concrètement la situation quotidienne des enfants placés qui connaissent très souvent des parcours marqués par des carences éducatives ou affectives, des négligences ou des maltraitances. Des accompagnements parfaitement sécurisés doivent donc leur être proposés, pour éviter que les difficultés qu'ils ont pu connaître ne s'accroissent, et pour limiter au maximum les ruptures de parcours.

Permettre au juge des enfants d'autoriser le gardien de l'enfant à effectuer un ou plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale, sans devoir solliciter cette autorisation au cas par cas, notamment lorsque les détenteurs de l'autorité parentale sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits pour des actes commis sur la personne de l'enfant, répond aux difficultés susmentionnées.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Il a été envisagé d'étendre davantage cette délégation d'autorité parentale, en ne la limitant pas à des actes déterminés, en supprimant le caractère exceptionnel de cette délégation, en ne la limitant pas aux hypothèses visées à l'article 375-7 et en la rendant possible lorsqu'une enquête pénale est ouverte contre le détenteur de l'autorité parentale pour un crime ou délit commis sur l'enfant.

Toutefois, il est apparu nécessaire de conserver le caractère exceptionnel et limitatif de l'extension de la délégation d'autorité parentale en cas de placement de l'enfant, afin que l'atteinte portée à l'autorité parentale reste mesurée et proportionnée.

En outre, le critère de l'enquête pénale n'a pas été conservé en ce qu'il est apparu trop attentatoire au principe de la présomption d'innocence.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La mesure envisagée consiste à agir sur la délégation de l'autorité parentale pour mettre par exemple fin à des situations qui voient des enfants empêchés de se rendre à l'anniversaire de leurs amis, parce qu'ils n'ont pas une autorisation de leurs parents pourtant absents. Il est prévu de donner la possibilité au juge de déléguer une partie des attributs de l'autorité parentale au gardien de l'enfant sous certaines conditions.

Cet élargissement ne porte pas une atteinte disproportionnée à l'autorité parentale car d'une part, il demeure exceptionnel, d'autre part, il ne porte que sur des actes « déterminés » et enfin l'intérêt de l'enfant doit justifier un tel élargissement.

En outre, permettre au juge des enfants d'autoriser le gardien de l'enfant à exercer un ou plusieurs actes relevant de l'autorité parentale lorsque les détenteurs de l'autorité parentale sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits pour des actes commis sur la personne de l'enfant, est le pendant des dispositions relatives à l'exercice de l'autorité parentale mises en œuvre en cas de violences conjugales par la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 précitée.

Enfin, il ne s'agit pas ici de priver provisoirement et automatiquement le parent défaillant de l'exercice de l'autorité parentale, dans l'attente d'une décision au fond, mais de permettre au tiers gardien de l'enfant, sur décision du juge, d'agir dans l'intérêt de celui-ci sans avoir à solliciter le parent poursuivi ou condamné.

Cette disposition élargit ainsi les possibilités et le champ de la délégation d'autorité parentale au gardien de l'enfant, le juge des enfants restant décisionnaire de l'octroi de la délégation d'autorité parentale au gardien de l'enfant.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article 375-7 du code civil.

##### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Cette disposition n'a pas d'impact sur les collectivités territoriales, en ce que l'article 375-7 du code civil autorise déjà les services de l'aide sociale à l'enfance auxquels est confié l'enfant à exercer un acte déterminé relevant de l'autorité parentale dans les conditions prévues à cet article. Elle va faciliter l'exercice de l'activité de ces services confrontés à l'opposition réitérée d'un parent, qui pourront alors solliciter une délégation d'autorité parentale pour une liste d'actes au lieu d'un seul.

##### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

En application de cette nouvelle disposition, le juge des enfants n'aura à rendre qu'une seule décision judiciaire au lieu de plusieurs. En outre, elle élargit au juge des enfants la possibilité de porter atteinte à l'autorité parentale lorsque ses détenteurs sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits pour des actes commis sur la personne de l'enfant, possibilité réservée jusqu'à présent au juge pénal et au juge aux affaires familiales.

##### **4.4. IMPACTS SUR LA JEUNESSE**

Cette nouvelle disposition a pour effet de sécuriser les enfants placés en les préservant de l'opposition systématique d'un parent à des actes à effectuer dans leur intérêt ainsi que de l'intrusion d'un parent agresseur.

Ainsi, le gardien, confronté à une opposition renouvelée d'un parent à plusieurs actes relevant de l'autorité parentale, pourra dorénavant obtenir une autorisation du juge des enfants à exercer plusieurs actes identifiés.

De même, le juge des enfants pourra autoriser le gardien à effectuer plusieurs actes relevant de l'autorité parentale lorsque le parent est poursuivi ou condamné pour un crime ou délit commis sur l'enfant.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les parents suspectés ou poursuivis pour un crime ou délit commis sur l'enfant se verront sur autorisation du juge des enfants priver de leur droit de se prononcer sur des actes relevant de leur autorité parentale.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

#### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure envisagée sera applicable de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.



Les collectivités de l'article 74 sont, quant à elles, régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause. Toutefois les statuts de Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans nécessité de mention expresse en ce sens dans la loi ou le règlement en cause.

Dès lors, la présente disposition s'appliquera à Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon.

En revanche, cette disposition est inapplicable en Nouvelle-Calédonie (compétence locale, 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

### **ARTICLE 3 : ENCADREMENT DU RECOURS A L'HOTEL ET AUX STRUCTURES « JEUNESSE ET SPORT », PRECISION SUR LE PERIMETRE DES ETABLISSEMENTS SOUMIS A AUTORISATION, ET OBLIGATIONS IMPOSEES AUX SERVICE DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE NON PERSONNALISES DES DEPARTEMENTS.**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GENERAL**

###### Disposition concernant l'interdiction du recours à l'hôtel et aux structures « jeunesse et sport »

Selon le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en date du mois de novembre 2020 « *selon les dernières données disponibles à fin 2018, environ 148 000 mineurs étaient confiés à l'ASE. Une partie de ce public n'est pas accueillie dans les établissements et structures autorisés ou habilités par l'ASE. Le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élevait à 5 % des jeunes de l'ASE, pourcentage estimé par la mission comme un minimum.* » La grande majorité (95 %) des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des mineurs non accompagnés (MNA) mais le recours à l'hôtel peut aussi constituer une réponse à la mise en échec des modes de prise en charge collectifs de situations de mineurs dits cas « complexes ».

Le recours à l'hôtel porte une atteinte grave aux droits et aux besoins fondamentaux des enfants confiés à l'ASE qui, pour garantir une prise en charge adaptée, doivent être accueillis dans des ESSMS qui respectent toutes les obligations définies dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). Le Défenseur des droits, la Cour des comptes et l'IGAS rappellent que l'hôtel est toujours une solution par défaut et soulignent son caractère fondamentalement inadapté comme mode d'hébergement pour des mineurs. L'IGAS évoque « une perte de chances » pour les enfants qui y sont hébergés.

L'hébergement hôtelier regroupe différents types d'établissements tels que les hôtels sociaux qui relèvent du code du commerce, les hôtels homologués « tourisme », les résidences hôtelières (appart'hôtels) qui relèvent du code du tourisme ainsi que les résidences hôtelières à vocation sociale. Un décret précisera la liste des structures relevant du code du commerce et du code du tourisme concernées par cette interdiction.

A côté des hôtels, on observe un recours, à une échelle moindre, aux structures bénéficiant d'un agrément « sport » ou « jeunesse et éducation populaire », délivré par les services territoriaux de l'Etat pour l'hébergement de certains jeunes de l'ASE. Or, ces établissements ne sont pas autorisés à accueillir ces mineurs à l'exception des périodes de vacances scolaires ou de loisirs.

###### Dispositions concernant le régime d'autorisation et de la déclaration

Les établissements publics départementaux de l'aide sociale à l'enfance sont des établissements sociaux et médico-sociaux au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ces ESSMS sont donc soumis aux règles du régime de l'autorisation.

Toutefois, certains ESSMS mettant en œuvre les décisions de la protection de l'enfance, selon les dispositions du 1° et du 4° de l'article L. 312-1 du CASF, échappent au régime d'autorisation et ne sont soumis qu'à un régime de déclaration. C'est notamment le cas des établissements et services intervenant de manière ponctuelle (et non « habituelle ») au titre de l'ASE. Ce régime de déclaration, créé par la loi n° 71-1050 du 24 décembre 1971, préexistait au régime d'autorisation, créé en 1975, et lui a partiellement survécu. Le régime de simple déclaration, qui s'applique à des cas limités, semble en effet nécessaire pour sécuriser des accueils courts et ponctuels (séjours à la ferme par exemple). Il n'existe pas à ce jour de liste précisant les établissements bénéficiant d'une déclaration.

Un rapport de la DGCS « Clarifier les modalités de contrôle et d'accompagnement des établissements et services de protection de l'enfance, Action 72 de la feuille de route de la protection de l'enfance » en date de 2017 indiquait que : « *Compte tenu de son caractère subsidiaire, la déclaration concerne des structures assurant l'hébergement ou l'accueil de jour de mineurs de plus de six ans, quand elles ne délivrent pas de soins, ne sont pas dédiées à l'accueil de mineurs délinquants et n'ont pas de caractère éducatif – sous réserve d'une faible capacité ou de leur caractère gratuit. Ainsi, une maison d'enfants à caractère social peut aujourd'hui se créer sous ce régime si elle ne demande pas en même temps à bénéficier habituellement d'un financement par l'aide sociale.* »

La distinction entre déclaration et autorisation se fait sur la notion de prise en charge habituelle, qui n'est pas explicitement définie. En effet, il n'existe pas à ce jour de définition jurisprudentielle permettant de caractériser le caractère habituel de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Ainsi, une lecture extensive du CASF pourrait avoir pour conséquence de permettre à toute structure souhaitant mener des missions incombant aux ESSMS en protection de l'enfance d'y procéder par la voie d'une simple déclaration, échappant ainsi aux obligations normalement imposées à ces mêmes établissements et services.

Par ailleurs, les conseils départements assurent l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés ainsi que leur mise à l'abri dans le cadre de l'accueil d'urgence prévu à l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles. Pour réaliser cette mission, les départements peuvent prendre appui sur le secteur associatif. Ces établissements et services ne constituent cependant pas des ESSMS car ils ne correspondent à aucune des catégories d'ESSMS visées au I de l'article L. 312-1 du code susmentionné.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat reste le garant du respect des droits fondamentaux des personnes, y compris lorsqu'elles sont mineures, la protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du

code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

#### Dispositions concernant le recours à l'hôtel et à des structures « jeunesse et sport »

L'intérêt de l'enfant exige des règles communes applicables à l'ensemble des départements pour l'accueil en ESSMS des enfants confiés à l'ASE. Les enfants placés, qui sont déjà dans une situation de grande vulnérabilité, doivent donc être pris en charge dans un établissement adapté. Le recours à l'hôtel et aux structures « jeunesse et sport » échappe à la réglementation du CASF.

Les modalités de recours à l'hôtel sont dans l'ensemble très peu encadrées. Il n'existe pas de doctrine d'utilisation des hôtels fixant les profils de mineurs susceptibles d'y être accueillis, la durée maximale de leur hébergement et les critères de sélection des hôtels. De même n'existe qu'à titre exceptionnel une méthodologie des contrôles de ces derniers et des suites qui y sont données. Enfin, seule une minorité de départements formalise la relation avec les hôteliers au travers d'un marché public. Toutefois, le manque de disponibilité de places d'urgence entre deux modes de prise en charge et l'inadéquation de l'offre sociale aux besoins des enfants confiés à l'ASE, peut entraîner un recours ponctuel à des modes d'hébergement dérogatoires, voire à des structures non autorisées. Ces exceptions au principe de l'interdiction seront définies par voie réglementaire et porteront uniquement sur des situations d'urgence ou de mise à l'abri qui ne pourront excéder deux mois. Un décret devra préciser la liste des structures relevant du code du commerce et du code du tourisme concernées par cette interdiction.

L'accueil de mineurs confiés à l'ASE, dans des structures « jeunesse et sport » est légal s'il s'inscrit dans l'une de des catégories définies par l'article L. 227-4 du CASF, à savoir pour des séjours de vacances. Néanmoins, plusieurs départements ont recours à ces structures pour des accueils au long cours de mineurs dont ils ont la charge, échappant aux règles régissant l'autorisation et l'habilitation. Il s'agit d'accueils prévus au départ pour de courtes périodes (séjour de rupture ou accueil de répit) qui souvent se prolongent ensuite jusqu'à devenir un mode d'hébergement permanent pour les cas difficiles. Il peut aussi s'agir de gîtes, centres équestres ou autres structures en petit collectif, dont le projet éducatif s'articule autour d'une activité sportive ou de la proximité avec la nature. Elles peuvent alors s'apparenter à des lieux de vie et d'accueil sans autorisation. En outre, les conseils départementaux ne disposent d'aucun pouvoir de contrôle sur les structures agréées « jeunesse et sport ». Leurs relations ne s'appuient sur aucun cadre juridique. Il convient d'encadrer strictement le recours à ces structures pour les enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

#### Dispositions concernant le régime d'autorisation et de la déclaration

A défaut de définition jurisprudentielle permettant de caractériser le caractère « habituel » de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance, certains établissements, alors qu'ils accueillent de manière régulière des mineurs confiés à l'ASE, entendent bénéficier du régime de la déclaration alors qu'ils devraient entrer dans le régime de l'autorisation. Bien que cela ne concerne qu'un nombre résiduel d'établissements et de services, le fait que le régime de déclaration ne fasse pas l'objet d'un contrôle à priori pose difficulté.

Avec la nouvelle disposition législative, il ne sera plus fait état de prise en charge « habituelle » mais d'hébergement, d'accueil et d'accompagnement. Cette nouvelle rédaction permettra de mettre fin à l'ambiguïté de la disposition actuelle. Il apparaît donc souhaitable qu'une clarification juridique intervienne sur ce point, et que le champ d'application de l'article L. 321-1 du CASF soit précisé afin que les activités concernées soient précisément encadrées quelle que soit la structure qui les met en œuvre.

Les établissements et services assurant la mise à l'abri et l'évaluation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés ne sont pas soumis aux dispositions relatives aux ESSMS, notamment à l'autorisation prévue à l'article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée vise à améliorer le quotidien des enfants protégés.

Une refonte des règles relatives à leur hébergement permettra d'améliorer la qualité de la prise en charge des jeunes accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance en :

- posant le principe d'une interdiction du recours à l'hôtel et à des structures « jeunesse et sport » ;
- précisant le périmètre des établissements soumis au régime de l'autorisation et de la déclaration.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

### Dispositions concernant le recours à l'hôtel et à des structures « jeunesse et sport »

Il s'agit de limiter très strictement les hébergements à l'hôtel, sans aller toutefois jusqu'à une interdiction totale. Cette solution ne pourra être utilisée qu'à titre exceptionnel et pour une durée maximum de deux mois. Ces solutions de dernier recours justifiées par l'urgence ou la mise à l'abri des mineurs seront définies ultérieurement par voie réglementaire. Un décret précisera également la liste des structures relevant des codes du commerce, du tourisme et de la construction et de l'habitation concernées par cette interdiction. A cette fin, il déterminera le périmètre des établissements soumis à autorisation, et soumettra le service de l'aide sociale à

l'enfance aux mêmes normes lorsqu'il accueille des mineurs en direct sans passer par un établissement ou service autorisé.

Dispositions concernant le régime d'autorisation et de la déclaration :

L'article L. 312-1 CASF énumère les différentes catégories d'ESSMS. L'objectif est d'inclure dans le champ de l'autorisation l'ensemble des structures mettant en œuvre les mesures de protection de l'enfance, y compris celles intervenant de manière ponctuelle. La précision « mettant en œuvre la mesure » permet d'exclure d'autres types d'accueils qui pourraient être faites par différents acteurs (par exemple l'éducation nationale).

Il est prévu de modifier le code l'action sociale et des familles pour :

- le compléter par un nouvel article L. 221-2-2 pour interdire, hors périodes de vacances scolaires ou de loisirs, la prise en charge des mineurs ou des jeunes majeurs de moins de vingt-et-un ans à l'hôtel sauf à titre exceptionnel pour une durée qui ne peut dépasser deux mois et en cas d'urgence ou de mise à l'abri ;
- modifier le deuxième alinéa du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles pour préciser que cela concerne les établissements et services mettant en œuvre des mesures de prévention ou d'aide sociale à l'enfance en application de l'article L. 221-1 et du chapitre II du titre II du livre II ;
- modifier le deuxième alinéa du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles pour y inclure l'accueil d'urgence des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ;
- créer une nouvelle catégorie d'ESSMS concernant les services d'évaluation de la minorité et de l'isolement par un 17° au I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles
- modifier la première phrase de l'article L. 321-1 du code de l'action sociale et des familles en apportant une précision sur le recours au régime d'autorisation et de déclaration.

### **3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

#### **3.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée insère un nouvel article L. 221-2-3 dans le code l'action sociale et des familles.

Le deuxième alinéa du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles est modifié.

Le I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles est complété d'un 17°.

La première phrase de l'article L. 321-1 du code de l'action sociale et des familles est modifiée.

### **3.2. IMPACTS BUDGETAIRES**

#### Dispositions concernant le recours à l'hôtel et à des structures « jeunesse et sport »

Selon le rapport IGAS précité, le coût unitaire moyen de l'hôtel, incluant l'hébergement et l'accompagnement est de 77€, soit un peu moins de la moitié du prix de journée moyen observé en maison d'enfants à caractère social (MECS). Ainsi, le coût du placement d'un enfant actuellement mis à l'hôtel pourrait être une charge supplémentaire de 77 euros pour le département concerné. Cependant, ce prix n'intègre pas coût du suivi éducatif et de certaines dépenses non prises en compte. Selon le rapport IGAS, le nombre total de mineurs confiés à l'ASE hébergés à l'hôtel pourrait se situer entre 7 500 et 10 500. Ainsi le coût journalier pour les départements pourrait osciller entre 577 500 euros et 808 500 euros. Toutefois, d'un point de vue quantitatif, il est à noter qu'il s'agit d'un phénomène concentré sur quelques départements, principalement franciliens et du sud de la France. Le gouvernement s'engage en tout état de cause à accompagner les départements impactés dans la mise en œuvre de cette disposition.

Le recours aux structures agréées « jeunesse et sport » est assez répandu sur le territoire bien qu'il soit, en volume, marginal comparé à l'hébergement hôtelier. Selon le rapport IGAS cela représenterait 0,4 % du total des mineurs accueillis, avec une réserve compte tenu de la faiblesse de l'échantillon ayant permis d'avoir ces données. S'agissant du coût journalier de prise en charge, les montants indiqués dans le cadre de l'enquête IGAS sont très variables. Ils oscillent entre 45 et 350 euros. Cela reflète la diversité des structures notamment concernant le taux d'encadrement pratiqués et les qualifications des encadrants. Les départements indiquent des prix de journée de ces structures d'un ordre de grandeur similaire à celui d'une MECS, bien que légèrement inférieur en moyenne. Ainsi, pour les structures bénéficiant d'un agrément « sport » ou « jeunesse et éducation populaire », il ne devrait pas y avoir d'impact budgétaire pour les conseils départementaux.

A noter qu'à ce jour, il n'existe pas de système d'information permettant d'avoir des données chiffrées exactes pour chaque département. Il s'agit donc d'une estimation.

#### Dispositions concernant le régime de la déclaration

Cette disposition vise à encadrer la possibilité de recourir au régime de la déclaration : elle n'aura donc pas d'impact budgétaire.

#### Dispositions concernant les services d'évaluation de la minorité et de l'isolement

Cette disposition n'aura pas d'impact budgétaire, les départements assurant d'ores et déjà cette mission soit en mobilisant ses propres services soit par l'intermédiaire d'une association qui devra dorénavant être autorisée.

### **4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

### Dispositions concernant le recours à l'hôtel et à des structures « jeunesse et sport »

Il existe 2 320 ESSMS en protection de l'enfance dont 2 077 qui relèvent des conseils départementaux. Les autres ESSMS en protection de l'enfance relèvent de la PJJ et ne sont pas concernés par les recours à l'hôtel. L'interdiction du recours à l'hôtel n'est pas une obligation nouvelle à la charge des départements. La loi ne fait qu'interdire une pratique qui n'était pas prévue dans le CASF. Les conseils départementaux, par le biais des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (SOSMS), peuvent évaluer en amont les besoins des enfants confiés, et créent des places en établissements, adaptés aux problématiques.

Par ailleurs, dans le cadre de la contractualisation liée à la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, l'Etat accompagne les services départementaux pour une meilleure répartition de l'offre pour les jeunes en situation dites « complexes ». La majorité de ces actions repose sur la mise en place de contrats locaux tripartites entre préfet, ARS et conseil départemental qui ont été signés en fin d'année 2020 avec les 30 premiers conseils départementaux concernés. L'objectif est d'étendre la démarche à 40 nouveaux départements en 2021 et à tous les départements en 2022. Une enveloppe ONDAM médico-social, à hauteur de 15M d'euros pour la première vague de 30 conseils départementaux et d'un montant de 16,9M d'euros pour les 40 conseils départementaux de la seconde vague, permet de financer des dispositifs d'accompagnement adapté (équipe mobile) ou des places dédiées dans des ESSMS pour ces enfants protégés en situation de handicap.

Un délai de douze mois après la publication de la loi sera laissé aux conseils départementaux pour la mise en œuvre de ces dispositions.

### Dispositions concernant le régime de l'autorisation et de la déclaration

Cette disposition n'aura pas d'impact majeur sur les collectivités territoriales mais permettra de sécuriser juridiquement les accueils dans les ESSMS en clarifiant les régimes d'autorisation et de déclaration.

Un délai de douze mois au plus tard suivant la date de publication de la loi est laissé aux personnes détentrices d'une déclaration pour poursuivre leur activité jusqu'à l'obtention de l'autorisation.

## **4.4 IMPACTS SUR LA JEUNESSE**

L'impact est majeur pour les mineurs non accompagnés mais aussi pour les mineurs et jeunes majeurs de moins de vingt-et-un ans qui sont aujourd'hui hébergés dans des structures hôtelières, sans parfois bénéficier d'aucun accompagnement de la part de services de protection de l'enfance. Ces mineurs disposeront désormais de la garantie que ces solutions d'hébergement qui ne permettent pas de respecter leurs droits fondamentaux ne pourront qu'être très temporaire.



Selon les dernières données disponibles à fin 2018, environ 148 000 mineurs étaient confiés à l'ASE tout en sachant qu'une partie de ce public n'est pas accueillie dans les établissements et structures autorisés ou habilités par l'ASE. Le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élevait à 5 % des jeunes de l'ASE, ainsi cela représente 7 400 jeunes qui pourraient voir leur situation s'améliorer en étant pris en charge dans une structure autorisée par le conseil départemental telle qu'une maison d'enfants à caractère social (MECS).

## **4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **4.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

### **4.2. MODALITES D'APPLICATION**

#### **4.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions concernant l'interdiction du recours à l'hôtel et aux structures « jeunesses et sports », hors période de vacances scolaires et de loisirs, entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard douze mois après la publication de la présente loi.

Les autres dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

#### **4.2.2. Application dans l'espace**

La mesure concerne l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie-française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie.

#### **4.2.3. Textes d'application**

Un décret sera pris ultérieurement pour préciser les conditions exceptionnelles qui justifient le recours aux structures hôtelières. Il viendra définir les modalités de cet accueil exceptionnel ainsi que les conditions à même de garantir la sécurité et la qualité de la prise en charge des personnes accueillies. Il précisera par ailleurs la liste des structures relevant du code du commerce, du code du tourisme et de la construction et de l'habitation concernées par la présente interdiction.

## TITRE II – MIEUX PROTEGER LES ENFANTS CONTRE LES VIOLENCES

### ARTICLE 4 : LE CONTROLE DES ANTECEDENTS JUDICIAIRES

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GENERAL

Le Plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022, porté par le Secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et de la famille, Adrien Taquet, comporte 22 mesures. L'une d'entre elles porte sur la systématisation du contrôle des antécédents judiciaires pour tous les intervenants en contact régulier avec des mineurs.

En effet, la gravité de nombreux faits divers à caractère violents ou sexuels envers des enfants et adolescents nécessite de garantir la systématisation du contrôle d'honorabilité pour tous les professionnels mais également bénévoles, stagiaires ou autres intervenants extérieurs en contact régulier avec des mineurs.

Le ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports est déjà mobilisé sur cet enjeu et réalise depuis 2016 des contrôles systématiques au moment du recrutement et en cours d'activités pour ses personnels.

Dans le champ de la protection de l'enfance et de la petite enfance, ces contrôles ont vocation à concerner environ 1 100 000 professionnels, auxquels il faut rajouter les bénévoles dont la volumétrie reste à déterminer (Source DREES, 2017).

L'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que certaines condamnations limitativement énumérées ont pour conséquence l'impossibilité d'exercer une quelconque fonction dans un établissement, un service ou un lieu de vie et d'accueil régis par le CASF.

Pour l'application de cet article, deux types de fichiers permettent de contrôler les antécédents judiciaires : le bulletin n°2 du casier judiciaire (B2) (articles 776, D. 571-4 à D. 571-7 du Code de procédure pénale (CPP)) d'une part, et le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) (articles 706-53-7 et R. 53-8-24 du CPP) d'autre part.

Les deux fichiers se distinguent par le type de condamnation qui y figure et leur durée d'inscription :

- Le B2 comporte la mention de nombreuses condamnations qui ne figurent pas au FIJAIS. Par exemple, figure au B2 (et pas au FIJAIS) la condamnation pour conduite sous l'emprise d'un état alcoolique ou sous stupéfiants. Or le transport de personnes mineures peut faire partie des missions attachées à une fiche de poste. Il est donc nécessaire de pouvoir prendre connaissance de ce type d'infraction. En revanche, ces mentions sont inscrites pour une durée de 3 à 10 ans ;
- Le FIJAIS permet de connaître des condamnations que l'on ne retrouve pas dans le B2 du casier judiciaire puisqu'il répertorie certaines condamnations non définitives, dispenses ou ajournements, mesures éducatives pour les mineurs délinquants, composition pénale, irresponsabilité pénale pour trouble mental, contrôle judiciaire, décision étrangère contre un ressortissant français. Par ailleurs, la durée d'inscription est beaucoup plus longue que pour le B2 : les mentions y figurent pour une durée de 10 à 30 ans.

Le périmètre des infractions figurant au FIJAIS est plus limité que celui visé à l'article 133-6 du CASF, dont l'application suppose par conséquent qu'il soit également procédé à la consultation du B2.

Si le contrôle du FIJAIS en cours d'activité est bien possible en application de l'article 706-53-7 du CPP, il n'en est pas de même pour la consultation du B2 : les dispositions de l'article 776 du CPP prises en application de l'article L. 133-6 du CASF, qui visent seulement un contrôle au moment du recrutement des professionnels concernés, ne permettent pas d'exercer un contrôle à tout moment de l'activité.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat reste garant du respect des droits fondamentaux des personnes, la protection de l'enfance est aujourd'hui une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Actuellement, seules les personnes dirigeant un établissement ou lieu de vie de la protection de l'enfance, y exerçant leur activité ou bénéficiant d'un agrément, font l'objet d'un contrôle du bulletin n°2 du casier judiciaire ou du FIJAIS, et seulement au moment de l'embauche.

Le Plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022 souhaite garantir un contrôle systématique des antécédents judiciaires des professionnels dont l'activité se caractérise

notamment par un contact habituel avec des enfants. Dans une démarche globale qui consiste à développer davantage les mesures de prévention, un tel contrôle est en effet indispensable pour assurer la sécurité des personnes mineures et limiter les risques de violence à leur rencontre.

A cet effet, il est nécessaire de légiférer et de modifier l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

Cette modification doit permettre de renforcer le cadre juridique existant afin de s'assurer que le contrôle d'honorabilité de tous les professionnels, bénévoles, stagiaires et autres intervenants extérieurs en contact régulier avec des mineurs puisse être réalisé au moment du recrutement mais également à tout moment de leur activité.

## 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif principal de la mesure envisagée est de mieux protéger les enfants contre les violences en complétant les dispositions actuelles relatives à l'honorabilité des dirigeants de structures sociales et médico-sociales et des professionnels pour viser l'ensemble des intervenants auprès des enfants protégés, quelle que soit la durée de leur intervention ou le cadre dans lequel celle-ci s'exerce.

La mesure vise également à permettre le contrôle des antécédents judiciaires au moment du recrutement et pendant toute la durée du contrat ou de l'intervention de la personne concernée.

## 3. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à renforcer le contrôle des antécédents judiciaires pour tout intervenant au sein d'un établissement et service social ou médico-social, que ce soit à titre permanent ou occasionnel, s'il a fait l'objet d'une condamnation visée à l'article L. 133-6 du CASF.

Elle prévoit d'élargir ce contrôle à toutes les personnes (intérimaires, bénévoles, etc.) venant à intervenir et à le rendre possible à tout moment de cette activité.

Il est donc prévu que le contrôle des antécédents judiciaires des personnes qui interviennent auprès de mineurs puisse être réalisé pour l'ensemble des professions et statuts, en amont de leur prise de fonction mais aussi au cours de leur exercice.

La mise en œuvre de ces contrôles de masse supposera la création d'un fichier automatisé comparable à celui que le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales a déjà développé dans le champ de la jeunesse et des sports : **le Système d'Information Honorabilité**. A cette fin, l'arrêté du 31 mars 2021 portant sur la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SI Honorabilité » sera modifiée, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le nombre important d'intervenants à contrôler dans les champs de la protection de l'enfance et petite enfance soit environ 1 100 000 professionnels auxquels il faut rajouter les bénévoles, ainsi que les difficultés procédurales pour parvenir à la consultation du bulletin n°2 et du FIJAIS conduisent actuellement à des contrôles insuffisants voire inexistantes au sein des autorités administratives concernées soit les Conseils départementaux, les Directions Départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DDETS) et les Directions Régionales de l'Economie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS). Une plateforme dématérialisée permettrait de simplifier les procédures de consultation du bulletin n°2 et du FIJAIS pour les établissements et services de la protection de l'enfance et de la petite enfance et ainsi garantir le contrôle systématique de toute personne en contact habituel avec des mineurs.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles. Il sera également nécessaire de modifier les articles D. 571-4 et D. 571-5 du code de procédure pénale.

##### **4.2. IMPACTS BUDGETAIRES**

Le contrôle des intervenants en contact avec les mineurs devrait se greffer sur un outil préexistant, ce qui aura pour conséquence de limiter le coût financier. Le coût de l'extension du « SI Honorabilité » avoisinerait les 100 000 euros, sous réserve toutefois d'une étude fonctionnelle de l'outil.

La mesure induirait un coût en ressources humaines au niveau des services déconcentrés de l'Etat (DREETS). A ce stade, le recrutement de 10 ETP pour les 18 DREETS à compter de 2022 permettrait de répondre au besoin.

##### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

La stratégie nationale de protection de l'enfance souligne la nécessité de développer bien davantage une culture de la prévention au sein des services de protection de l'enfance.

La mesure aura un impact sur les collectivités territoriales, en tant qu'employeur et autorité administrative compétente : les établissements et services de protection de l'enfance, qui sont environ au nombre de 2 000, relèvent en effet de la compétence des conseils départementaux qui devront participer à la mise en œuvre des contrôles.

S'agissant de la consultation du B2, deux cas de figure peuvent être distingués. Dans le premier cas, si aucune mention ne figure au bulletin, le contrôle est entièrement automatisé. En

revanche, si une mention figure au B2 de l'individu contrôlé, le détail précis sur l'infraction sera adressé à l'administration demanderesse par voie postale, ce qui suppose de mettre en place des circuits de contrôle et de vérification. Par ailleurs, dans la mesure où, aujourd'hui, les bénévoles, stagiaires et autres intervenants extérieurs, ne sont pas contrôlés, et qu'un contrôle sera également exercé au cours de la période d'intervention, la nouvelle rédaction de l'article L. 133-6 du CASF devra se traduire par un renouvellement des pratiques des conseils départementaux en matière de contrôle des antécédents et une charge de travail accrue.

Concernant la consultation du FIJAIS pour les collectivités territoriales, leur accès est indirect (la tâche incombant aux autorités de l'État), le coût lié à la charge de travail supplémentaire pour les conseils départementaux devrait donc être limité. Le circuit organisationnel de consultation du FIJAIS pour les collectivités territoriales vers les services déconcentrés devrait néanmoins être précisé par une circulaire.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La mesure pourrait générer une charge de travail importante puisque les administrations de l'État concernées, les DREETS, devront faire face à un volume accru de nouvelles demandes de consultation du FIJAIS.

Afin d'assurer les nouveaux contrôles de masse du FIJAIS pour les professionnels du champ de la protection de l'enfance et de la petite enfance, soit 1 100 000 auquel il faut rajouter les bénévoles, nous proposons d'ouvrir 10 ETP au sein des DREETS pour l'année 2022, en appui aux agents déjà en poste qui réaliseront ces contrôles.

Les missions de protection de l'enfance et celles du champ de la cohésion sociale faisant parties des missions relatives aux agents des DREETS (Décret n° 2020-1545 du 9 décembre 2020), ces contrôles auraient vocation à être réalisés par des agents déjà en poste au sein de ces services. Néanmoins, au vu de la nouvelle volumétrie conséquente et du *turn over* important des professionnels et bénévoles de ces champs, les agents actuellement en poste ne pourront pas répondre aux besoins de consultation du FIJAIS. C'est pourquoi, l'ouverture de 10 ETP supplémentaires répartis au sein des 18 DREETS permettrait d'appuyer les agents déjà en poste afin de garantir le contrôle du FIJAIS de tous les professionnels et bénévoles du champ de la protection de l'enfance et de la petite enfance.

Au vu de la circulaire du 6 juin 2011, un directeur et deux agents habilités par celui-ci au sein de chaque DREETS devront assurer la consultation du FIJAIS pour les professionnels et bénévoles des champs de la protection de l'enfance et de la petite enfance.

A titre d'exemple, en 2019, plus de 80 000 personnes étaient inscrites au fichier ce qui a fait l'objet de sept millions de consultations, tous secteurs et autorités confondus. En 2020, dans le domaine de la Jeunesse et des Sports, plus de 5 313 personnes étaient inscrites au FIJAIS sur 1 564 176 de consultations de fichiers (Source Casier judiciaire national).

#### **4.5. IMPACTS SUR LA JEUNESSE**

La mesure envisagée vise à améliorer la sécurité de tous les enfants protégés.

L'extension des possibilités de contrôle des antécédents et la mise en place d'un outil permettant de les systématiser permettra de diminuer les risques susceptibles d'être encourus par les jeunes qui relèvent de la protection de l'enfance, soit près de 300 000 en 2016 (Source Observatoire National de la Protection de l'enfance, ONPE), tout en contribuant à déployer cette culture de la prévention au sein des établissements et des services.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

#### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Pour une mise en œuvre effective de la disposition, une période de dix à douze mois est à prévoir afin que le SI Honorabilité puisse être étendu aux établissements et services qui relèvent de la protection de l'enfance, et que les autorités compétentes puissent se préparer à utiliser cet outil.

La disposition entrera en le 1<sup>er</sup> jour du neuvième mois suivant la publication de la loi.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie-française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie.

##### **5.2.3. Textes d'application**

La mesure envisagée devrait induire une modification des articles D. 571-4 du CPP et D. 571-5 du CPP en application de l'article 776 du CPP et de l'article L. 133-6 du CASF, ainsi qu'une modification de l'arrêté du 31 mars 2021 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SI Honorabilité ».

De plus, une circulaire devrait venir préciser les modalités organisationnelles de consultation du FIJ AIS pour les services déconcentrés en charge de réaliser ces contrôles.



## **ARTICLE 5 : FORMALISER UNE POLITIQUE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE DANS LES ETABLISSEMENTS SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX ET DEVELOPPER DANS LES SCHEMAS TERRITORIAUX UN VOLET RELATIF A LA STRATEGIE DE MAITRISE DES RISQUES POUR LES ETABLISSEMENTS ET SERVICES DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GENERAL**

Les phénomènes de maltraitements sont identifiés comme un risque majeur par le Ministre des solidarités et de la santé et par l'ensemble de la société.

Le renforcement de la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance des personnes vulnérables du secteur social et médico-social, nécessite de formaliser l'action des ESSMS dans le cadre de leur mission générale d'accompagnement et de protection des personnes vulnérables. L'inscription de cette politique dans le projet d'établissement ou de service est essentielle car c'est ce dernier qui définit le cadre de référence (valeurs, orientations et missions) et d'action des professionnels. Il s'agit de garantir la qualité de la prise en charge et de prévenir la maltraitance en accompagnant et en soutenant les professionnels dans leurs pratiques quotidiennes.

Le plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022 ainsi que la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2019-2022, élaborés au printemps 2019 après une concertation nationale réunissant l'ensemble des acteurs concourant à la protection de l'enfance, souligne l'importance de formaliser, pour les établissements et services de la protection de l'enfance, un protocole de « maîtrise des risques de maltraitance » au sein des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (SOSMS), responsabilisant ainsi les autorités compétentes pour autoriser et contrôler ces établissements et services (département et préfet). Ces autorités doivent en effet développer une démarche de maîtrise des risques : identification des facteurs de risque (adéquation des ressources humaines aux besoins, soutien professionnel et conditions de travail, pratiques managériales, etc.) pour définir des actions préventives et correctives adaptées. Elles doivent également définir des plans de contrôles préventifs et de contrôles inopinés des établissements, services et lieux de vie relevant de leur compétence.

La connaissance des phénomènes de maltraitance est imparfaite en raison de la complexité de ces phénomènes difficiles à identifier et par conséquent, du faible nombre de signalement. Les chiffres de la protection de l'enfance portent notamment sur les violences intrafamiliales.

Concernant le champ des majeurs, le 3977 – numéro national unique dédié aux victimes et témoins de maltraitance envers les adultes en situation de handicap et les personnes âgées, a ouvert 7 212 dossiers pour signalements de maltraitance en 2020 dont 25% survenus en

ESSMS. Il s'agit principalement de négligence et/ou de maltraitance liées aux soins. Parmi ces 7 212 dossiers, 17% des personnes mises en cause étaient des professionnels d'ESMS. Néanmoins, il peut s'agir également de « maltraitance institutionnelle » liée au fonctionnement, au règle et à l'organisation des institutions – plus difficiles à identifier.

La mission de veille et d'alerte nationale portée par la DGCS relève sur le plan qualitatif des situations particulièrement graves comme :

- Des maltraitances sexuelles (viols) exercées par un aide-soignant envers plusieurs personnes âgées dans différents EHPAD pendant plusieurs années ;
- Des maltraitances psychiques (humiliations, prises de photos) d'un groupe de salariés envers des résidents atteints d'Alzheimer en EHPAD ;
- Des contentions non autorisés, vol de médicament, privation de nourriture etc.

Le récent rapport du Défenseur des droits (2020) sur les droits fondamentaux des personnes âgées en EHPAD quant à lui, fait état de plus de 900 réclamations de personnes contre l'accompagnement médico-social mis en place dans ces structures.

La mission de veille et d'alerte relève également des maltraitances sexuelles, physiques et psychiques exercées en maison d'accueil spécialisée (MAS) ou encore en institut médico-éducatif (IME) envers des personnes (adultes ou mineurs) en situation de handicap.

Les jeunes qui relèvent de la protection de l'enfance se situent bien souvent dans une situation de grande vulnérabilité morale, affective. La vulnérabilité qui est attachée aux mineurs et aux jeunes de moins de 21 ans notamment en situation de handicap peut conduire à des contextes de maltraitance mal identifiés ou plus facilement dissimulables.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La politique sociale et médico-sociale est une politique publique pour partie décentralisée s'exerçant dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Une mesure législative apparaît nécessaire, pour garantir la mise en œuvre d'une politique de prévention et de lutte contre les maltraitances au sein de ces ESSMS ainsi qu'une démarche de maîtrise des risques. En l'absence de dispositions juridiques, aucune contrainte ne pèse aujourd'hui sur les autorités administratives et les structures pour engager une telle démarche.

Le code de l'action sociale et des familles prévoit plusieurs dispositions visant à prévenir et lutter contre la maltraitance et promouvoir la bientraitance dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) :

- Les articles L. 311-3 et L. 311-4 en particulier visent à garantir l'effectivité de l'exercice des droits et libertés des usagers pour « notamment prévenir tout risque de maltraitance » ;
- L'article L. 331-8-1 soumet les ESSMS à l'obligation d'informer sans délai les autorités administratives compétentes de tout « dysfonctionnement grave [...] ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées ».

Deux types de documents constituent le cadre de référence adéquat pour prévenir la maltraitance :

- Les projets d'établissement ou de service, qui permettent de définir une culture interne et des dispositifs adaptés de maîtrise des risques :
- Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale (SOSMS) élaborés, selon les publics concernés, par les administrations centrales, les préfets de département ou le Président du Conseil départemental (PCD) et qui précisent notamment les modalités de coopération entre ESSMS.

Le renforcement de la stratégie de prévention et de lutte contre la maltraitance, tout en permettant aux autorités de tutelle (CD) d'accompagner les ESSMS dans cette démarche nécessite par conséquent de travailler sur ces deux axes.

En l'état actuel du droit, aucune norme ne rend obligatoire l'élaboration formelle d'une politique de prévention et de lutte contre les risques et situations de maltraitance au sein de ces documents programmatiques.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'enjeu est de garantir la qualité de la prise en charge et de prévenir la maltraitance en accompagnant et en soutenant les professionnels dans leurs pratiques quotidiennes.

La mesure envisagée vise donc à permettre l'accompagnement et le soutien des professionnels dans leurs pratiques quotidiennes. Cette mesure devrait améliorer la prise en compte du risque de maltraitance dans les ESSMS intervenant en protection de l'enfance.

Compte-tenu de la vulnérabilité des mineurs ou jeunes majeurs de moins de 21 ans accompagnés ou accueillis en ESSMS, les nouvelles dispositions législatives prévues dans cet article visent à :

- Formaliser au sein de ces établissements et services une politique de prévention et de lutte contre la maltraitance ;

- Donner un cadre stratégique aux autorités de tutelle pour mettre en œuvre la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance et accompagner en conséquence les ESSMS intervenant au titre de la protection de l'enfance.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

Le présent article vise à formaliser la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse. A cette fin, il prévoit l'inscription de cette politique, d'une part, dans les schémas concernés, et d'autre part, dans chaque projet d'établissement ou de service. La mesure envisagée prévoit donc que les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance devront formaliser une politique de prévention et de lutte contre la maltraitance, et l'inscrire dans leur projet d'établissement.

L'option ainsi retenue est ainsi double car elle vise à :

- Rendre obligatoire pour les ESSMS en protection de l'enfance la formalisation d'une politique de prévention et de lutte contre la maltraitance dans leur projet d'établissement ou de service, mentionné à l'article L. 311-8 du CASF ;
- Inscrire un volet sur la maîtrise des risques de maltraitance dans le schéma d'organisation sociale et médico-sociale, ce qui constitue un levier important pour pouvoir prévenir les situations de maltraitance au sein des ESSMS de la protection de l'enfance et développer en conséquence une démarche qualité de la prise en charge. Les autorités de tutelle des ESSMS (CD, préfet) disposeront d'un cadre pour mener une politique en ce sens sur les territoires. Ils seront ainsi légitimes à accompagner les ESSMS dans le déploiement d'une politique de lutte contre la maltraitance en leur sein.

De plus, le cadre règlementaire comprendra notamment :

- La formalisation d'une procédure interne de remontée des événements et dysfonctionnements graves survenus en leur sein en vue de garantir le respect de l'obligation de signalement aux autorités administratives (art. L. 331-8-1 du CASF) ;
- L'identification d'une autorité tierce ou d'une personne-ressource extérieure à la structure et indépendante vers laquelle les enfants et les jeunes pourront se tourner en cas de difficulté ;
- Une identification des risques de maltraitance au sein de l'ESSMS concerné, qui doit s'effectuer au regard de la définition de la maltraitance élaborée par la Commission permanente en charge de la bientraitance mentionnée à l'article L. 116-2 du CASF ;

- Un protocole de réponse adaptée incluant un traitement systématique des faits de maltraitance ;
- Une politique de prévention des risques.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie les articles L. 311-8 et L. 312-4 du code l'action sociale et des familles pour rendre obligatoire dans le projet d'établissement une politique de prévention et de lutte contre la maltraitance, et prévoir dans les schémas territoriaux un volet relatif à la stratégie de maîtrise des risques.

##### **4.2. IMPACTS BUDGETAIRES**

Les dispositions n'emportent pas d'impacts budgétaires spécifiques car elles ne visent pas à rendre obligatoire des mesures nouvelles. Les diligences induites par la mise en œuvre de cette politique de prévention et de lutte contre la maltraitance (formation des professionnels, contrôle des ESSMS, etc.) s'inscrivent dans l'organisation d'ensemble et le fonctionnement quotidien des ESSMS ainsi que des autorités de contrôle.

##### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales sont impactées dans la mesure où cette disposition s'applique aux ESSMS relevant du champ de compétence des conseils départementaux. Ainsi, ils devront modifier leur projet d'établissement ou de service ainsi que le schéma d'organisation sociale et médico-social. Par ailleurs, les collectivités territoriales devront formaliser des procédures et protocoles pour répondre aux objectifs attendus.

##### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les modifications législatives apportées ne concernent que les ESSMS relevant de la protection de l'enfance, ainsi que ceux qui relèvent du champ de compétence de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

##### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

Cette mesure vise à améliorer la prise en compte du risque de maltraitance dans les ESSMS intervenant en protection de l'enfance. Cette mesure aura un impact favorable sur les pratiques

professionnelles, les organisations de travail et les accompagnements des usagers. Une amélioration de la prise en compte des situations individuelles est ainsi attendue, grâce au développement progressif d'une véritable culture interne de la prévention, d'une meilleure capacité à prévenir les situations de maltraitance, à les identifier et à y mettre un terme.

#### **4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Le taux d'enfants pris en charge en protection de l'enfance et bénéficiant d'une reconnaissance de la MDPH s'établit à environ 17 %. La grande vulnérabilité qui est attachée aux mineurs en situation de handicap peut conduire à des contextes de maltraitance mal identifiés ou plus facilement dissimulables. La formalisation de véritables plans d'action en la matière devrait donc contribuer à améliorer la prise en charge des mineurs en situation de handicap bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance.

#### **4.5.2. Impacts sur la jeunesse**

Les jeunes qui relèvent de la protection de l'enfance se situent bien souvent dans une situation de grande vulnérabilité morale, affective. La vulnérabilité qui est attachée aux mineurs et aux jeunes de moins de 21 ans notamment en situation de handicap peut conduire à des contextes de maltraitance mal identifiés ou plus facilement dissimulables.

La formalisation de véritables plans d'action en la matière devrait donc contribuer à améliorer la prise en charge des mineurs protégés et des jeunes majeurs de moins de 21 ans au sein des ESSMS (soit plus de 350 000 mineurs selon les dernières données disponibles de la DREES au 31 décembre 2019).

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

#### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire, à l'exception de la Polynésie-française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret d'application devra être pris pour définir les modalités de mise en œuvre de deux dispositions. Il précisera le contenu minimum de la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en œuvre par l'établissement ou le service. Il s'accompagnera d'une instruction à destination des services territoriaux de l'Etat en charge de la cohésion sociale et des ARS ainsi que d'un vade-mecum à destination des conseils départementaux précisant les différents axes de la stratégie de maîtrise des risques.

## **ARTICLE 6 : RENDRE OBLIGATOIRE UN REFERENTIEL NATIONAL D'ÉVALUATION DES INFORMATIONS PREOCCUPANTES DES SITUATIONS DE DANGER OU DE RISQUE DE DANGER**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GENERAL**

L'évaluation a pour objet d'apprécier le danger ou le risque de danger et proposer les réponses les mieux adaptées en prenant en compte la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour la protection du mineur, leurs ressources et celles des personnes de leur environnement.

Elle doit porter sur la situation du mineur qui en fait l'objet mais également sur les autres mineurs présents au domicile. Elle doit être réalisée par une équipe pluridisciplinaire dont la composition dépend de la situation du mineur et des difficultés qu'il peut rencontrer. En fonction de son âge et de son degré de maturité, une rencontre est organisée avec le mineur sans les titulaires de l'autorité parentale, avec l'accord de ces derniers.

Dans l'hypothèse où la situation de l'enfant ou de l'adolescent relève d'une problématique spécifique comme celle du handicap, il est prévu que l'équipe pluridisciplinaire sollicite des experts ou services spécialisés.

Les professionnels chargés de l'évaluation de l'information préoccupante doivent disposer d'une formation et de connaissances spécifiques au regard des besoins fondamentaux de l'enfant, de la fonction parentale ainsi que de l'impact des négligences et violences sur le développement de l'enfant. Ils doivent également être formés aux méthodes d'évaluation des situations individuelles et prendre appui sur des outils et cadres de référence définis et partagés au sein du conseil départemental.

En application de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), « *le président du conseil départemental est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être...* ».

Lorsqu'une information reçue à la cellule de recueil des informations préoccupantes est qualifiée de préoccupante, le président du conseil départemental :

- Confie à l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 226-3 du CASF l'évaluation de la situation de l'enfant ou de l'adolescent ;
- Saisit l'autorité judiciaire des situations de danger grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance, conformément aux dispositions de l'article L. 226-4 du CASF.



Les articles R. 226-2-2 à D. 226-2-7 du code de l'action sociale et des familles définissent ce qu'est une information préoccupante et les modalités selon lesquelles elle donne lieu à évaluation.

L'évaluation doit être réalisée dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'information préoccupante. Ce délai est réduit « *en fonction de la nature et de la caractérisation du danger ou risque de danger et de l'âge du mineur, notamment s'il a moins de deux ans* ».

A l'issue de l'évaluation, un rapport est élaboré sur la base des contributions et de l'analyse de chaque professionnel ainsi que de l'avis du mineur, des titulaires de l'autorité parentale et des personnes de leur environnement. Ce rapport donne lieu à une conclusion commune de l'équipe pluridisciplinaire confirmant ou infirmant l'existence d'une situation de danger ou de risque de danger et proposant, selon la situation, le classement, des propositions d'actions adaptées ou la saisine, argumentée, de l'autorité judiciaire.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat reste garant du respect des droits fondamentaux des personnes, la protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Les pratiques professionnelles en matière d'évaluation des situations de danger et de risque de danger sont actuellement hétérogènes. Certains départements ont produit leur propre outil guidant la démarche d'évaluation des informations préoccupantes tandis que d'autres utilisent des outils, méthodes ou démarches élaborés par des tiers. Cette hétérogénéité met à mal le principe d'égalité devant la loi puisque les mineurs ne disposent pas des mêmes garanties selon leur département de résidence. Dans son avis n° 8-2017, le Conseil national de la protection de l'enfance a recommandé la construction d'un cadre de référence unique pour l'évaluation des situations de danger afin d'en améliorer la qualité.

A cette fin, la Haute autorité de santé saisie par le secrétaire d'Etat chargé de l'enfance a élaboré au niveau national le « *cadre national de référence : évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger* » mis en ligne sur son site Internet le 11 février 2021.

Ce cadre de référence doit permettre une culture et un langage communs à tous les acteurs de la protection de l'enfance y compris les personnes concernées, sur la caractérisation et l'évaluation des informations préoccupantes, en étant déployé de manière égale sur l'ensemble du territoire.

Afin de généraliser l'emploi de l'outil développé par la Haute Autorité de Santé, il est donc nécessaire de légiférer.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif est de disposer sur l'ensemble du territoire d'un outil commun pour l'évaluation des situations de danger ou de risque de danger par l'équipe pluridisciplinaire.

Cela devrait permettre une harmonisation utile du traitement des situations de danger pour les enfants sur l'ensemble du territoire ainsi qu'un meilleur accompagnement des acteurs les prenant en charge,

## **3. DISPOSITIF RETENU**

La mesure envisagée vise à rendre obligatoire, pour l'évaluation de la situation de danger, le recours à un cadre de référence validé par la Haute autorité de santé. Il est donc prévu l'utilisation du référentiel national issu des travaux de la Haute autorité de santé dans tous les départements, par les équipes pluridisciplinaires chargées de l'évaluation des informations préoccupantes, ainsi que la formation de ces dernières à cet usage,

Ce document co-construit avec l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance devra être utilisé par tous les départements.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie le troisième alinéa de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles.

Elle modifie également l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale relatif aux missions de la Haute Autorité de santé (HAS) afin de lui donner compétence pour rendre un avis sur le référentiel d'évaluation des situations de danger.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

L'ensemble des 101 conseils départementaux disposeront d'un outil commun pour réaliser les évaluations de situations de danger ou de risque de danger mis à leur disposition au niveau national. Cet outil sera actualisé régulièrement en fonction des connaissances scientifiques et des besoins identifiés au niveau territorial par les professionnels, par le biais notamment d'un comité de suivi mis en place par la HAS.

Cela facilitera leur action, en leur permettant d'analyser un faisceau d'indices pour savoir s'il faut prononcer une mesure de protection de l'enfance, et de quel type.

Les conseils départementaux auront par ailleurs en charge la formation de leurs équipes chargées de l'évaluation des situations de danger au sein des cellules de recueil des informations préoccupantes à l'utilisation du cadre national de référence. A cette fin, ils disposent d'ores et déjà d'une présentation du référentiel réalisée en webinaire par la Haute autorité de santé accessible en ligne afin de sensibiliser les cadres sur le nouveau cadre de référence et son contenu.

Pour les professionnels chargés de l'évaluation, les conseils départementaux pourront prendre appui d'ici la fin de l'année 2021 de premiers modules de base proposés par le CNFPT et l'ENPJJ. Ceux-ci seront complétés en 2022 par des modules de formation thématiques pourront également prendre appui sur un plan de formation national en cours d'élaboration portant notamment sur les capacités parentales, les situations de handicap. Ces programmes de formation auront vocation à se décliner au plus près du territoire en fonction des sollicitations des conseils départementaux et des besoins qu'ils auront identifié pour leurs professionnels. La formation des agents s'inscrit dans le plan de formation de la collectivité à l'égard de ses agents.

#### **4.1. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Au-delà des équipes pluridisciplinaires chargées de l'évaluation des situations de danger ou de risque de danger, l'ensemble des professionnels intervenant en protection de l'enfance devra être sensibilisé à ce nouveau cadre de référence, afin de développer une culture commune en la matière.

#### **4.2. IMPACTS SOCIAUX**

##### **4.2.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Il est attendu une meilleure prise en compte lors de l'évaluation des problématiques spécifiques telles que la situation de handicap.

##### **4.2.2. Impacts sur la jeunesse**

En 2019, selon le rapport d'activité du 119 Allo enfant maltraité<sup>4</sup>, les écoutants du SNATED ont traité 33 966 appels (soit 93 appels par jour en moyenne). La qualification de ces appels a donné suite à 17 113 informations préoccupantes (IP) adressées aux Cellules de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP) des départements concernés. Le 119 constate depuis 2012 une augmentation du nombre d'information préoccupante qui s'élève à + 0,6% entre 2018 et 2019 soit une centaine d'informations préoccupantes supplémentaires transmises au CRIP. Le

---

<sup>4</sup> [https://www.allo119.gouv.fr/sites/default/files/upload/content/activite/etude\\_snated\\_2019\\_complet.pdf](https://www.allo119.gouv.fr/sites/default/files/upload/content/activite/etude_snated_2019_complet.pdf)

taux d'informations préoccupantes qui correspond au rapport du nombre d'informations préoccupantes au nombre d'appels traités est de 50,4 %. Un appel traité sur deux a donné lieu en 2019 à une information préoccupante.

La prise en compte des informations préoccupante est aujourd'hui très hétérogène puisque les outils d'évaluation diffèrent selon les conseils départementaux. La mise à disposition d'un outil de référence national pour l'évaluation de informations préoccupantes permettra donc de remédier à cette situation et de mieux repérer par un outil commun à tous les enfants en situation de danger.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La réforme entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La réforme s'applique à l'ensemble des conseils départementaux, y compris ultramarins. Toutefois, cette disposition ne sera pas applicable en Polynésie-Française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret d'application devra être pris pour fixer le cadre national de référence pour l'évaluation des situations en protection de l'enfance.

## **TITRE III – AMELIORER LES GARANTIES PROCEDURALES EN MATIERE D’ASSISTANCE EDUCATIVE**

### **ARTICLE 7 : RECOURS A LA COLLEGIALITE EN MATIERE D’ASSISTANCE EDUCATIVE**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GENERAL**

Le juge des enfants constitue un ordre de juridiction répondant à des règles de compétence et d’organisation distinctes de celles du tribunal judiciaire. Il est notamment seul compétent pour connaître des dossiers en assistance éducative (article L. 252-2 du code de l’organisation judiciaire). De plus, la formation de jugement du juge des enfants est, par principe, et à la différence du tribunal judiciaire (article L. 212-1), une formation à juge unique.

Le législateur a en effet entendu confier certaines matières à des juges spécialisés afin de tenir compte de la spécificité de certains contentieux. C’est ainsi que le juge des affaires familiales, le juge de l’exécution ou encore le juge des contentieux et de la protection ont été créés, ces différents juges statuant à juge unique. Ces dispositions prévoient toutefois que le renvoi à la formation collégiale du tribunal judiciaire reste possible (article L. 213-4, L. 213-7 ou encore article L. 213-4-8).

Or, actuellement cette possibilité n’est pas ouverte au juge des enfants, qui rend en matière d’assistance éducative des décisions pouvant porter sur des situations familiales particulièrement complexes aux conséquences attentatoires aux droits de l’enfant et des parents.

Le rapport de la mission sur les morts violentes d’enfants au sein des familles de mai 2018<sup>5</sup> recommandait d’envisager pour les dossiers d’assistance éducative complexes, la co-saisine de deux ou trois juges des enfants, suivant des modalités à définir en fonction de la taille de chaque juridiction, qui pourrait intervenir à la demande du ministère public ou du juge des enfants désigné au moment de sa saisine ou ultérieurement.

Plus récemment, la stratégie nationale de prévention et de protection de l’enfance 2020-2022 prévoit de permettre un jugement en collégialité en assistance éducative, pour renforcer les garanties procédurales devant le juge des enfants.

---

<sup>5</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/2018-044%20Rapport\\_Morts\\_violentes\\_enfants.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/2018-044%20Rapport_Morts_violentes_enfants.pdf)

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le Conseil constitutionnel considère que la collégialité des juridictions n'est pas un principe d'organisation juridictionnelle ayant valeur constitutionnelle et que le choix entre le juge unique et la collégialité ne doit pas être laissé à un tiers (Cons. const. 23 juillet 1975, n° 75-56 DC).

L'interprétation large de la notion « d'ordre de juridiction » aboutit à ce que toutes les règles constitutives qui permettent à la juridiction d'exercer pleinement la mission pour laquelle elle a été créée relèvent du pouvoir législatif. Il en ressort que sont considérées comme essentielles et relevant de la compétence du législateur les règles relatives à la composition et au fonctionnement des juridictions, comme le fait de statuer ou non à juge unique.

Le Conseil d'Etat dans un avis du 1<sup>er</sup> juin 2006 (CE, section de l'intérieur, extrait du registre des délibérations de l'assemblée générale, 1<sup>er</sup> juin 2006) confirme que le principe de renvoi à une formation collégiale ainsi que les principes relatifs à la composition des formations de jugement et à la définition des catégories des membres composant la juridiction relève d'une disposition législative.

Par ailleurs, si la spécificité du droit pénal des mineurs a été consacrée dixième principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil constitutionnel en 2002 (Cons. const. DC 29 août 2002, n° 2002-461, consid. 26) et impose une spécialisation de la juridiction de jugement, cette spécialisation ne s'impose pas à la compétence civile du juge des enfants et par conséquent à l'assistance éducative.

L'exigence de spécialisation est « *une spécificité de la législation pénale relative aux mineurs justifiée par la nécessité de veiller strictement au respect des règles procédurales et est destinée à protéger le mineur* » (Cour d'appel Paris, 26 février 2008, n° 07/02720).

## **1.3. CADRE CONVENTIONNEL**

En matière d'organisation judiciaire, la jurisprudence européenne laisse aux Etats une importante marge d'appréciation. Les Etats peuvent ainsi librement définir cette organisation, pourvu que celle-ci assure aux individus un accès effectif aux tribunaux (not. CEDH, 26 octobre 2000, Kudla C/ Pologne).

La CEDH juge ainsi que les litiges doivent être tranchés par un tribunal « *établi par la loi* » pour éviter toute situation rompant le principe d'égalité, tribunal qui peut être constitué d'un juge unique (CEDH, 30 novembre 2006, Grecu c/ Roumanie, req. n° 75101/01).

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

L'article L. 252-2 du code de l'organisation judiciaire prévoit dans sa rédaction actuelle que « *le juge des enfants est compétent en matière d'assistance éducative* ».

Cette disposition ne prévoit pas le renvoi possible à la formation collégiale, si bien que le juge des enfants exerce cette compétence à juge unique.

La collégialité n'est prévue en matière d'assistance éducative par aucun texte. Dans un arrêt rendu par la première chambre civile le 2 mars 1982, la Cour de cassation, se fondant sur les règles de compétence territoriale, a décidé qu'en application des articles du code de procédure civile, plusieurs juges des enfants ne peuvent être simultanément compétents pour statuer sur le fond en matière d'assistance éducative, relativement à la situation d'un mineur déterminé.

Or, le juge des enfants peut être saisi de dossiers en assistance éducative particulièrement complexes quelle que soit la nature de cette complexité (exemples : dossiers de parents revenant de zone de groupements terroristes et mis en examen pour association de malfaiteurs terroristes ; dossiers de parents remettant en question l'autorité du juge des enfants), dans lesquels il peut être amené à prendre une décision de placement de l'enfant avec octroi de droits de visite médiatisés aux parents ou suspension de ces droits.

Dans ces situations où décider seul peut s'avérer être un exercice extrêmement délicat, certains juges des enfants ont développé le recours à la collégialité en dehors de tout cadre légal.

Cette pratique n'est pas satisfaisante en ce qu'elle est hétérogène sur le territoire et non encadrée, mettant dès lors les justiciables dans des situations d'inégalité en fonction du ressort territorial dont relève leur situation individuelle.

Il ressort ainsi de ce qui précède qu'il existe aujourd'hui un besoin de légiférer pour instaurer la possibilité de recourir à la collégialité en assistance éducative.

Il s'agirait ainsi de consacrer la possibilité de recourir à la collégialité dans les dossiers d'assistance éducative, à l'initiative du juge des enfants, en la limitant aux situations complexes, pour tout type de décision et à tout moment de la procédure.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le recours à la collégialité permet de mettre fin à l'isolement du juge dans les dossiers en assistance éducative les plus complexes, qu'il s'agisse d'une situation familiale dont il a connaissance depuis plusieurs années et à l'égard de laquelle il peut manquer de distance ou d'une affaire nouvelle présentant une forte complexité.

La collégialité garantit en outre une plus grande indépendance dans la décision et renforce les garanties d'impartialité en raison de la pluralité de juges, auteurs de la décision.

Enfin, le recours à la collégialité rend nécessaire le temps du délibéré auquel le juge des enfants en audience de cabinet recourt très peu. Elle assure ainsi au justiciable une décision débattue, dotée d'une plus grande autorité.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES : POSSIBILITE D'UN RENVOI, A L'INITIATIVE DES PARTIES ET DU JUGE DES ENFANTS, A UNE FORMATION COLLEGIALE COMPOSE UNIQUEMENT DE JUGES DES ENFANTS**

Le renvoi à une formation collégiale composée uniquement de trois juges des enfants a été envisagé mais est inapplicable dans les plus petits tribunaux ne comportant qu'un ou deux juges des enfants.

En effet, seuls 153 tribunaux judiciaires comportent au moins un juge des enfants localisé et 24 tribunaux judiciaires n'ont qu'un seul juge des enfants. Il s'agit des tribunaux judiciaires de Auch, Cahors, Digne, Tarascon, Soissons, Ajaccio, Bastia, Belfort, Montbéliard, Bergerac, Bonneville, Saverne, Saint Omer, Bourgoin-Jallieu, Gap, Guéret, Roanne, Villefranche-sur-Saône, Narbonne, Mende, Montargis, Dax, Albi, Foix.

L'hypothèse d'un renvoi à la collégialité en matière d'assistance éducative à l'initiative des parties a également été étudiée. Toutefois, celle-ci a été écartée afin d'aligner le régime sur les modèles existants, le renvoi à la formation collégiale relevant dans l'ensemble des hypothèses légales existantes du pouvoir discrétionnaire du juge. Elle a également été écartée pour prévenir le risque de demande systématique de renvoi par les parties et donc d'usage excessif de cette disposition, en particulier dans les contentieux conjugaux portés devant le juge des enfants.

#### **3.2. OPTION RETENUE : RENVOI A LA FORMATION COLLEGIALE DU TRIBUNAL JUDICIAIRE STATUANT COMME JUGE DES ENFANTS, A L'INITIATIVE DU JUGE DES ENFANTS**

Le choix d'un renvoi à une formation collégiale, présidée par le juge des enfants ayant demandé le renvoi et composé de deux assesseurs du tribunal judiciaire est apparue préférable. Le président pourra désigner comme assesseurs soit des juges des enfants (pour les juridictions ayant plusieurs juges des enfants), soit deux autres magistrats du tribunal judiciaire (pour les juridictions de petite ou moyenne taille).

Ce choix présente l'avantage d'aligner la formation collégiale du juge des enfants statuant en matière civile sur les schémas déjà existants dans le code de l'organisation judiciaire pour le juge aux affaires familiales ou le juge de l'exécution et dont la souplesse en gestion est éprouvée.



L'encadrement de cette collégialité aux situations complexes, qui reste à l'appréciation subjective du juge des enfants, permettra de limiter le recours à la collégialité à ces situations, sans l'ouvrir trop largement.

De plus, la modification normative proposée s'inscrit pleinement dans le respect du cadre conventionnel.

Enfin, le renvoi à la formation collégiale n'est pas de droit afin de prévenir tout engorgement mais laissé au pouvoir discrétionnaire du juge des enfants saisi de l'affaire. Cette souplesse d'organisation laissée à la main du juge des enfants en charge du dossier lui permet de s'assurer que le renvoi à la formation collégiale correspond bien à un besoin identifié et évite ainsi qu'une charge trop lourde pèse sur le fonctionnement des juridictions.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le projet de loi crée un nouvel article L. 252-6 du code de l'organisation judiciaire (COJ) disposé en fin du chapitre II « Le juge des enfants », du Titre V « Les juridictions des mineurs » du livre II de la partie législative du code de l'organisation judiciaire, soit après les articles L. 252-1 à L. 252-5 qui instituent le juge des enfants et lui attribuent diverses compétences. C'est ce qui a été fait pour les autres juges uniques du TJ.

Ces cinq derniers articles sont, pour plus de clarté, regroupés sous une section 1 intitulée « Institution et compétence », le nouvel article L. 252-6 constituant à lui seul la section 2, « Organisation et fonctionnement ».

La rédaction de l'article L. 252-6 du code de l'organisation judiciaire introduit la possibilité pour un juge des enfants d'avoir recours à la collégialité en matière d'assistance éducative, en renvoyant les affaires particulièrement complexes à la formation collégiale du tribunal judiciaire.

L'impact juridique de la modification envisagée est de faible portée dans la mesure où elle vise à élargir un dispositif déjà existant dans l'ordre juridique actuel.

### **4.2. IMPACT SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES**

Il appartiendra aux juridictions de fixer une audience collégiale en matière d'assistance éducative dans leur ordonnance de roulement qui sera utilisée ou non en fonction des besoins du ou des juges des enfants.

Le président du tribunal judiciaire sera ainsi chargé de la désignation de cette formation collégiale composée d'un président, le juge des enfants saisi du dossier, et de deux autres magistrats du tribunal judiciaire.

La disposition envisagée vise également à limiter le risque de demande systématique de collégialité en venant limiter ce recours aux situations présentant une particulière complexité.

Ce critère de complexité s'inspire de ce qui existe d'ores et déjà dans d'autres matières, notamment pour limiter la co-saisine de l'instruction aux affaires complexes (article 83-1 du code de procédure pénale) ou encore pour fonder la compétence des juridictions inter-régionales spécialisées (article 706-75 du code de procédure pénale).

#### **4.3. IMPACTS SOCIAUX ET SUR LES PARTICULIERS**

La disposition envisagée permettra d'accroître la qualité des décisions rendues et favorisera le respect de celles-ci par les détenteurs de l'autorité parentale. La collégialité est également facteur d'apaisement des relations sociales par le sentiment d'une meilleure écoute et prise en considération en raison d'une pluralité de juges décisionnaires.

La désignation, dans les dossiers d'assistance éducative complexes, de trois juges représentera une garantie supplémentaire à la protection de l'enfant.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

#### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Cette disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

La disposition envisagée sera applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, à Mayotte, ces collectivités étant régies par le principe de l'identité législative.

Les dispositions du titre V du livre II relatives aux juridictions des mineurs sont applicables à Wallis-et-Futuna (article L. 532-25 du code de l'organisation judiciaire), en Polynésie française (article L. 552-19) et en Nouvelle-Calédonie (article L. 562-35). Ainsi, la création de l'article L. 252-6 du code de l'organisation judiciaire doit être rendue applicable au sein de ces collectivités par une mention expresse d'applicabilité. Il sera donc nécessaire de mettre à jour les compteurs Lifou et de disposer, à ce titre, d'une habilitation.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat définira les modalités du recours à la collégialité, en fixant le délai de renvoi, la nature de la décision de renvoi, le stade de la procédure où la décision de renvoi intervient.

## **ARTICLE 8 : RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU JUGE**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GENERAL**

Conformément à l'article 375 du code civil, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par un juge des enfants si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

L'article 375-2 du code civil pose le principe du maintien du mineur dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre.

Le placement d'un enfant n'est prévu par l'article 375-3 du code civil que si la protection de l'enfant l'exige. Cet article énumère différentes hypothèses de placement de l'enfant qui peut intervenir chez l'autre parent, un membre de la famille ou un tiers digne de confiance, à l'aide sociale à l'enfance (ASE), dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation.

Lorsque l'enfant est confié à l'ASE, ce dernier choisira le lieu d'accueil qui le prendra directement en charge, après avoir recueilli l'avis du représentant légal de l'enfant et du mineur lui-même, en application des articles L. 223-3 et L. 223-4 du code de l'action sociale et des familles.

En application de l'alinéa 2 de l'article L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles, le juge des enfants doit être informé au moins un mois à l'avance de la décision de modifier le lieu de placement, sauf urgence et sauf pour l'enfant de deux ans révolus confié à une même personne ou à un établissement pendant moins de deux ans, en cas de modification prévue dans le placement pour l'enfant.

### **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Le juge des enfants est compétent pour ordonner le placement de l'enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE) en application de l'article 375-3 du code civil.

S'il appartient à l'ASE de choisir le lieu d'accueil qui accueillera l'enfant, les modalités d'accueil doivent cependant faire l'objet d'échanges préalables entre l'ASE et le juge des

enfants. Ce dernier a également la possibilité d'ordonner le placement « direct » de l'enfant dans un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé.

Afin d'exercer pleinement sa fonction de protection des mineurs en danger, le juge des enfants doit pouvoir prendre une décision « éclairée », ce qui implique que tous les éléments relatifs à la situation du mineur aient été portés à sa connaissance, et notamment le lieu de placement du mineur.

Les exceptions actuellement prévues à l'article L. 223-3 du code de l'action de l'action sociale et des familles à l'obligation d'information du juge des enfants en cas de changement de lieu de placement ne sont pas justifiées. En effet, l'urgence de la situation n'est pas un obstacle à l'information du juge des enfants qui peut intervenir à tout moment et sans l'exigence d'un formalisme contraignant.

Rien ne justifie non plus de ne pas informer le juge des enfants du changement de lieu de placement d'un enfant âgé d'au moins deux ans accueillis au même endroit pendant moins de deux ans en cas de modification prévue dans le projet pour l'enfant.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette disposition a pour objectif de généraliser l'information du juge des enfants en cas de changement de lieu de placement pour l'enfant, y compris en cas d'urgence. Elle vise ainsi à renforcer l'information du juge en cas de modification du lieu de placement de l'enfant.

La délivrance de cette information doit intervenir dans les meilleurs délais, ce qui conduit à accorder au service départemental une certaine latitude en lui permettant d'agir lorsqu'il en a la possibilité.

## **3. 3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Aucune autre option n'a été envisagée car il s'agit de généraliser l'obligation d'information du juge des enfants en cas de changement de lieu de placement.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Il est envisagé de renforcer l'information du juge en cas de modification du lieu de placement de l'enfant, ce qui est aujourd'hui encore insuffisamment fait, afin de sécuriser les procédures et à les rendre plus compréhensibles pour l'ensemble des personnes concernées.

La modification proposée a pour objet de supprimer ces exceptions à l'information du juge des enfants.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles.

### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Cette disposition a un impact sur les collectivités territoriales qui devront informer dans les meilleurs délais le juge des enfants du changement de lieu de placement de l'enfant en cas d'urgence même si le projet pour l'enfant prévoyait déjà un tel changement.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Même si cette information peut être délivrée sans échéance précise et sans aucun formalisme imposé, une contrainte supplémentaire reposera toutefois sur les services administratifs qui devront avertir le juge des enfants en cas de changement de lieu de placement de l'enfant en urgence et pour l'enfant de deux ans révolus accueilli au même endroit pendant moins de deux ans en cas de modification prévue dans le projet pour l'enfant.

### **4.4. IMPACTS SOCIAUX ET SUR LA JEUNESSE**

La mesure envisagée sécurisera les procédures et les rendra plus compréhensibles pour les parents de l'enfant, l'enfant lui-même et les services éducatifs en charge de l'exercice de la mesure de placement.

Cette disposition entend renforcer le suivi des mineurs en danger et, partant, leur protection.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

## **4.2 MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1.1. Application dans le temps**

Cette disposition entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

### **5.1.2. Application dans l'espace**

Cette disposition est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion, à Mayotte, ces collectivités étant régies par le principe de l'identité législative.

Les collectivités de l'article 74 sont, quant à elles, régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause. Toutefois, les statuts de Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans nécessité de mention expresse en ce sens dans la loi ou le règlement en cause. Dès lors, la présente disposition s'appliquera à Saint Barthélémy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

En revanche, cette disposition n'est pas applicable en Polynésie-Française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

## TITRE IV – AMELIORER D’EXERCICE DU METIER D’ASSISTANT FAMILIAL

### ARTICLE 9 : REMUNERATION DES ASSISTANTS FAMILIAUX

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GENERAL

Les données de la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) font état de 76 000 mineurs et jeunes majeurs accueillis chez des assistantes familiales et des assistants familiaux au 31 décembre 2017<sup>6</sup>.

L'accueil familial constitue le premier mode de suppléance parentale et permet de répondre au besoin de sécurité et de stabilité de nombreux enfants. Ainsi, au 31 décembre 2017, 50 400 agréments d'assistants familiaux sont en cours de validité en France métropolitaine, dont environ 1 900 agréments mixtes (cumul d'un agrément d'assistant maternel et d'assistant familial). La capacité théorique d'accueil liée à ces agréments est d'environ 107 000 places, soit en moyenne 2,1 enfants accueillis par assistant familial. Cette capacité reste toutefois théorique, puisqu'un agrément en cours de validité ne signifie pas automatiquement que l'assistant familial concerné est encore en activité.

Les assistants familiaux ont un statut particulier et sont régis par des dispositions hybrides, se voyant appliquer une partie seulement du code du travail ou du statut général de la fonction publique.

S'il existe un socle commun fixant les rémunérations principales et accessoires et les indemnités et allocations destinées aux enfants (notion de « panier de services ») par référence au salaire minimum de croissance (SMIC) horaire, soit 10,25 € brut en 2021, les variations entre départements et entre employeurs peuvent être importantes. S'y ajoute, quand l'employeur est public, un régime juridique qui emprunte pour partie aux règles du droit privé et à celles du droit public.

Le mécanisme de rémunération prévu actuellement par le code de l'action sociale et des familles présente plusieurs limites : son montant est fluctuant en fonction du nombre d'enfants accueillis et le montant fixe ne permet pas de garantir un revenu décent aux assistants familiaux n'accueillant qu'un enfant, ou se trouvant temporairement dépourvus d'enfant accueilli. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la fonction globale est rémunérée au moins 512,50 € brut par mois (forfait de

---

<sup>6</sup> Dernières données de la DREES. Une enquête nationale sur les assistants familiaux est actuellement menée par la DREES, les résultats ont été retardés en raison de la crise sanitaire : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sources-outils-et-enquetes/enquete-nationale-sur-les-assistants-familiaux>



base, versé y compris si aucun enfant n'est accueilli), l'accueil d'un enfant 1 230 € brut (qui comprend le forfait de base)<sup>7</sup>.

En outre, en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, les suspicions de dangers graves et imminents pour la sécurité et la santé de l'enfant entraînent systématiquement son retrait de la famille d'accueil. En application de l'article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles, le président du conseil départemental peut alors, en urgence, suspendre l'agrément de l'assistant familial.

Cette décision n'est pas sans conséquence pour l'assistant familial concerné. C'est pourquoi l'article L. 423-8 du code de l'action sociale et des familles a prévu l'octroi d'une indemnité compensatrice. Ainsi, l'assistant familial bénéficie d'une indemnité compensatrice plancher définie à l'article D. 423-3 du code de l'action sociale et des familles dont le montant mensuel ne peut être inférieur à 850,75 €. A l'issue d'un délai de quatre mois, l'assistant familial est soit licencié, soit réintégré dans ses fonctions.

Il revient au président du conseil départemental de respecter le principe fondamental de la présomption d'innocence lors de la procédure de retrait. Il ne peut alors fonder sa décision uniquement sur l'ouverture d'une enquête pénale et doit réunir les preuves suffisantes permettant de penser raisonnablement l'enfant en danger. Sa décision de retrait d'agrément ne pourra être prise qu'après avoir recueilli l'avis d'une commission consultative paritaire départementale. Cette décision devra être motivée conformément aux articles L. 421-3 et L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles. Elle pourra être contestée selon les voies de recours de droit commun : recours gracieux devant le président du conseil départemental ou recours contentieux dans un délai de deux mois devant le tribunal administratif.

Toutefois, malgré les garanties prévues par la loi pour respecter la présomption d'innocence, cette situation engendre nécessairement une crainte des professionnels, durant le temps des enquêtes, de subir un retrait d'agrément ou une perte de salaire pour l'assistant familial, ce qui peut être particulièrement difficile à accepter lorsque les faits ne sont pas avérés.

Enfin, la profession est aujourd'hui confrontée à des défis en termes d'attractivité et de reconnaissance. En cinq ans, le nombre total d'agréments d'assistant familial (y compris mixtes) diminue de 3 %. Ainsi, la pyramide des âges paraît défavorable avec une moyenne d'âge de cinquante-trois ans et une diminution du nombre de candidates et candidats au premier agrément.

Selon le rapport remis en 2013 par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) : « *Le constat commun à tous les départements, avec des degrés inégaux de gravité, est bien celui du net vieillissement des assistants familiaux face à des besoins qui ne diminuent pas* ».

---

<sup>7</sup> Articles D. 423-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles

En 2017, les assistants familiaux employés par les conseils départementaux ont en moyenne 53 ans, et 91 % d'entre eux sont des femmes. Les moins de 45 ans ne constituent que 16 % des effectifs tandis que ceux de 60 ans ou plus, 24 %.

En 2010, ces derniers ne représentaient que 17 % des effectifs totaux et les moins de 45 ans, 20 %. Enfin, la part des hommes n'atteignait que 6 % (voir graphique 2). On constate ainsi en l'espace de six ans une tendance au vieillissement et à la masculinisation de la profession. Les nouvelles candidatures ne permettent donc pas de compenser les départs en retraite à venir des assistants familiaux.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat reste garant du respect des droits fondamentaux des personnes, la protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Dans le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux publié en août 2012, la direction générale de la cohésion sociale relevait déjà que la rémunération était estimée trop faible et porteuse d'inégalités par les assistants familiaux. En effet, les professionnels sont exposés à une situation financière précaire : leurs revenus sont aujourd'hui soumis à de forts aléas en fonction du nombre d'enfants effectivement confiés par leur employeur, alors même que l'accueil familial est le principal mode de suppléance parentale et constitue la réponse la plus adaptée aux besoins de nombreux enfants.

Face à ce constat, il apparaît nécessaire de légiférer afin de garantir aux assistants familiaux, d'une part, une rémunération mensuelle au moins égale au SMIC pour un seul enfant confié, et d'autre part, des revenus équivalents à au moins 80 % de la rémunération prévue lorsque leur employeur leur confie moins d'enfants que prévu.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est d'améliorer le statut des assistants familiaux afin d'assurer une attractivité suffisante de ce métier grâce à :

- une revalorisation du premier niveau de rémunération garantissant un salaire minimum de croissance mensuel dès le premier enfant accueilli ;

- des revenus équivalents à au moins 80 % de la rémunération prévue lorsque leur employeur leur confie moins d'enfants que prévu ;
- un maintien de la rémunération de l'assistant familial pendant quatre mois en cas de suspension d'agrément afin de concilier la protection de l'enfant et la sécurité professionnelle de l'assistant familial.

La mesure envisagée vise cette amélioration des conditions de travail de l'accueillant familial, solution qui est aujourd'hui la réalité pour la moitié des enfants placés, parce que la protection de l'enfance repose largement sur l'implication de professionnels dévoués,

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Le groupe de travail sur l'amélioration du statut des assistants familiaux, qui a réuni notamment les représentants des employeurs et des assistants familiaux, a fait plusieurs propositions, comme celle de prévoir une rémunération identique sur tout le territoire, que l'employeur soit public ou privé. Les assistants familiaux souhaitaient également une rémunération plus élevée. Seule la proposition d'un salaire minimum de croissance par mois a fait l'objet d'un consensus. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a choisi de retenir cette proposition.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

La mesure envisagée vise à garantir aux assistants familiaux, d'une part, une rémunération au moins égale au SMIC mensuel dès le premier enfant confié. Le salaire sera augmenté de parts en fonction du nombre supplémentaire d'enfants accueillis. Pour cela, l'article D. 423-23 du code de l'action sociale et des familles devra être modifié.

Elle garantit également aux assistants familiaux des revenus équivalents à au moins 80 % de la rémunération prévue lorsque leur employeur leur confie moins d'enfants que prévu.

De plus, conformément au principe de présomption d'innocence, il est prévu que la rémunération de l'assistant familial, hors indemnités d'entretien et de fournitures, soit maintenue en cas de suspension d'agrément pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois (équivalente à celle maximale de la suspension).

En contrepartie, il s'agit de permettre à l'employeur de restreindre les possibilités de cumul employeurs, sous conditions, afin de renforcer l'intégration de l'assistant familial au sein de l'équipe éducative et de renforcer la cohérence des accueils.

Ces nouvelles dispositions s'appliqueront tant aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public qu'à ceux employés par des personnes morales de droit privé.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le code de l'action sociale et des familles est organisé de la façon suivante :

Le chapitre II (Assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public) renvoie en grande partie aux dispositions du chapitre III (Assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé).

Ainsi, l'article L. 422-1 dispose « Les articles L. 423-3 à L. 423-13, L. 423-15, L. 423-17 à L. 423-22, L. 423-27 à L. 423-33 et L. 423-35 s'appliquent aux assistants maternels et aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public. ».

C'est pourquoi, afin de permettre aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit public ou de droit privé de bénéficier de ces nouvelles dispositions, les articles L. 422-4, L. 423-8, L. 423-30 et L. 423-31 du code de l'action sociale et des familles sont modifiés.

### **4.2. IMPACTS BUDGETAIRES**

Afin d'évaluer les conséquences budgétaires de ces mesures pour les employeurs, une étude d'impact sur l'évaluation des coûts en cas de modification de la rémunération des assistants familiaux a été transmise par la direction générale de la cohésion sociale à l'ensemble des directeurs généraux adjoints de tous les départements le 31 mars 2021.

Vingt-sept départements ont répondu à cette enquête. Les employeurs, personnes morales de droit privé, NEXEM et l'Association nationale des placements familiaux (ANPF) ont également répondu.

S'agissant de l'évaluation de l'augmentation de rémunération au moins égale au SMIC dès le premier enfant confié à l'assistant familial, les réponses varient de façon importante selon les départements. En effet, certains départements appliquent strictement les dispositions actuelles du code de l'action sociale et des familles, tandis que d'autres offrent une rémunération bien plus élevée aux assistants familiaux. Le coût annuel moyen par département est estimée, à partir des retours d'enquête des départements, à 473 010 €, avec une fourchette allant de 0 à 2 447 845 €, dépendant évidemment de la taille de la collectivité départementale.

Il en est de même s'agissant du maintien du salaire à 80% en absence d'enfant confié. Il n'existe pas de réponse homogène puisqu'aucun employeur ne rémunère les assistants familiaux de la même façon.

Toutefois, il est à noter que de nombreux départements gèrent de façon prévisionnelle leurs emplois afin de recruter selon les besoins de leurs départements, ils ne sont donc pas concernés par cette mesure. Ainsi, dans sa note adressée au ministre des solidarités et de la santé, en date

du 03 juillet 2019, la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) indique que seuls 10 % des assistants familiaux ont connu une période d'attente en 2017. Il s'agit soit d'une attente d'un enfant placé, soit une attente dans le cadre d'une procédure de licenciement. Sur les 70 départements ayant déclaré des assistants familiaux en attente, 53 déclarent avoir procédé au moins à un licenciement dans l'année, pour un volume de licenciement de l'ordre de 2 % des effectifs totaux.

Enfin, s'agissant du maintien de la rémunération, hors indemnités d'entretien et de fournitures, pendant quatre mois en cas de suspension d'agrément : en s'appuyant sur les données fournies par la DREES en 2017, sur les 50 400 agréments d'assistants familiaux en cours de validité, 140 ont été suspendus. Ainsi, le coût est actuellement de 119 105 €, selon la réglementation en vigueur<sup>8</sup>.

Avec le maintien de la rémunération des assistants familiaux concernés que prévoit le nouvel article de loi proposé, le coût serait de 217 641 € en cas d'accueil d'un unique enfant<sup>9</sup>. Ce coût sera plus important dans les hypothèses où plusieurs enfants seront confiés à l'assistant familial suspendu de ses fonctions ou que la rémunération offerte par l'employeur sera supérieure au minimum fixé par la loi. Ce coût devrait être réparti sur le territoire à proportion des assistants familiaux suspendus.

### 4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La rémunération des assistants familiaux relève déjà de la compétence des collectivités territoriales.

Néanmoins, l'augmentation de la rémunération pour l'accueil d'un premier enfant au SMIC mensuel, le maintien de rémunération à hauteur de 80% en cas d'absence d'enfant confié et le maintien pendant quatre mois de la rémunération en cas de suspension d'agrément entraîneront un coût variable selon les départements qui devront s'organiser pour répondre à cette nouvelle réglementation. Ainsi, les conseils départementaux qui ne rémunèrent pas les assistants familiaux à hauteur du salaire minimum de croissance mensuel pour l'accueil d'un seul enfant devront revoir leur budget à la hausse.

---

<sup>8</sup> Article D.423-3 du code de l'action sociale et des familles : « En cas de suspension de leur fonction en application de l'article L. 423-8 :

1° L'assistant maternel perçoit une indemnité dont le montant mensuel ne peut être inférieur à 33 fois le montant du salaire minimum de croissance par mois ;

2° L'assistant familial perçoit une indemnité compensatrice qui ne peut être inférieure, par mois, au montant minimum de la part correspondant à la fonction globale d'accueil définie au 1° de l'article D. 423-23. »

Soit 850,75 € par assistant familial. A raison de 140 cas par an :  $850,75 \times 140 = 119\,105$  €.

<sup>9</sup> Salaire minimum de croissance mensuel x 140 cas = 217 641 €.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services des ressources humaines et gestionnaires de paie concernés devront prendre en compte cette modification pour les assistants familiaux.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

Les données de la DREES font état de 76 000 mineurs et jeunes majeurs accueillis chez des assistantes familiales et des assistants familiaux au 31 décembre 2017. L'accueil familial constitue le premier mode de suppléance parentale et permet de répondre au besoin de sécurité et de stabilité de nombreux enfants mais il est fait le constat d'une baisse d'intérêt pour cette profession. La réforme de la rémunération des assistants familiaux vise à renforcer l'attractivité du métier d'assistant familial.

Il en est attendu *in fine* un impact positif pour les bénéficiaires de cette politique publique (enfants protégés et leurs familles). En effet, cette mesure vise à valoriser la rémunération et à empêcher les fluctuations en cas de suspension d'agrément ou d'absence d'enfant confié. L'impact attendu est d'assurer une meilleure rémunération et ainsi de favoriser de nouvelles candidatures afin d'offrir un accueil de qualité aux enfants confiés.

##### **4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Il est attendu un impact positif sur l'accompagnement des jeunes en situation de handicap confiés aux assistants familiaux parmi les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance. En effet, une profession dont la rémunération est stabilisée attirera davantage de candidats qui pourront prendre en charge ces jeunes en situation de handicap.

##### **4.5.2. Impacts sur la jeunesse**

Revaloriser la rétribution des assistants familiaux contribuera à renforcer la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des mineurs concernés. Il en est donc attendu un impact positif pour les bénéficiaires de la politique publique de protection de l'enfance, soit 76 000 mineurs confiés à des assistants familiaux.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS ET LES ASSISTANTS FAMILIAUX**

En vertu des articles L. 423-30 et D. 423-23 du code de l'action sociale et des familles, les assistants familiaux n'accueillant qu'un seul enfant sont payés actuellement 1230 € brut. Cette nouvelle disposition permettra désormais aux assistants familiaux d'obtenir une rémunération de 1554,58 € brut pour l'accueil d'un enfant.

En outre, les assistants familiaux subiront des variations moins brutales de salaires puisque leurs employeurs devront leur assurer des revenus équivalents à au moins 80 % de la rémunération

prévue lorsque qu'ils leur confieront moins d'enfants que prévu et qu'ils devront maintenir la rémunération des assistants familiaux qui voient leur agrément suspendu et ce pendant une durée de quatre mois.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au plus tard le premier jour du septième mois suivant celui de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette mesure s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie-Française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Les textes réglementaires relatifs devront être mis à jour suite à la réforme. Il conviendra d'insérer un nouvel article au sein de la section 1 : Modalités de recrutement et conditions d'emploi. (Articles R. 422-2 à D. 422-7) du Titre II sur les assistants maternels et familiaux, et de modifier l'article D. 423-3 du code de l'action sociale et des familles.

## ARTICLE 10 : GESTION DES AGREMENTS DES ASSISTANTS FAMILIAUX

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GENERAL

L'agrément est attribué à l'assistant familial pour une durée de cinq ans renouvelable sur demande du professionnel au conseil départemental de son lieu de résidence. Toutefois, les assistants familiaux titulaires du diplôme d'Etat d'assistant familial<sup>10</sup> bénéficient d'un renouvellement automatique et sans limitation de durée (article D. 421-13 et D. 421-22 du code de l'action sociale et des familles).

L'agrément a une validité nationale, il n'est donc pas remis en cause lorsque l'assistant familial déménage, sous réserve d'en faire la déclaration préalable. L'assistant familial doit informer par lettre avec accusé de réception, au moins quinze jours avant son emménagement, le président du conseil départemental du département dans lequel il s'installe. Le président du conseil départemental d'origine doit transmettre le dossier de l'assistant familial au président du conseil départemental du nouveau département de résidence (article L. 421-7 et R. 421-41 du code de l'action sociale et des familles).

Le retrait d'agrément peut intervenir lorsque les conditions d'accueil ne répondent plus aux besoins de l'enfant notamment en raison de suspicion de comportements susceptibles de compromettre la santé, la sécurité ou l'épanouissement de l'enfant ou de faits avérés de maltraitance. Ces comportements peuvent résulter de l'assistant familial lui-même ou d'un adulte vivant à son domicile. Lorsqu'il considère que les garanties apportées sur le plan de la santé, de la sécurité et de l'épanouissement des mineurs accueillis ne sont plus remplies, le président du conseil départemental doit préalablement à tout retrait saisir, pour avis, la commission consultative paritaire départementale<sup>11</sup> en lui indiquant les motifs de la décision envisagée. Le retrait doit respecter les droits de défense de l'assistant familial (article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles).

Si l'assistant familial ayant eu un retrait d'agrément déménage, il doit solliciter un nouvel agrément pour exercer de nouveau. Deux hypothèses sont alors envisageables :

---

<sup>10</sup> Selon la dernière enquête réalisée par la DRESS, 18300 assistants familiaux ont obtenu le diplôme d'Etat d'assistant familial, dont 21% par la voie de la validation des acquis et de l'expérience.

<sup>11</sup> Article R421-27 du code de l'action sociale et des familles : « La commission consultative paritaire départementale, prévue par l'article L. 421-6, comprend, en nombre égal, des membres représentant le département et des membres représentant les assistants maternels et les assistants familiaux agréés résidant dans le département. Le président du conseil départemental fixe par arrêté le nombre des membres de la commission qui peut être de six, huit ou dix en fonction des effectifs des assistants maternels et des assistants familiaux agréés résidant dans le département. »



- Si une condamnation pour des faits de violences physiques ou sexuelles sur un mineur confié a été prononcé à l'encontre de la personne sollicitant l'agrément ou de l'adulte vivant à son domicile, le conseil départemental pourra en avoir connaissance via la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire (B2) et, pour les seuls assistants familiaux, du FIJAIS.
- En l'absence de condamnation, le conseil départemental peut ne pas avoir connaissance de l'existence d'un retrait ni de ses motifs. Les motifs de retrait peuvent être variés : refus de suivre la formation, manquement grave dont suspicion de maltraitance, dépassement du nombre d'enfants mentionné dans l'agrément, incompatibilité du bâti à l'accueil d'enfant... Face à la diversité des motifs pouvant justifier un retrait, la situation de la personne peut, au même titre qu'à l'occasion d'un refus, évoluer et ne plus faire obstacle à l'obtention d'un nouvel agrément. Toutefois, la connaissance de cette situation peut être un élément de contexte à prendre en compte dans l'évaluation mais ne peut justifier un refus automatique d'agrément sans finalisation de l'instruction de la demande d'agrément.

Cette analyse s'applique également pour les situations de refus d'agrément. Au 31 décembre 2017, sur 50 400 agréments d'assistants familiaux en cours de validité, 140 agréments ont été suspendus et 340 ont été retirés.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat reste garant de la protection des droits des personnes, la protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

L'Assemblée nationale, dans son rapport rendu par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance et adopté à l'unanimité le 03 juillet 2019<sup>12</sup> préconise la création d'un registre des agréments d'assistants familiaux au niveau national afin de mieux contrôler les antécédents des professionnels. Il est fait le constat qu'un assistant familial qui se voit retirer son agrément peut demander un agrément dans un autre conseil départemental sans que celui-ci n'ait connaissance de ses antécédents et celui des autres majeurs vivant avec lui. Un groupe de travail constitué dans le cadre de la Stratégie nationale de protection de l'enfance a permis de confirmer que la création d'une base de données nationales des agréments faisait aujourd'hui consensus afin de sécuriser le parcours des enfants confiés et de leur assurer un accueil de qualité.

---

<sup>12</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/miaidenf/115b2110\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/miaidenf/115b2110_rapport-information)

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée permettra aux employeurs de s'assurer de la validité de l'agrément des professionnels qu'ils emploient ainsi que de garantir l'opposabilité des retraits d'agrément en cas de changement de département. Elle vise ainsi à améliorer la visibilité nationale et la gestion de ces agréments.

L'objectif poursuivi est d'assurer un accueil sécurisé et de qualité aux enfants confiés en améliorant l'exercice du métier d'assistant familial.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Une des options envisagées consistait à créer un système unique permettant, sur la base d'un répertoire national des professionnels de l'enfance (famille, protection enfance), la consultation automatique et systématique des différents fichiers (FIJAIS, FIJAIT, B2) par la personne sollicitant un emploi en contact avec les mineurs afin qu'elle puisse directement obtenir une attestation de non-inscription au B2 et au FIJAIS, comme c'est déjà le cas pour le B3.

La complexité d'un tel système d'information a amené à s'orienter vers un dispositif plus opérationnel et qui peut être mis en œuvre dans des délais plus courts.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La mesure envisagée prévoit que les retraits d'agrément demeurent opposables pendant une durée à définir par décret, afin d'éviter d'agréer un assistant familial dans un département alors que son agrément aurait été retiré dans un autre.

De plus, afin de permettre aux employeurs de s'assurer de la validité de l'agrément des professionnels qu'ils emploient ainsi que de garantir l'opposabilité des retraits d'agrément en cas de changement de département, il crée une base nationale des agréments pour l'exercice de la profession d'assistants familiaux, qui sera gérée par le nouveau groupement d'intérêt public pour l'accès aux origines personnelles, l'adoption, la prévention et la protection de l'enfance prévu au nouvel article L. 147-14 du code de l'action sociale et des familles. Enfin, il actualise les dispositions de l'article L. 421-7 pour prévoir qu'en cas de déménagement dans un nouveau département, l'agrément reste valable sous réserve pour le conseil départemental de s'assurer que les nouvelles conditions de logement sont adéquates.

La création de ce système d'information supposera en outre :

- Une disposition réglementaire précisant le contenu et les modalités de fonctionnement et de consultation des informations figurant dans le registre et leur durée de conservation dans le respect du règlement sur la protection des données ;
- La création d'un système d'information sécurisé permettant une consultation en ligne par les conseils départementaux et n'imposant pas l'achat d'un logiciel spécifique pour ces derniers.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie les articles L. 421-6 et L. 421-7 du code de l'action sociale et des familles et insère un article L. 421-7-1 dans le même code.

##### **4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

###### **4.2.1. Impacts budgétaires**

Des moyens financiers seront nécessaires pour développer le système d'information. La première estimation réalisée indique qu'il faudra prévoir entre 200K€ et 250K€, afin de proposer une application permettant l'accès sécurisé à une base recensant les agréments délivrés par les présidents des conseils départementaux aux assistants familiaux ainsi que les suspensions et retraits d'agrément. Ce chiffrage comprend la chefferie de projet et les différentes prestations liées à la sécurité.

##### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

La profession étant régie par le code l'action sociale et des familles, la gestion d'un tel système d'information relèvera du ministère des solidarités et de la santé. Le groupement national de protection de l'enfance sera en charge de la mise en œuvre de cette base.

Pour les collectivités territoriales, l'impact concernera uniquement les employeurs qui devront compléter cette base dès qu'un retrait d'agrément concernant l'assistant familial qu'il emploie sera prononcé.

##### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La création d'un système d'information supposera :

- Des moyens humains pour développer le système d'information (direction du numérique et nouveau groupement d'intérêt public pour l'accès aux origines personnelles, l'adoption, la prévention et la protection de l'enfance) ;
- Une gestion nationale de cette base par les agents du nouveau groupement d'intérêt public pour l'accès aux origines personnelles, l'adoption, la prévention et la protection de l'enfance.

#### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

Les données de la DREES font état de 76 000 mineurs et jeunes majeurs accueillis chez des assistantes familiales et des assistants familiaux au 31 décembre 2017. L'accueil familial constitue le premier mode de suppléance parentale et permet de répondre au besoin de sécurité et de stabilité de nombreux enfants mais il est fait le constat d'une baisse d'intérêt pour cette profession. La création de cette base vise à renforcer la sécurité des enfants et la qualité de l'accueil qui leur est offert.

##### **4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Compte-tenu de la part significative d'enfants et de jeunes en situation de handicap confié aux assistants familiaux parmi les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, il est attendu un impact positif sur l'accompagnement de ces personnes. En effet, cette base permettra d'assurer à ce public un accueil sécurisé : les assistants familiaux dont l'agrément a été retiré ne pourront pas les prendre en charge dans un autre département.

##### **4.5.2. Impacts sur la jeunesse**

Mettre en place une gestion plus efficiente des retraits d'agrément permettra aux jeunes susceptibles de faire l'objet d'une mesure de placement de ne plus être accueillis dans une famille dont l'agrément aurait été retiré dans un autre département par exemple. La protection de leurs droits et la prévention des violences faites aux enfants s'en trouveront donc renforcées.

#### **4.6. IMPACTS SUR LES ASSISTANTS FAMILIAUX**

Les assistants familiaux qui se voient retirer leur agrément ne pourront plus demander un agrément dans un autre conseil départemental sans que celui-ci n'ait connaissance de leurs antécédents

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

En outre, après la publication de la loi, il conviendra de saisir la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ainsi que le Conseil d'Etat afin de leur soumettre un projet de décret qui fixera les modalités d'application du présent article. Il précisera les données enregistrées, leur durée de conservation et les conditions de leur mise à jour, les catégories de personnes pouvant y accéder ou en être destinataires ainsi que les modalités d'exercice des droits des personnes concernées.

## **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application des présentes dispositions.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette mesure s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie-Française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités d'application du présent article. Il précisera les données enregistrées, leur durée de conservation et les conditions de leur mise à jour, les catégories de personnes pouvant y accéder ou en être destinataires ainsi que les modalités d'exercice des droits des personnes concernées. La partie réglementaire modifiée se trouvera au sein de la sous-section 1 : Dispositions applicables à tous les assistants familiaux (Articles D. 423-21 à D. 423-22).

## **ARTICLE 11 : LIMITE D'AGE DES ASSISTANTS FAMILIAUX**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GENERAL**

L'assistant familial salarié d'une personne morale de droit public se voit appliquer la législation afférente à la fonction publique et au secteur public, notamment pour les dispositions relatives à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. De ce fait, il apparaît que la limite d'âge des agents contractuels, employés par des collectivités territoriales, est fixée à 67 ans (article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public).

Une circulaire ministérielle du 4 juillet 1984<sup>13</sup> permettait aux assistants familiaux de bénéficier d'une dérogation. Toutefois, la jurisprudence administrative a estimé qu'elle était dépourvue de toute valeur réglementaire<sup>14</sup>.

Il appartient donc aux conseils départementaux, comme le préconise le Défenseur des droits dans sa décision MDE-2015-290, de prendre en compte l'âge de l'enfant et celui de l'assistant familial afin de ne pas entraîner de ruptures dans la prise en charge de l'enfant lors du départ à la retraite de l'assistant familial, et de délivrer aux assistants familiaux une information complète sur les conditions et la limite d'âge d'emploi dans la fonction publique.

Lorsqu'il a atteint cette limite d'âge, l'assistant familial peut s'il le souhaite demander sa désignation en tant que tiers bénévole pour accueillir durablement des enfants pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur un autre fondement que l'assistance éducative selon les dispositions des articles L. 221-2-1 et D. 221-16 à D. 221-24 du code de l'action sociale et des familles. Cet accueil durable et bénévole peut apporter une réponse, notamment, aux besoins des jeunes majeurs.

Toutefois, si l'assistant familial ne peut ou ne veut devenir parrain ou tiers digne de confiance, ces enfants devront être séparés de leur assistant familial avec qui ils ont parfois construit des liens d'attachement très forts.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat reste garant du respect des droits fondamentaux des personnes, la protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les

---

<sup>13</sup> Circulaire du ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale en date du 4 juillet 1984 portant application du titre I de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activités

<sup>14</sup> Cour d'appel administrative de Bordeaux 28 mai 2018, n° 16BX01504

chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

En 2017, les 37 700 assistants familiaux employés par les conseils départementaux ont en moyenne 53 ans, et 91 % d'entre eux sont des femmes. Les moins de 45 ans ne constituent que 16 % des effectifs tandis que ceux de 60 ans ou plus, 24 %. Le constat commun à tous les départements, avec des degrés inégaux d'incidence, est bien celui du net vieillissement des assistants familiaux face à des besoins qui ne diminuent pas.

Il arrive dès lors plus souvent que des assistants familiaux soient obligés de cesser d'accompagner un enfant auprès duquel ils sont engagés depuis plusieurs années.

Face à ce constat, il est apparu nécessaire d'éviter aux enfants des ruptures et de permettre aux assistants familiaux de suivre ces enfants jusqu'à leur majorité. Les travaux préparatoires à la Stratégie nationale de protection de l'enfance 2019 – 2022 ont montré qu'il existait aujourd'hui un consensus pour ouvrir la possibilité pour l'assistant familial, employé dans le secteur public, de poursuivre son activité au-delà de soixante-sept ans, à sa demande et sous réserve d'une visite médicale préalable afin de pouvoir suivre l'enfant qui lui est confié jusqu'à sa majorité.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée vise à éviter les ruptures de parcours et de préserver les liens qui se sont construits entre l'assistant familial et l'enfant pour assurer à ce dernier un développement harmonieux.

L'objectif est donc de permettre à l'assistant familial employé par une personne de droit public de poursuivre son activité au-delà de 67 ans afin d'accompagner l'enfant qu'il accueille jusqu'à sa majorité.

### **2.3. OPTIONS ENVISAGEES**

Aucune autre option n'a été envisagée car le seul moyen de ne pas rompre les liens d'attachement entre le jeune confié et l'assistant familial est de lui permettre son activité au-delà de 67 ans.

## **2.4. OPTION RETENUE**

L'option retenue vise à permettre à l'assistant familial employé par une personne morale de droit public de poursuivre son activité au-delà de soixante-sept ans, dans une limite de trois ans, afin d'accompagner l'enfant qu'il accueille jusqu'à sa majorité, sous certaines conditions.

En cas d'avis positif du médecin du travail et d'autorisation de son employeur à poursuivre son activité au-delà de 67 ans, la situation de l'assistant familial devra être réexaminée une fois par an par le médecin du travail.

Cette possibilité est déjà offerte à l'assistant familial employé par une personne privée. En effet, une telle poursuite d'activité est aujourd'hui possible lorsque l'assistant familial est employé par une association, mais non lorsqu'il est employé directement par le conseil départemental.

En effet, en l'absence de disposition spéciale du code de l'action sociale et des familles s'agissant de l'assistant familial salarié d'une personne morale de droit privé, les articles L. 1237-5 et suivants du code du travail s'appliquent : l'assistant familial peut donc poursuivre son activité au-delà de 67 ans.

## **3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **3.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La présente disposition insère un article L. 422-5-1 dans le code de l'action sociale et des familles.

### **3.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **3.2.1. Impacts budgétaires**

Il ne s'agit pas de créer un emploi mais de permettre à un assistant familial déjà en poste de suivre l'enfant qui lui est confié. Cet enfant aurait été confié à un autre assistant familial, il n'y a donc pas d'impact budgétaire pour cette mesure.

### **3.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

L'impact sera positif pour les conseils départementaux qui emploient les assistants familiaux concernés : cela permettra d'éviter des ruptures d'accueil pourront être évité et une gestion plus souple de leurs effectifs, dans l'intérêt des enfants qu'ils prennent en charge.

Les médecins du travail devront rendre un avis sur ces demandes.



### **3.4. IMPACTS SOCIAUX**

Cette mesure permettra d'éviter des ruptures de parcours et de préserver les liens qui se sont construits entre l'assistant familial et l'enfant pour assurer à ce dernier un développement harmonieux.

#### **3.4.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Il est attendu un impact positif sur l'accompagnement d'enfants et de jeunes en situation de handicap confiés aux assistants familiaux puisque cette mesure permettra de ne pas rompre les liens affectifs et le parcours social de ces jeunes, ce qui pourrait avoir un impact positif sur leur développement.

#### **3.4.2. Impacts sur la jeunesse**

Les jeunes qui sont aujourd'hui placés auprès d'une personne employée par le Conseil départemental proche de l'âge limite des 67 ans pourront bénéficier d'une prise en charge continue. Sur un plan affectif et social, les conséquences d'une rupture dans la prise en charge peuvent être très importantes compte tenu de la vulnérabilité des personnes mineures qui vivent ce type de situation. Cette mesure a donc un impact favorable sur la jeunesse.

### **3.5. IMPACTS SUR LES ASSISTANTS FAMILIAUX**

La mesure envisagée permettra aux assistants familiaux qui le souhaitent de pouvoir poursuivre leur activité au-delà de 67 ans, dans une limite de trois ans, et de continuer à accompagner les enfants qu'ils accueillent jusqu'à leur majorité. Ils devront au préalable faire la demande par écrit auprès de leur employeur au moins six mois avant d'atteindre la limite d'âge.

Les assistants familiaux concernés devront effectuer une visite médicale annuelle obligatoire.

## **4. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **4.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

Egalement, en application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, la disposition envisagée a été soumise à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Enfin, en application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

## **4.2. MODALITES D'APPLICATION**

### **4.2.1. Application dans le temps**

Cette disposition entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République.

### **4.2.2. Application dans l'espace**

Cette mesure s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de la Polynésie-Française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie.

## TITRE V – MIEUX PILOTER LA POLITIQUE DE PREVENTION ET DE PROTECTION DE L'ENFANCE

### ARTICLE 12 : GOUVERNANCE DE LA PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GENERAL

Si l'état de santé des enfants et des jeunes en France est globalement bon, des inégalités de santé qui se constituent dès le plus jeune âge persistent. Ainsi, par exemple, si les enquêtes en milieu scolaire montrent que nombre d'enfants en surpoids ou obèses n'augmente plus, c'est essentiellement dû à de meilleurs chiffres dans les groupes sociaux les plus favorisés. Ainsi, en grande section de maternelle (DREES - enquête en milieu scolaire 2013<sup>15</sup>), 21 % des enfants d'ouvriers sont en surpoids ou obèses contre 19 % des enfants d'employés et 8,5 % des enfants de cadres ; La proportion d'enfants de cadres ayant au moins une dent cariée s'élève à 8 % contre 30 % chez les ouvriers ; en classe de CM2 (enquête en milieu scolaire 2015<sup>16</sup>), la proportion d'enfants en surcharge pondérale ou obèses est plus élevée pour les enfants d'ouvriers (respectivement 22 % et 6 %) que pour les enfants de cadres (respectivement 13 % et 1 %).

Enfin, dans le cadre de la crise sanitaire actuelle, le renforcement des inégalités que des études récentes commencent à montrer est une source de vive préoccupation soulevée notamment par le Haut conseil de la santé publique (HCSP)<sup>17</sup>. Le HCSP recommande<sup>18</sup>, parmi les mesures à mettre en place pour pallier ce renforcement, de maintenir en période de crise sanitaire une permanence de l'accès aux services de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) pour les missions d'accueil des familles, d'écoute, de soins de prévention et de conseils. Une étude sur les 8-9 ans menée par l'INED<sup>19</sup> à l'issue du premier confinement confirme que, pour les enfants comme pour les adultes, le confinement a accru des inégalités susceptibles de se creuser à moyen terme. Les difficultés socio-émotionnelles comme l'isolement, l'anxiété, la difficulté à se concentrer ou l'impulsivité, sont retrouvées chez 13% des enfants. Les enfants présentant ces troubles sont surreprésentés dans les ménages aux revenus les plus

---

<sup>15</sup> Chardon O ; Guignon N., Saint Pol T., 2015, « La santé des élèves de grande section de maternelle en 2013 : des inégalités sociales dès le plus jeune âge », *Études et Résultats*, n° 920, juin.

<sup>16</sup> Guignon N., 2017, « La santé des élèves de CM2 en 2015, un bilan contrasté selon l'origine sociale », *Études et résultats*, DREES, n° 993, février

<sup>17</sup> Rapport du HCSP avril 2020 : Épidémie de Covid-19, confinement et santé des enfants

<sup>18</sup> Rapport HCSP de juin 2020 Gestion de l'épidémie Covid-19 et inégalités sociales de santé des enfants, leçons pour le futur.

<sup>19</sup> Thierry, Xavier, et al. « Les enfants à l'épreuve du premier confinement », *Population & Sociétés*, vol. 585, no. 1, 2021, pp. 1-4.

modestes, notamment ceux confrontés à une baisse de revenus pendant le confinement (19 %) comparés aux ménages aisés et aux revenus constants (10 %).

Ces inégalités sont liées à la conjonction de déterminants défavorables qui ont des effets à la fois sur le développement cognitif, sur le développement physique et sur le bien-être psychique. Il convient donc de renforcer les politiques de prévention, d'agir précocement et de manière soutenue.

La protection maternelle et infantile est une mission partagée de l'Etat, de l'assurance maladie et des collectivités territoriales. Sur le terrain, son action repose, sous la responsabilité du président du conseil départemental, sur les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI). Ceux-ci représentent des acteurs de proximité incontournables pour la mise en œuvre d'actions précoces au service de la population, notamment la plus défavorisée. Leurs atouts sont multiples, tenant notamment à leur proximité géographique, à leur approche globale de la santé, aux modalités adaptées d'accueil des publics, à l'accompagnement non stigmatisant pour les populations vulnérables, à la diversité des prestations mises en œuvre par des équipes pluridisciplinaires et, enfin, à la gratuité pour la population de consultations, vaccins et produits contraceptifs sous certaines conditions.

La réalisation d'un examen médical obligatoire pour les enfants de 3 à 4 ans, dans le cadre du bilan de santé organisé en école maternelle (BSEM), s'adressant ainsi à l'ensemble d'une classe d'âge de manière systématique, constitue un outil puissant de réduction des inégalités sociales de santé. La loi pour une école de la confiance, dans son article 13, a posé le principe d'une visite médicale obligatoire organisée à l'école pour tous les enfants âgés de trois à quatre ans et précise que cette visite est réalisée en première intention par les services départementaux de protection maternelle et infantile, conformément aux missions du conseil départemental définies par la loi (article L. 2112-2 du code de la santé publique).

Cependant, ces services rencontrent des difficultés croissantes dans l'exercice de leurs missions. Le Premier ministre a confié en juillet 2018 à la députée Michèle Peyron une mission sur la protection maternelle et infantile. Ce rapport fait le constat d'une situation très dégradée, d'un financement insuffisant, et confirme les grandes disparités territoriales dans l'accès à la prévention. Ainsi, la couverture territoriale du bilan de santé en école maternelle par les PMI est très inégale : le rapport Peyron « Pour sauver la PMI, agissons maintenant » a mis en évidence une grande hétérogénéité entre départements – de 10 à 98 % de BSEM réalisés. Ce rapport souligne une gouvernance insuffisante de la PMI, source d'iniquités sur le territoire et préconise le renforcement de celle-ci. Il préconise également le remplacement des normes d'activité, établies en 1992 et qui ne remplissent plus leur rôle, par des objectifs de santé publique s'inscrivant dans un cadre national.

Enfin, la démarche de contractualisation initiée en 2020 entre Etat et départements dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020/2022, a mis en valeur toute la richesse de ce dialogue mais a également fait remonter le besoin des acteurs de s'inscrire dans une vision d'action globale et partagée.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Si l'Etat est le garant de la protection de la santé, la protection et la promotion de la santé maternelle et infantile est une mission partagée entre l'Etat, les départements et les organismes de sécurité sociale (articles L. 2111-1 et L. 2111-2 du code de la santé publique).

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

La situation dégradée et très hétérogène de l'action publique en matière de protection maternelle et infantile impose de redynamiser de manière urgente ce dispositif et de renforcer son efficacité en tant qu'acteur incontournable dans le champ de la santé périnatale et de l'enfant et de la santé sexuelle et reproductive.

Il s'agit également d'assurer la cohérence entre la politique de santé, les réformes et stratégies en cours ou à venir – au premier rang desquelles la stratégie des 1 000 premiers jours de l'enfant – et leur déploiement sur le territoire, ainsi qu'un équilibre entre l'ancrage territorial et la prise en compte des enjeux sanitaires globaux. Ceci impose de rénover le cadre national de la protection maternelle et infantile tant au niveau de sa gouvernance que de son action. Les collectivités territoriales pourront ainsi inscrire des actions adaptées aux besoins de leur territoire dans ce cadre renouvelé.

En ce qui concerne les bilans de santé en école maternelle, il existe une hétérogénéité des pratiques selon les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), s'agissant de la prise en charge des examens médicaux obligatoires de l'enfant réalisés par les médecins de PMI lorsque ces derniers se déplacent au sein d'un établissement scolaire alors même qu'il s'agit d'un examen médical obligatoire qui, à ce titre, doit être remboursé à 100 % par l'assurance maladie sur la base de l'article L. 160-14 du code de la sécurité sociale, et ce, quel que soit son lieu de réalisation.

En effet, certaines CPAM acceptent de les rembourser tandis que d'autres le refusent en se basant sur une interprétation restrictive de l'article L. 2112-7 du code de la santé publique en considérant que seules les consultations faites dans les locaux affectés de manière permanente à la PMI peuvent être remboursées. Au-delà de l'incohérence liée à une application différente des textes sur le territoire, cette situation hétérogène constitue un frein au déploiement des politiques publiques.

A souligner, en outre, que le code de la sécurité sociale n'attache aucune condition au lieu de réalisation ou d'exercice pour le remboursement de l'acte correspondant à cet examen, mais seulement aux compétences d'exercice pour le professionnel et à la qualité d'ayant droit d'un assuré et à son âge s'agissant de l'enfant.

Enfin, les évolutions sociétales (égalité homme-femme), médicales et scientifiques (prise en compte des déterminants environnementaux et comportementaux de santé, informatisation...)

intervenues ces dernières années rendent nécessaire l'actualisation des dispositions définissant les missions des services départementaux de protection maternelle et infantile.

En application de l'article 34 de la Constitution, la participation des collectivités territoriales à la protection et la promotion de la santé maternelle et infantile, d'une part, et les compétences dévolues en la matière aux départements, d'autre part, sont fixées par plusieurs articles législatifs du code de la santé publique. En conséquence, les modifications envisagées nécessitent de légiférer.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée vise à donner un cadre national formel consacré aux actions de prévention en santé relevant du champ de la PMI, en veillant à la cohérence entre les politiques nationales (1 000 jours, stratégie nationale de santé sexuelle, réforme des vingt examens obligatoires des enfants, vaccination, etc...) et les enjeux territoriaux. L'objectif est, sur la base d'un dialogue annuel entre le ministère chargé de la santé et les représentants des collectivités, d'assurer l'efficacité de l'action publique en matière de protection maternelle infantile et d'impulser une dynamique en accord avec les réalités du terrain.

Au niveau des services départementaux, il s'agit, en remplaçant le pilotage par l'activité par un pilotage par objectifs de santé publique, de passer d'une logique de moyens à une logique de service rendu à la population et d'améliorer la réponse aux besoins de celle-ci.

La disposition concernant le bilan de santé en école maternelle vise à harmoniser sur l'ensemble du territoire la prise en charge par l'assurance maladie de ce bilan de santé, dès lors que l'examen médical réalisé correspond au contenu défini par le code de la santé publique. Il s'agit alors en effet d'un examen médical obligatoire qui, à ce titre, doit être remboursé à 100 % par l'assurance maladie, quel que soit son lieu de réalisation. Ceci permettra une égalité sur l'ensemble du territoire au regard des objectifs du gouvernement qui sont de :

- garantir l'organisation d'un bilan de santé à l'école maternelle pour 100% des enfants entre trois et quatre ans, objectif fixé à l'article 13 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, la réalisation de ces bilans étant confiée par la loi en première intention aux professionnels de santé des PMI ;
- favoriser les actions d'« aller vers » et de faciliter l'accès à la prévention par des professionnels hors les murs ;
- permettre, à moyen terme, le déploiement des BSEM réalisés par les infirmières puéricultrices en milieu scolaire dans le cadre d'un protocole national de coopération.

Les autres dispositions visent à adapter les dispositions définissant les missions de PMI aux évolutions sociétales, scientifiques et à harmoniser des pratiques de terrain.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

En ce qui concerne la gouvernance de la protection et de la promotion maternelle et infantile, il aurait pu être envisagé de maintenir l'existant, à savoir des contacts informels avec des PMI volontaires mais cela n'aurait pas permis de répondre au besoin identifié de rénovation du cadre national de la protection maternelle et infantile

Il aurait également pu être envisagé de maintenir un pilotage par l'activité en maintenant des normes minimales d'activité et de personnels, cependant le rapport de madame la Députée Peyron, reprenant en cela les conclusions d'un rapport IGAS de 2006, met en évidence que ces normes, qui ne sont plus respectées, sont inadaptées aux conditions actuelles de démographie et d'activité et ne permettent pas de répondre aux besoins de la population.

En ce qui concerne la clarification et la sécurisation de la prise en charge par l'assurance maladie du bilan de santé réalisé pour les enfants âgés de trois à quatre ans par les médecins de la PMI lorsqu'il a lieu à l'école, il aurait pu être envisagé une instruction de la CNAM à toutes les caisses primaires d'assurance maladie afin d'uniformiser les pratiques dans un sens favorable au remboursement. Toutefois, cette option a été écartée dans un souci de sécurité juridique.

Enfin, s'agissant de l'actualisation des termes employés pour définir les missions des PMI, aucune option alternative n'a pu être envisagée à l'exception de celle de ne pas procéder aux modifications envisagées, ce qui n'aurait pas été satisfaisant. En effet, cela aurait conduit à ne pas tenir compte des évolutions sociétales, médicales et scientifiques et à maintenir une différence entre le droit et la pratique, les services départementaux des PMI ayant d'ores et déjà dans les faits adapté leurs pratiques à ces évolutions. Cela équivaldrait à maintenir dans le texte de la loi des formulations, qui, se retrouvant en décalage avec les évolutions sociétales, médicales et scientifiques et ne sont plus pertinentes comme socle des missions des PMI.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Il est proposé de modifier l'article L. 2111-1 du code de la santé publique pour inscrire la stratégie de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile au sein de la politique globale de santé par l'identification pluriannuelle d'orientations stratégiques nationales sur la base d'une concertation entre l'Etat et les représentants des départements, afin de permettre à la fois d'assurer la cohérence de l'action publique en matière de PMI et d'impulser une dynamique en accord avec les réalités du terrain.

En outre, il est proposé de modifier l'article L. 2112-4 du code de la santé publique afin de remplacer des normes minimales d'activité et de personnel par le respect d'objectifs socles de

santé publique pour passer d'une logique de moyens à une logique de service rendu à la population en santé publique (passage d'un pilotage par l'activité à un pilotage par objectifs).

Enfin, la modification de l'article L. 2112-7 du code de la santé publique permet de clarifier et de sécuriser la prise en charge par l'assurance maladie du bilan de santé réalisé entre trois et quatre ans par les médecins de la PMI lorsqu'il a lieu à l'école et ainsi d'harmoniser cette prise en charge sur l'ensemble du territoire.

La modification des articles L. 2111-1, L. 2112-2 et L. 2132-3 du code de la santé publique permet enfin d'actualiser, au regard des évolutions sociétales, scientifiques et médicales, les termes utilisés pour définir les missions des PMI.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La présente mesure modifie les articles L. 2111-1, L. 2112-2, L. 2112-4, L. 2112-7 du code de la santé publique.

### **4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts budgétaires**

La mesure envisagée ne crée pas de charge supplémentaire pour les départements en matière de protection maternelle et infantile. Il est en revanche attendu une utilisation plus efficace des moyens.

Les coûts liés au développement des systèmes informatiques s'agissant de la dématérialisation des certificats de santé de l'enfant sont compensés par des moindres coûts de personnels affectés à la saisie, aussi l'impact budgétaire de cette disposition peut être considéré comme nul pour les collectivités territoriales.

S'agissant de la disposition visant à harmoniser le remboursement par l'assurance maladie des bilans de santé des enfants de trois à quatre ans à l'école maternelle, en l'absence de données exhaustives permettant de chiffrer précisément le surcoût pour l'assurance maladie, l'impact a été estimé sur la base de deux hypothèses. En effet, le nombre de CPAM qui ne remboursent pas aujourd'hui le bilan de santé, alors même que ce bilan correspond, lorsqu'il est réalisé par un médecin, à l'examen médical obligatoire remboursé à 100 % pour les enfants de 3 / 4 ans, n'est pas disponible.

Aussi, les scénarios théoriques ci-dessous ont été considérés en se basant sur les hypothèses suivantes :

- Classe d'âge de 760 000 enfants (Naissances vivantes 2018, source INSEE)



- Cotation de l'acte à 31 € (moyenne calculée entre l'acte pour les généralistes – COD = 30 € - et l'acte pour les pédiatres – COH = 32 € - source CNAM, tarifs en vigueur pour la métropole)
- Données de départ, en faisant l'hypothèse qu'en 2021, comme en 2017 :
  - 25% des bilans de santé à l'école maternelle (BSEM) des enfants âgés de trois à quatre ans ont été réalisés par les médecins de PMI (source : Fédération Nationale des Observatoires régionaux de santé- FNORS - sur données de l'année 2017) soit  $760\ 000 \times 25 \div 100 = 190\ 000$  enfants
- Objectif 2022/2024 : montée en charge progressive des BSEM réalisés par les PMI soit une hypothèse de 35% des BSEM en 2022, 55% des BSEM en 2023 pour atteindre la cible de 80 % d'enfants en 2024 vus par les médecins de PMI et/ou dans le cadre d'un protocole national de coopération médecin/infirmière puéricultrice (en cours de construction) en application de l'article 13 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance » et de la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (les 20% restants étant réalisés par les médecins de ville ou les médecins de l'éducation nationale).
- Deux hypothèses, haute et basse, du volume de CPAM qui ne rembourseraient pas actuellement ces bilans de santé réalisés « hors les murs » par les PMI sont retenues :
  - 1) Hypothèse haute : 50 % de CPAM qui rembourseraient, et donc 50 % ne rembourseraient pas, soit une dépense actuelle pour l'assurance maladie obligatoire (AMO) concernant ces BSEM réalisés par des médecins de PMI à l'école pouvant être estimée à :  $190\ 000 \text{ enfants} \times 31\text{€} \times 0,5 = 2\ 945 \text{ k€}$
  - 2) Hypothèse basse : 75 % de CPAM qui rembourseraient, et donc 25 % d'entre elles non, soit une dépense actuelle pour l'AMO concernant ces BSEM réalisés par des médecins de PMI à l'école pouvant être estimées à :  $190\ 000 \text{ enfants} \times 31\text{€} \times 0,75 = 4\ 417 \text{ k€}$

A partir des deux hypothèses - haute et basse - et en l'absence de chiffres précis, nous estimons que le surcoût lié au remboursement par l'assurance maladie obligatoire de 100% des BSEM réalisés à l'école par le médecin de PMI (ou dans le cadre d'un protocole de coopération médecin/inf puer) s'établit pour chaque année dans une fourchette comme suit

**2022** : Le nombre d'enfants vus par la PMI progresse de 25 à 35% des enfants : soit  $760\ 000 \times 35\% = 266\ 000$  enfants. La somme totale remboursée sera donc de  $266\ 000 \times 31\text{€} = 8\ 246 \text{ k€}$

1) Surcoût hypothèse haute : si 50% des caisses remboursent actuellement les BSEM, leur dépense de départ étant de  $190\ 000 \text{ enfants} \times 31\text{€} \times 0,5 = 2\ 945 \text{ k€}$

Le surcoût sera donc de  $8\ 246 \text{ k€} - 2\ 945 \text{ k€} = 5\ 301 \text{ k€}$

2) Surcoût hypothèse basse : si 75 % des caisses remboursent actuellement les BSEM, leur dépense de départ étant de  $190\ 000 \text{ enfants} \times 31\text{€} \times 75 \div 100 = 4\ 417 \text{ k€}$

Le surcoût sera donc de  $8\,246\text{ k€} - 4\,417\text{ k€} = 3\,829\text{ k€}$

**2023** : Le nombre d'enfants vus progresse à 55% soit  $760\,000 \times 0,55 = 418\,000$  enfants. La somme totale remboursée sera donc de  $418\,000 \text{ enfants} \times 31\text{€} = 12\,958\text{ k€}$

1) Surcoût hypothèse haute :  $12\,958\text{ k€} - 2\,945\text{ k€} = 10\,013\text{ k€}$

2) Surcoût hypothèse basse  $12\,958\text{ k€} - 4\,417\text{ k€} = 8\,541\text{ k€}$

**2024** : Le nombre d'enfants vus progresse à 80% soit  $760\,000 \times 0,8 = 608\,000$  enfants : la somme totale remboursée sera donc de  $608\,000 \times 31\text{€} = 18\,848\text{ k€}$

1) Surcoût hypothèse haute :  $18\,848\text{ k€} - 2\,945\text{ k€} = 15\,903\text{ k€}$

2) Surcoût hypothèse basse  $18\,848\text{ k€} - 4\,417\text{ k€} = 14\,431\text{ k€}$

Au total, le surcoût pour l'assurance maladie par rapport à la situation actuelle peut être estimé selon les deux hypothèses haute et basse pour 2022 dans une fourchette de 3,8 à 5,3 millions d'euros ; en 2023 dans une fourchette de 8,5 à 10 millions d'euros ; en 2024 et années suivantes dans une fourchette de 14,4 à 15,9 millions d'euros.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

La mesure envisagée apportera de la souplesse aux dispositifs existants en matière de protection maternelle et infantile afin de les adapter aux territoires et aux réalités locales. En outre, il permettra à leurs représentants de veiller à ce que ces réalités de terrain soient prises en compte lors de la détermination annuelle des orientations stratégiques nationales dans le champ de la PMI conjointement avec le ministère chargé de la santé.

L'harmonisation du remboursement des BSEM par l'assurance maladie aux départements donnera à ceux-ci des moyens supplémentaires pour les développer et atteindre l'objectif de déployer partout ces bilans de santé dans une logique d'universalisme et de lutte/réduction des inégalités sociales de santé.

### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

#### **4.4.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

La mesure bénéficiera également aux femmes enceintes et aux jeunes enfants en situation de handicap dont l'accompagnement sera amélioré. En effet, le redéploiement de l'action de PMI autour d'objectifs de santé publique plutôt que de normes permettra de mieux prendre en compte les besoins spécifiques de cette population. De plus, la mesure permettra d'améliorer le dépistage des handicaps chez les jeunes enfants et leur prise en charge précoce.

#### **4.4.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes**

Le remplacement du terme « mères de familles » par « parents » vise à contribuer à la lutte contre un des stéréotypes de genre : l'assignation du soin des jeunes enfants aux seules mères.

#### **4.4.3. Impacts sur la jeunesse**

La mesure permettra d'améliorer la santé des enfants et des jeunes grâce au renforcement de la prévention précoce et du suivi.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La mesure aura un impact positif direct sur l'accès aux ressources de prévention des particuliers suivis par les services départementaux de protection maternelle et infantile, et notamment celui des familles les plus éloignées du système de soins, que cela résulte de causes sociales telles que la grande pauvreté, ou territoriales : zones rurales ou de montagne, îles ...

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

En application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

En application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, la mesure sera soumise à la Caisse nationale d'assurance maladie.

En application de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime, la mesure sera soumise à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

En application de l'article L. 182-2 du code de la sécurité sociale, la mesure sera soumise au Conseil de l'union nationale des caisses d'assurance maladie.

#### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de la mesure envisagée s'appliqueront dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française, à l'exception de celles du 3° du I qui entreront en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 31 décembre 2022,

compte tenu de la nécessité de laisser aux départements le temps de réorganiser les actions qui leur incombent au regard de l'article L. 2112-2 du code de la santé publique, conformément aux objectifs socles de santé publique qui seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à la Réunion et à Saint Martin et Saint Barthélemy.

Elle n'est pas applicable à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat fixera les objectifs socles de santé publique mentionnés à l'article L. 2112-4 du code de la santé publique qui remplaceront les normes réglementaires minimales d'effectifs et d'activité applicables pour l'organisation des missions des services départementaux de protection maternelle et infantile et fixées aux articles R. 2112-5 à R. 2112-7 de ce code.

## **ARTICLE 13 : SUBSTITUER AUX PRINCIPALES STRUCTURES NATIONALES SPECIALISEES DANS LA PROTECTION DE L'ENFANCE UN GIP NATIONAL COMPETENT POUR L'ENSEMBLE DU SECTEUR, COFINANCE A PARITE PAR L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GENERAL**

La protection de l'enfance est une politique décentralisée pour laquelle les départements sont chefs de file. La mise en œuvre de cette politique par les départements et le secteur associatif habilité nécessite ainsi une étroite coordination avec l'Etat, producteur du cadre législatif et réglementaire, compétent notamment en matière de justice, de santé, et d'éducation, et garant de l'équité de traitement des enfants protégés sur l'ensemble du territoire.

Elle mobilise également au niveau national les instances suivantes :

- Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), créé par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles - CASF) ;
- Le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED), qui regroupe le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED), gestionnaire du 119 « Allô Enfance en Danger », et l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), conformément à l'article L. 226-6 du CASF ;
- Le groupement d'intérêt public (GIP) « Agence française de l'adoption » (AFA), compétent pour exercer la mission d'intermédiaire pour l'adoption internationale, conformément à l'article L. 225-15 du CASF, et le Conseil supérieur de l'adoption mentionné à l'article L. 148-1 du CASF.

S'y ajoute, dans un champ proche, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), dont les missions sont définies aux articles L. 147-1 et suivants du CASF.

Les conseils départementaux sont aujourd'hui membres du CNPE, du GIPED, de l'AFA et du CNAOP. Ils participent à parts égales avec l'État au financement du GIPED, mais ne contribuent pas au financement de l'AFA.

Le Conseil supérieur de l'adoption ne se réunit plus mais existe toujours.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article L. 221-1 du CASF, le service de l'aide sociale à l'enfance est le service du département chargé des missions de protection de l'enfance.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Dans un référé en date du 22 avril 2020<sup>20</sup>, la Cour des comptes a souligné l'imbrication des missions des différentes instances de pilotage national compétentes dans le champ de la protection de l'enfance. Elle estime que l'enchevêtrement des compétences et la dispersion des moyens font obstacle à la bonne mise en œuvre des missions confiées. Depuis 2015, plusieurs rapports des inspections générales convergent en faveur d'un regroupement du GIPED et de l'AFA et d'un développement des fonctions d'animation, d'appui et de ressources en direction des acteurs territoriaux.

Ces constats rejoignent dans l'ensemble ceux déjà formulés dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022.

La réforme de la gouvernance au niveau national a pour objectif de créer un nouveau groupement d'intérêt public commun entre Etat, départements et associations qui regroupe les compétences de l'Agence française de l'adoption, du GIPED (119 et ONPE) et des secrétariats généraux du CNAOP et du CNPE et du Conseil supérieur de l'adoption.

Compte tenu de leurs compétences opérationnelles sur le champ de la protection de l'enfance, le regroupement entre le GIPED et l'AFA constitue l'axe essentiel et prioritaire de cette réforme qui est en outre indispensable pour élargir la compétence de l'AFA à l'adoption nationale. Cette compétence nouvelle permettra d'animer et d'appuyer les équipes des départements et de faciliter l'appareillement d'enfants entre deux départements différents. Cette réforme vise également à sécuriser particulièrement le fonctionnement du 119 et à renforcer encore son rôle

Enfin, le nouveau groupement sera, en prenant appui sur l'ONPE, un centre d'animation, d'appui et de ressources, qui apportera un soutien aux professionnels de terrain (équipes des départements, aux magistrats, etc.).

La création du nouvel organisme regroupant le GIPED et l'AFA nécessite une disposition

---

<sup>20</sup> Référé n° S2020-0694 du 22 avril 2020, Cour des comptes

législative, les deux GIP relevant respectivement des articles L. 226-6 et L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de renforcer la gouvernance partenariale de la protection de l'enfance au niveau national, à travers un renforcement des fonctions de pilotage et d'appui au niveau national, notamment en créant un opérateur compétent dans le champ de l'adoption nationale.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Dans son rapport de juin 2020 sur la création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance, l'IGAS a posé le constat de la nécessité de créer un nouvel organisme couvrant l'ensemble du champ de la protection de l'enfance pour favoriser les synergies et renforcer l'expertise en la matière.

L'IGAS a analysé le cadre juridique le plus approprié pour le nouvel organisme entre le statut d'établissement public ou celui de groupement d'intérêt public.

Si la formule juridique de l'établissement public offre des souplesses en permettant des adaptations de l'organisation de sa gouvernance et de son organisation interne, l'IGAS recommande cependant de maintenir le cadre du GIP pour le nouvel organisme dans la mesure où l'essentiel des compétences en protection de l'enfance est exercé par les conseils départementaux, que ces derniers et les associations parties prenantes sont habitués au fonctionnement du GIP et, enfin, qu'il n'est pas envisagé de créer un organisme prescriptif.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à créer un GIP unifié<sup>21</sup>, reprenant les missions du GIPED, de l'AFA et du secrétariat général du CNAOP, assurant le secrétariat du CNPE et du conseil national de l'adoption et, enfin, en adjoignant d'autres missions, notamment en matière d'adoption nationale. Par ailleurs, le CNAOP étant dorénavant rattaché au nouveau GIP, il ne sera plus placé auprès du ministre chargé de la famille. Les conseils départementaux sont membres de droit du nouveau GIP et le financent à ce titre.

---

<sup>21</sup> Le groupement d'intérêt public (GIP) est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière exerçant des activités d'intérêt général à but non lucratif par la mise en commun de moyens. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, ou au moins l'une d'elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé.

La forme du GIP a été retenue compte-tenu de la nature partenariale de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance, pour laquelle les conseils départementaux sont les chefs de file.

Les conseils (CNPE, CNA et CNAOP) se réuniront au minimum une fois par an sur des sujets d'intérêt commun et conservent des fonctions d'avis et de propositions sur leurs champs de compétences respectives.

Les travaux parlementaires pourront affiner les modalités de fonctionnement du GIP ainsi créé.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La réforme envisagée implique de modifier le code de l'action sociale et des familles en insérant en son sein six nouveaux articles (L. 121-10, L. 147-12, L. 147-13 à L. 147-17), en renommant le chapitre VII et en l'organisant en quatre sections, enfin en renommant également le chapitre VIII.

Egalement, au sein du même code, ces dispositions emportent la modification des articles L. 112-3, L. 225-15, L. 226-3-1, L. 226-3-3 et L. 226-6, et la suppression des articles L. 226-7, L. 226-10 et L. 226-13.

### **4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts budgétaires**

Le fonctionnement du nouvel organisme reposera sur les moyens actuellement mobilisés par chacune des entités existantes pour assurer leurs missions soit, sur l'année 2019 de référence, 53,7 ETP pour le GIPED, 34 ETP pour l'AFA et 8 ETP pour le secrétariat général du CNAOP. Le budget consolidé de ces trois entités s'établit en 2021 à 9,3 M€ auxquels se rajoutent les frais de fonctionnement du CNPE estimé à 0,14 K€. La réunion des trois conseils en formation plénière aura un impact budgétaire à la marge constitué des frais de déplacement de leurs membres.

D'un point de vue budgétaire, un financement à parts égales du nouveau GIP implique une augmentation de la participation des conseils départementaux de 1 M€ (à budget total inchangé) à 2 M€ (à participation État inchangée) à répartir au prorata de leur population, soit en moyenne un coût supplémentaire de 20 000 € par an et par département.

Le cas échéant, le budget du nouvel organisme – qui devrait être financé selon une clé de répartition 1/3 Départements et 2/3 Etat, proche des équilibres actuels – devrait être ajusté.



### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Les conseils départementaux deviendront membres du nouveau GIP dont les missions de centres de ressources en seront renforcées. Le regroupement sous une seule entité favorisera par ailleurs leur participation active aux différentes instances délibératives. Ainsi, leurs relations avec l'échelon central seront confortées.

### **4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les ministères chargés de la justice, de l'intérieur, des collectivités territoriales, des solidarités et de la santé, de l'éducation, de l'outre-mer et des affaires étrangères sont aujourd'hui membres du CNPE, du GIPED, du CNAOP, du Conseil supérieur de l'adoption et de l'AFA, la réforme permettra une simplification et une rationalisation des instances.

De plus, le transfert au nouveau GIP du secrétariat général du CNPE, aujourd'hui assumé sans moyens propres par la DGCS, devrait permettre un meilleur fonctionnement de cette instance. Le secrétariat des conseils étant assuré par le nouveau GIP, leur réunion en formation plénière n'aura pas d'impact direct sur les services administratifs.

### **4.5. IMPACTS SOCIAUX**

La réforme des instances nationales partenariale de la protection de l'enfance vise à renforcer l'appui apporté aux conseils départementaux pour l'exercice de leurs missions ainsi que la convergence vers les meilleures pratiques. Par la diffusion de bonnes pratiques, la mise à dispositions de ressources, l'accessibilité des formations existantes, le nouvel organisme permettra d'améliorer les pratiques professionnelles sur le terrain et d'accompagner les conseils départementaux vers une plus grande qualité de prise en charge au bénéfice des 350.000 mineurs protégés et jeunes majeurs accompagnés. Il en est attendu *in fine* un impact positif pour les bénéficiaires de cette politique publique (enfants protégés et leurs familles).

#### **4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap**

Compte-tenu de la part significative d'enfants et de jeunes en situation de handicap parmi les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, la diffusion de la connaissance sur les prises en charge en protection de l'enfance ainsi que des bonnes pratiques développées sur le territoire pour mieux accompagner les mineurs protégés en situation de handicap ou présentant des difficultés multiples (création d'équipes mobiles du secteur médicosocial pour venir en appui des professionnels de l'aide sociale à l'enfance par exemple) permettront aux enfants concernés d'être mieux accompagnés.

#### **4.5.2. Impacts sur la jeunesse**

Par la diffusion de bonnes pratiques, la mise à dispositions de ressources, l'accessibilité des formations existantes, le nouvel organisme permettra d'améliorer les pratiques professionnelles sur le terrain et d'accompagner les conseils départementaux vers une plus grande qualité de prise en charge. Il est donc attendu un impact positif pour les bénéficiaires de la politique publique de protection de l'enfance, y compris les jeunes majeurs de 18 à 21 ans soit 180 599 mineurs confiés à l'ASE et 171 209 mineurs bénéficiant d'une mesure d'aide éducative.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

Egalement, en application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

L'entrée en vigueur de la réforme est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La réforme concerne l'ensemble des conseils départementaux, y compris ultramarins, qui sont aujourd'hui membres de droit du GIPED et de l'AFA. Les collectivités territoriales à statut particulier compétentes en matière de protection de l'enfance, d'adoption et d'accès aux origines personnelles pourront également être membres du nouveau GIP si elles en font la demande.

Toutefois, une habilitation est nécessaire pour étendre cette disposition en Polynésie-française, à Wallis-et-Futuna et, le cas échéant, sous réserve d'une analyse plus approfondie, en Nouvelle-Calédonie.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Les textes réglementaires relatifs au CNPE (art. D. 148-1 à D. 148-3 du CASF), au CNAOP (art. R. 147-7 et R. 147-8 du CASF) devront être mis à jour suite à la réforme. De nouvelles dispositions réglementaires devront être prises pour le conseil national de l'adoption, celles préexistantes ayant été supprimées par les dispositions relatives au CNPE.

La convention constitutive du nouveau GIP devra être approuvée par arrêté pour entrer en vigueur. L'arrêté devrait intervenir au maximum dans les six mois après la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

## **TITRE VI– MIEUX PROTEGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNES**

### **ARTICLE 14 : MODIFIER LA CLE DE REPARTITION ENTRE DEPARTEMENT DES MINEURS NON ACCOMPAGNES**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GENERAL**

La prise en charge des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille relève, quelle que soit leur nationalité ou leurs origines, de la compétence des conseils départementaux en application de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles.

Les personnes se présentant comme mineurs non accompagnés font l'objet en application des articles L. 223-5 et L. 221-2-2 du code susmentionné d'une mise à l'abri et d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement par le conseil départemental.

Lorsque la personne est évaluée mineure et isolée, le président du conseil départemental saisit l'autorité judiciaire en vue du prononcé d'une mesure de protection de l'enfance sur le fondement de l'article 375 du code civil.

Depuis 2013, le nombre de personnes se présentant comme mineures et non accompagnées a cru de manière significative, justifiant l'existence d'un cadre juridique précis relatif à leur prise en charge. Cette augmentation massive du nombre de personnes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA) exerce une forte pression sur les conseils départementaux et les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), qui doivent parallèlement prendre en charge un nombre croissant de jeunes effectivement reconnus mineurs et non accompagnés. Au 31 décembre 2019, un peu plus de 31 000 mineurs non accompagnés étaient pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux, contre moins de 10 000 fin 2015.

Les arrivées se concentrant sur certains départements (tels que les Alpes-Maritimes, la Seine-Saint-Denis ou Paris) et la charge qui en résultait pour ceux-ci étant croissante, un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation a été mis en place instaurant une double solidarité de l'Etat envers les départements par un appui logistique et financier d'une part, et une répartition géographique des prises en charge d'autre part.

Cette solidarité a été confortée par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance en donnant un fondement juridique à une répartition équilibrée des mineurs non

accompagnés et en harmonisant les conditions de réalisation de l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Ainsi, l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi susmentionnée prévoit que « *le ministère de la Justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de [mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille] entre les départements, en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique* ».

La personne reconnue MNA peut-être confiée par le juge des enfants à un autre conseil départemental que celui dans lequel elle s'est présentée initialement et qui a évalué sa situation. Cette orientation est réalisée par le ministère de la Justice, sur saisine de l'autorité judiciaire, en tenant compte de la situation particulière de chaque mineur (notamment : liens avec d'autres mineurs ou adultes présents sur le territoire national, besoins spécifiques...).

Cet objectif de répartition équilibrée est déterminé sur la base d'une clé dont les modalités de calcul sont définies par l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et l'arrêté du 28 juin 2016<sup>22</sup> complété par un décret du 19 décembre 2019, en fonction de deux critères fixés par l'article L. 221-2-2 du CASF :

- Un critère démographique : la population totale du département rapportée à la population totale de l'ensemble des départements concernés ;
- Le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par les départements au 31 décembre de l'année précédente.

En application des articles L. 221-2-2 et R. 221-13 du CASF, la mise en œuvre de la clé de répartition relève du ministre de la Justice, et plus précisément de la mission MNA qui lui est rattachée :

- Le ministère de la Justice est destinataire des déclarations des conseils départementaux ;
- Il fixe les objectifs de répartition proportionnée du nombre de MNA à prendre en charge (définition et détermination, avant le 15 avril de chaque année, de la clé de répartition) ;
- Il met en œuvre cette clé en indiquant aux Parquets et aux juges des enfants qui le saisissent dans quel département orienter chaque MNA à prendre en charge.

Cet article renvoie également à un décret en Conseil d'Etat la définition des modalités de réalisation de l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Cette évaluation réalisée par le président du conseil départemental repose sur un faisceau d'indices pouvant prendre appui sur des informations recueillies auprès du préfet, des entretiens réalisés par des professionnels

---

<sup>22</sup> Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

formés et le cas échéant, sur décision judiciaire, par le recours à des tests osseux. L'appui du préfet s'effectue par l'intermédiaire du traitement automatisé dénommé « Appui à l'évaluation de la minorité » (AEM) prévu aux articles R. 221-15-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

La protection de l'enfance est une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article L. 221-1 du CASF, le service de l'aide sociale à l'enfance est le service du département chargé des missions de protection de l'enfance.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Cette clé de répartition repose, à ce jour, sur un critère démographique et d'éloignement géographique. Or, elle n'a pas totalement répondu aux problématiques rencontrées par les départements confrontés à des flux très importants dès lors qu'elle ne prend pas en compte les critères socio-économiques des départements ou l'investissement des collectivités dans l'accompagnement effectif des MNA qui deviennent jeunes majeurs. Il est donc proposé de compléter cette clé de deux nouveaux critères législatifs.

Les critères de la clé de répartition étant définis par la loi, la modification de ses modalités de calcul nécessite une disposition législative.

Par ailleurs, pour rendre obligatoire le concours du préfet et le recours au traitement AEM, il est nécessaire d'élever au niveau législatif les dispositions du CASF relatives à l'accueil provisoire d'urgence et à la procédure d'évaluation des personnes se disant mineurs non accompagnés.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif est d'assurer un meilleur équilibre dans la répartition des mineurs non accompagnés en tenant compte de la situation socio-économique des départements et de leurs investissements dans la prise en charge des mineurs non accompagnés devenus majeurs.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

La répartition équilibrée des mineurs non accompagnés s'effectue en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Ce dernier fixe les critères de répartition des mineurs non accompagnés sur le territoire métropolitain qui sont d'une part, le critère démographique et d'autre part, des critères d'éloignement géographiques.

Intégrer de nouveaux critères tels qu'un critère socio-économique nécessite de modifier la loi.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue vise à modifier l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles en y ajoutant :

- Un critère socio-économique afin que les départements les moins aisés voient leur charge liée à la prise en charge des MNA allégée tandis que les départements les plus aisés contribueraient davantage à cette politique globale de protection de l'enfance ;
- Un second critère basé sur le nombre de MNA devenus majeurs bénéficiant d'un accompagnement au-delà de 18 ans.

Par ailleurs, il est décidé de supprimer le renvoi à un décret en Conseil d'Etat des conditions d'évaluation de la minorité dont le cadre de l'évaluation de la minorité et de l'isolement est défini par l'article 15 du présent projet de loi.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La réforme modifie le troisième alinéa de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

#### **4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts budgétaires**

La modification de la clé aura pour impact de modifier la répartition actuelle des MNA entre départements entraînant pour certains d'entre eux une hausse du nombre de MNA confiés par l'autorité judiciaire, en conséquence une augmentation des coûts de prise en charge en protection de l'enfance, et pour d'autres une baisse des charges induites résultant d'une moindre orientation de MNA sur leur territoire. Il n'existe actuellement pas de chiffres sur le coût moyen d'une mesure de placement d'un jeune, les situations peuvent différer selon que le jeune est accueilli par un établissement ou par un assistant familial. Toutefois les estimations reposant des remontées informelles de conseils départementaux font état d'un coût moyen de prise en charge à hauteur de 5 000 € par mois.

Face à l'augmentation importante du flux migratoire, l'Etat s'est engagé dès 2018 dans un soutien aux conseil départementaux en apportant une aide exceptionnelle pour la prise en charge des mineurs non accompagnés qui leur sont confiés sur décision judiciaires. Depuis 2019, cette aide est fixée à 6 000 € pour 75% des MNA supplémentaires pris en charge par le conseil départemental entre l'année N-1 et l'année N-2. Le montant de cette aide exceptionnelle s'est élevé en 2020 à 15,8M€. Les charges précitées seront compensées pour partie par l'aide financière apportée par l'Etat aux conseils départementaux au titre de la prise en charge supplémentaire de MNA confiés sur décision de justice entre les années N-1 et N-2.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

L'équilibre actuel en terme de répartition des MNA entre départements sera modifié et entraînera une modification à la hausse ou à la baisse pour les départements du nombre de MNA qui pourront leur être confiés. De manière arithmétique, le changement de critères induit une modification des équilibres entre départements. L'identification des départements qui tireraient bénéfice de ce changement est complexe à évoluer en l'absence de données statistiques sur la proportion d'anciens mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance après leur majorité et de détermination du critère socio-économique retenu (poids fiscal, nombre de bénéficiaires du RSA, etc.).

### **4.4. IMPACTS SUR LA JEUNESSE**

La modification de la clé de répartition doit permettre d'orienter les mineurs non accompagnés vers des départements disposant de plus grande capacité pour les prendre en charge. Ceci favorisera un meilleur accompagnement et une plus grande efficacité de la politique de protection de l'enfance. Un impact positif est donc attendu pour les mineurs non accompagnés qui seront orientés vers des départements en capacité de les prendre en charge.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**



En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

Egalement, en application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

## **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

La réforme concerne l'ensemble des conseils départementaux métropolitains.

### **5.2.3. Textes d'application**

L'article R. 221-13 du CASF et l'arrêté du 28 juin 2016 définissant les modalités de calcul de la clé de répartition devront être modifiés.

## **ARTICLE 15 : RECOURS OBLIGATOIRE AU TRAITEMENT AUTOMATISE D'APPUI A L'EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT DES PERSONNES SE DECLARANT NON ACCOMPAGNEES**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GENERAL**

Le décret du 30 janvier 2019<sup>23</sup> a autorisé la création du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), et les dispositions de l'article L. 611-6-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ont permis l'enrôlement dans ce fichier des données biographiques et biométriques des personnes se disant mineurs non accompagnés. Une fois saisies dans le traitement AEM, les données sont transmises au service en charge de la protection de l'enfance afin de concourir à l'identification de la personne se disant mineur non accompagné. Une fois l'évaluation réalisée, le résultat de celle-ci est transmis au préfet et saisi dans AEM.

En l'état actuel du droit et conformément aux dispositions réglementaires du code de l'action sociale et des familles (CASF, article R. 221-11), il appartient au président du conseil départemental de décider s'il souhaite ou non solliciter le concours du préfet dans l'évaluation de la minorité et de l'isolement de la personne qui se dit mineur non accompagné. Il lui est donc possible de procéder à des évaluations de minorité sans avoir recours à l'appui du préfet et au traitement AEM.

Au 31 décembre 2019, 16 760 personnes ont intégré le dispositif national de protection de l'enfance au cours de l'année 2019 (rapport annuel de la Mission MNA du ministère de la justice). 37 200 demandes de remboursement du forfait « évaluation » ont été adressées au ministère des solidarités et de la santé par les départements.

Si un département n'organise pas la présentation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille auprès des services de l'Etat afin qu'elles communiquent toute information utile à leur identification et au renseignement, par les agents spécialement habilités à cet effet, du traitement AEM et ne transmet pas tous les mois les décisions individuelles prises à l'issue des évaluations, tout ou partie de la contribution forfaitaire de l'Etat pour la phase d'évaluation des personnes concernées ne lui sera pas versée.

A titre d'exemple, la contribution forfaitaire pour 100 personnes évaluées représente un montant de 50 000€.

---

<sup>23</sup> Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes.

Un comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille co-présidé par le ministre de la justice et le ministre chargé de la famille a notamment pour mission de suivre la mise en œuvre de l'entier dispositif. Il est notamment destinataire une fois par an d'un bilan du fonctionnement du dispositif et du financement forfaitaire prévu à l'article R. 221-12 du CASF.

Depuis sa mise en œuvre effective au 1<sup>er</sup> mars 2019, la présentation en préfecture des personnes se disant mineurs non accompagnés aux fins d'enregistrement dans le traitement AEM a été mise en place dans 78 collectivités (77 départements et la métropole de Lyon) et le sera prochainement dans trois autres départements. Quinze départements ne souhaitent pas organiser cette présentation au motif que le dispositif AEM contribue à la lutte contre l'immigration irrégulière. Or, parmi ces départements, certains d'entre eux, notamment en région francilienne, accueillent un nombre important de mineurs non accompagnés. Le refus de ces départements fait que près de 40% des personnes se prétendant mineurs non accompagnés ne sont pas enregistrées dans le traitement.

Dès lors que les objectifs poursuivis par le traitement AEM visent à dissuader le détournement du dispositif de protection de l'enfance par de faux mineurs et à lutter contre le nomadisme entre départements (réitération par des personnes majeures de demandes de protection qui ont déjà donné lieu à une décision de refus en tant que majeur), la pleine efficacité du dispositif est conditionnée à son déploiement sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Ainsi, pour faciliter l'action des autorités en charge de la protection des mineurs en favorisant la détection des faux mineurs en amont, il apparaît nécessaire de rendre obligatoire l'enregistrement des personnes se déclarant mineurs non accompagnés dans le traitement AEM, sauf si la minorité est manifeste.

La minorité est manifeste quand elle ne fait aucun doute du fait de l'âge du mineur qui se présente. Ainsi, en 2019, parmi les 16 760 mineurs non accompagnés placés auprès des services de l'aide sociale à l'enfance, moins de 10% des mineurs placés avaient moins de 14 ans (rapport annuel de la Mission MNA du ministère de la justice).

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Dans sa décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, le Conseil Constitutionnel a estimé que les dispositions de l'article L. 611-6-1 du CESEDA sont conformes à la Constitution en précisant qu'elles « *n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, notamment celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée.*

À cet égard, la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il

est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci. Elles ne méconnaissent pas l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La disposition présentée s'inscrit dans ce cadre : l'évaluation de minorité résulte d'un faisceau d'indices qui repose sur les entretiens d'évaluation et sur d'autres informations recueillies au cours du processus d'évaluation, et notamment le recours au traitement AEM qui ne peut, à lui seul, fonder une décision d'évaluation en tant que majeur.

### **1.3. CADRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE ET CONVENTIONNEL**

La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne n'envisage, jusqu'à présent, la situation des mineurs non accompagnés étrangers qu'en tant qu'ils sont demandeurs de la protection internationale.

Dans l'affaire M.D. c. France (Requête n° 50376/13), la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans son arrêt du 10 octobre 2019, considère que la minorité est une condition d'accès au dispositif de protection de l'enfance et qu'en cas de majorité avérée d'un étranger s'étant présenté comme mineur isolé, les autorités françaises sont déliées de toute obligation spécifique de prise en charge et de protection attachée spécifiquement à l'état de minorité.

A ce jour, le contrôle de la CEDH porte donc sur la violation de l'article 3 de la CEDH notamment en cas de défaut d'hébergement, de prise en charge ou de placement en rétention d'un mineur non accompagné mais pas sur les modalités de détermination de sa minorité ou de sa majorité par les autorités compétentes.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

L'article 72 alinéa 3 de la Constitution dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

L'aide sociale à l'enfance relevant, depuis les lois de décentralisation de 1982, de la compétence des départements, seule la loi peut modifier les conditions d'exercice de cette compétence par les collectivités territoriales concernées.

Pour permettre une effectivité du traitement AEM, il est nécessaire que le préfet ait connaissance de l'ensemble des décisions prises par le président du conseil départemental concernant les personnes s'étant présentées comme mineurs non accompagnés et puisse croiser ces décisions avec les personnes figurant dans le traitement AEM.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Cette mesure est de nature à sécuriser le dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se disant mineurs non accompagnés et à uniformiser les modalités de cette évaluation sur tout le territoire, garantissant par là même une égalité de traitement entre les usagers concernés.

Le recours obligatoire au traitement AEM permettra au département de vérifier si la personne qui se déclare mineure a déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département et quelles en ont été les conclusions. Si comme l'a jugé récemment le Conseil d'Etat (Conseil d'État, juge des référés, n° 445089, 12 octobre 2020), le simple constat que l'intéressé est connu du traitement AEM ne dispense pas le département d'examiner sa demande et ne lui permet pas de prendre une décision de refus de prise en charge pour ce seul motif, il contribue néanmoins au faisceau d'indices sur lequel se fonde le président du conseil départemental pour évaluer la minorité du demandeur.

En ce sens, le recours obligatoire au traitement AEM permettra à l'ensemble des départements d'être destinataires des données enregistrées dans un fichier centralisé et de vérifier pour chaque personne se disant mineur non accompagné s'il a déjà été évalué dans un autre département, objectivant ainsi les critères de détermination de la minorité sans remettre en cause la compétence du président du conseil départemental pour évaluer la personne se déclarant mineure.

## **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGEES**

Le dispositif actuel prévu par les articles R. 221-11 et R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles pose le principe du caractère facultatif du recours au traitement automatisé AEM. Suite au comité interministériel pour l'intégration et l'immigration du 6 novembre 2019, il a été décidé d'inciter financièrement les départements à recourir à AEM en apportant une modulation à la participation financière de l'Etat. Le décret n°2020-768 du 23 juin 2020 et son arrêté d'application en date du 23 octobre 2020 mettent en application cette réforme.

Toutefois une quinzaine de départements ne souhaitent pas contractualiser avec l'Etat pour coordonner l'action de leurs services pour un recours éventuel au traitement automatisé AEM. Pour garantir la plus grande efficacité du dispositif, il apparaît nécessaire d'imposer le recours au traitement automatisé AEM et de prévoir la présentation du jeune en préfecture pour le recueil de toutes données utiles à son identification.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

L'article rend obligatoire, hormis en cas de minorité manifeste, lors de l'évaluation d'une personne se prétendant mineur non accompagné, la saisine du préfet pour le recueil par des agents spécialement habilités de toute information utile à son identification et au renseignement du traitement AEM.

Il rend également obligatoire la transmission par le département au représentant de l'Etat, chaque mois, des décisions prises à la suite de l'évaluation par ses services de la situation de l'ensemble des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de sa famille.

Le dispositif prévoit de conditionner le versement de la contribution forfaitaire de l'Etat pour la phase d'évaluation des personnes concernées au respect par le département des obligations précitées. Cette contribution forfaitaire s'élève actuellement à 500 € par personne évaluée.

Sans modifier l'état du droit, la disposition reprend les dispositions actuelles, jusqu'ici de niveau réglementaire, prévoyant le concours du préfet pour l'authentification des documents d'identité détenus par la personne évaluée ainsi que le recours aux examens radiologiques osseux, qui restent facultatifs.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le présent article insère, dans le code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 221-2-3.

### **4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

La mesure contribue à identifier les personnes se déclarant mineures en vue de leur placement à l'aide sociale à l'enfance dont une proportion importante est en fait majeure. En sécurisant les modalités de l'évaluation des personnes se disant mineures, la mesure aura un effet dissuasif sur les personnes déjà évaluées majeures dans un département qui n'hésitaient pas à solliciter une protection dans d'autres départements. Elle allègera ainsi non seulement la charge financière des départements qui pourront concentrer leurs moyens sur les personnes réellement mineures mais aussi celle de l'Etat au titre de ses contributions forfaitaires pour les phases d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés puisque, à titre d'illustration, la contribution forfaitaire pour 100 personnes évaluées représente un montant de 50 000 €.

#### **4.3. IMPACTS ADMINISTRATIFS**

La disposition vise à sécuriser les modalités d'évaluation des personnes se disant mineures et à permettre une mise en commun des informations entre l'ensemble des collectivités concernées, ce qui devrait conduire à une réduction des coûts administratifs liés à l'évaluation (effectifs de travailleurs sociaux dédiés, recours devant les juridictions...).

#### **4.4. IMPACTS SOCIAUX**

Cette mesure vise tout d'abord à prévenir la saturation des structures de l'aide sociale à l'enfance qui font actuellement face à une augmentation importante du nombre de mineurs non accompagnés placés (8 054 en 2016, 14 908 en 2017, 17 022 en 2018, 16 760 en 2019) dont une partie serait en fait majeure, ce qui empêche les collectivités de protéger efficacement les mineurs en danger et induit une cohabitation entre mineurs et majeurs dans les structures d'accueil.

La mesure, en favorisant un échange d'informations et une centralisation des données au niveau national, permettra aux services en charge de l'aide sociale à l'enfance d'assumer leur mission de protection des mineurs dans de meilleures conditions.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Les impacts cités aux points 4.2 à 4.4 sont globalement favorables aux départements en ce que la mesure permet de rendre plus rapidement efficiente la phase d'évaluation de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, limitant par conséquent les coûts de prise en charge.

Cette mesure implique néanmoins que les départements organisent l'accompagnement des personnes se présentant comme mineures non accompagnées pour l'usage du traitement AEM et qu'ils introduisent cet accompagnement dans leurs procédures. Elle amènera, en fonction des modalités définies en lien avec les services de la préfecture, à mobiliser un professionnel pour accompagner le jeune en préfecture.

Elle aura également un impact financier pour les départements qui feraient le choix de ne pas présenter les personnes se présentant comme mineures non accompagnées auprès des services de l'Etat, afin que ces dernières communiquent toute information utile à leur identification et au renseignement, par les agents spécialement habilités à cet effet, du traitement AEM, l'Etat pouvant dans ce cas diminuer en tout ou partie sa contribution forfaitaire pour la phase d'évaluation des personnes concernées..

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENEES**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la disposition envisagée a été soumise au Conseil national d'évaluation des normes.

Egalement, en application des articles L. 142-1 et D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance.

### **5.2. MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Cette disposition entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de Wallis-et-Futuna, de la Polynésie-française et de la Nouvelle-Calédonie, où les dispositions modifiées du code de l'action sociale et des familles ne s'appliquent pas, du fait des compétences des collectivités en matière d'aide sociale à l'enfance.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour modifier l'article R. 221-11 du CASF dans les six mois suivants la publication de la loi.



## TITRE VII – DISPOSITIONS OUTRE MER

### ARTICLE 16 : HABILITATION RELATIVE AUX DISPOSITIONS D’OUTRE-MER

#### 1. ÉTAT DES LIEUX

##### 1.1. CADRE GENERAL

###### a) Les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution

Les dispositions du code de l’action sociale et des familles relatives à la protection de l’enfance s’appliquent dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 73 de la Constitution sans dispositions expresse. Le code prévoit deux dispositions spécifiques portant d’une part sur le fonctionnement du numéro « 119 Allo Enfance en danger » (article L. 523-1 du CASF) et d’autre part, sur la contribution de ces collectivités au financement du groupement telle que définit à l’article L. 226-10 dudit code (article L. 523-2 du CASF). La collectivité de Mayotte se voit également pleinement appliquer les dispositions du titre II du livre II du présent code à l’exception des deuxième et cinquième alinéas de son article L. 222-6 relatif à l’accouchement sous le secret et de l’adaptation de certaines dispositions relatives aux assistants maternels et aux assistants familiaux.

Des adaptations pourront toutefois être envisagées (notamment pour l’application du code de l’action sociale et des familles à Mayotte), sous réserve de la consultation préalable des collectivités concernées, sauf à ce que les adaptations relèvent de la seule grille de lecture (remplacement des termes par ceux utilisés localement).

Les dispositions relatives au droit civil et à l’ordre judiciaire s’appliquent également de plein droit dans les collectivités d’outre-mer sans qu’il soit nécessaire d’en faire mention expresse.

###### b) Les collectivités régies par l’article 74 de la Constitution

S’agissant de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, en vertu de l’article LO. 6213-1 du CGCT, dès lors qu’elles n’entrent pas dans les compétences de la collectivité mentionnées à l’article LO. 6214-3 du même code, les dispositions du projet de loi sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy. Elles sont également applicables de plein droit à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon en application des articles LO. 6313-1, LO. 6314-3 (compétences réservées à la collectivité), LO. 6413-1 et LO. 6414-1 (compétences réservées à la collectivité) du même code.

Des adaptations pourront toutefois être envisagées (notamment pour l'application du code de l'action sociale et des familles), sous réserve de la consultation préalable des collectivités concernées sauf à ce que les adaptations relèvent de la seule grille de lecture (remplacement des termes par ceux utilisés localement).

Pour la Polynésie française, en vertu de l'article 13 de la loi organique du 27 février 2004 précitée, les autorités polynésiennes sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 de ladite loi et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie-française. Ainsi la Polynésie-française a une compétence propre en matière d'aide sociale à l'enfance. De même, aux termes des articles 13 et 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée, la législation sur la santé publique relève de la compétence de la Polynésie-française.

En application de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004, les autorités de l'Etat sont toutefois compétentes dans matières suivantes :

- Etat et capacité des personnes, notamment autorité parentale ;
- Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, droit pénal, procédure pénale.

Des dispositions spécifiques sont ainsi prévus dans le code de l'action sociale et des familles concernant l'accouchement sous le secret et le statut de pupille de l'Etat. Ces adaptations prévues spécifiquement par la loi se justifient par le fait que les dispositions concernent l'état des personnes touchant respectivement à la filiation et à l'exercice de l'autorité parentale.

Pour Wallis-et-Futuna, l'Etat reste compétent en matière d'état et de capacité des personnes en application de la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 relatif au statut civil de droit commun dans les territoires d'outre-mer. Ainsi à l'instar de la Polynésie française, des dispositions spécifiques sont prévues dans le code de l'action sociale et des familles pour l'accouchement sous le secret et le statut de pupille de l'Etat. En effet, aux termes de l'article 40 du [décret n°57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna](#), l'assemblée prend des délibérations portant réglementation territoriale dans les matières ci-après : « (...) : 32° *Bienfaisance, aide sociale, assistance, secours et allocations (...)* ».

Il en est de même pour ce qui concerne l'organisation judiciaire en vertu des articles 4 et 7 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et de la lecture « a contrario » des dispositions du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna.

Enfin, le titre I<sup>er</sup> du livre 1<sup>er</sup> de la 2<sup>ème</sup> partie du code de la santé publique n'est cependant, en application de l'article L.2421-1 du code, pas applicable à Wallis-et-Futuna.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse en application du principe de la spécialité législative. La collectivité de Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de protection sociale (aide sociale à l'enfance), d'hygiène publique et santé, conformément à l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. En outre, conformément au 4° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de santé publique.

En vertu du I de l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999, l'Etat reste compétent en matière de justice et organisation judiciaire.

Il est également noté que les dispositions relatives au juge pour enfant ont été étendues dans ces trois territoires (articles [L. 532-25](#), L. 552-19 et L. 562-35 du COJ). En conséquence, en l'état du droit, les articles 1 et 2 du projet de loi relatif à l'enfance relatifs respectivement à l'autorité parentale sont applicables de plein droit à la Polynésie-française et à Wallis-et-Futuna. Ils ne pourront cependant pas être étendus à la Nouvelle-Calédonie.

Au regard de la compétence de ces trois collectivités en matière de santé publique, l'article 12 du présent projet de loi ne pourra pas leur être étendu. Il en est de même des articles 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16 (du code de l'action sociale et des familles) du texte.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est, en principe, celui de « l'identité législative » : les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Ils peuvent cependant faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être le fait de l'Etat, ou de ces collectivités lorsqu'elles y ont été préalablement habilitées par la loi ou par le règlement.

L'article 74 de la Constitution prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Ces collectivités sont en principe soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, cette collectivité demeure régie par le principe de spécialité conformément à l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui a valeur constitutionnelle et qui a été affirmé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 telle que modifiée par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative notamment à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Le projet de loi se fixe pour objectif d'améliorer le quotidien des enfants protégés ainsi que les garanties procédurales en matière d'assistance éducative. Il modernise en outre le cadre de la gouvernance nationale de la politique de protection de l'enfance en créant une nouvelle structure regroupant principalement le groupement d'intérêt public enfance en danger et l'agence française de l'adoption.

Pour garantir une pleine applicabilité dans les collectivités visées par les articles 73 et 74 de la Constitution de l'article 74, il est nécessaire d'en disposer sur le plan législatif ou d'en assurer les adaptations nécessaires.

Les articles concernés par de telles dispositions sont les suivants :

- Pour les collectivités régies par l'article 73 de la constitution, des adaptations peuvent nécessaires notamment pour Mayotte ;
- Pour les collectivités régis par l'article 74 de la Constitution, il apparaît nécessaire de mettre à jour les compteurs Lifou concernant l'article 7. Une habilitation est également nécessaire pour étendre l'article 14 du projet en Polynésie-française, à Wallis-et-Futuna et, le cas échéant, sous réserve d'une analyse plus approfondie, en Nouvelle-Calédonie.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article d'habilitation doit permettre de prendre les dispositions nécessaires pour rendre applicables, si nécessaires sous réserve d'adaptation, aux collectivités visées par les articles 73 et 74 de la Constitution certains articles du présent projet de loi afin garantir une meilleure qualité de la prise en charge des enfants protégés quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire de la République.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. DISPOSITIF RETENU**

Il est proposé de recourir à une habilitation en application de l'article 38 de la Constitution afin d'adapter certaines dispositions du présent projet de texte aux collectivités ultramarines.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants une amélioration de la prise en charge des enfants protégés

#### **5. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION**

Le délai de douze mois permet la rédaction des dispositions de l'ordonnance ainsi que la consultation des collectivités concernées avant de soumettre l'ordonnance au Parlement.