

## PROJET DE LOI

## PROTECTION DES ENFANTS

## Première lecture



Réunie le mercredi 20 octobre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné **le rapport de M. Bernard Bonne sur le projet de loi relatif à la protection des enfants**. Elle a **adopté** le projet de loi modifié par 54 amendements.

Les départements ont mis en place 355 000 mesures d'aide sociale à l'enfance en 2018, pour une dépense de 8,3 milliards d'euros. Le nombre de mesures d'ASE concerne ainsi 2,1 % de la population âgée de moins de 21 ans, alors qu'il ne représentait que 1,6 % de cette population en 1996. Cette hausse montre l'attention croissante portée par la société à la protection des enfants, marquée par deux lois promulguées en 2007 et en 2016.



Alors que le Parlement légifère de nouveau sur la protection de l'enfance, **les avancées notables contenues dans les lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016 connaissent une application très inégale** selon les territoires. La déjudiciarisation de la protection de l'enfance n'a pas eu lieu, 80 % des placements étant aujourd'hui ordonnés par le juge. En 2019, seuls 27 départements sur 83 interrogés par le ministère de la santé mettaient systématiquement en œuvre un projet pour l'enfant. Tous les départements ne disposent pas d'un médecin référent et les ODPE ont des moyens très variables selon les territoires. En outre, les acteurs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance sont insuffisamment coordonnés aux niveaux national et départemental.

Il en résulte **une grande variabilité dans les prises en charge des mineurs protégés**, qui sont plus ou moins satisfaisantes. Alors que les placements devraient souvent être un dernier recours, l'accent n'est généralement pas assez mis sur la prévention des carences éducatives et sur l'accompagnement des familles en difficulté.

---

**La politique de protection de l'enfance manque donc d'efficacité, au regard des moyens consacrés et des difficultés rencontrées par les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance.**

---

Les marges de progrès se situent dans la coordination des acteurs, la mobilisation des responsables de cette politique publique, dans les moyens alloués aux professionnels et dans l'harmonisation des pratiques. La commission a donc souhaité **apporter des solutions utiles aux acteurs de terrain et complémentaires aux dispositifs issus des lois de 2007 et de 2016, sans réinventer de nombreuses dispositions qui existent déjà.**

## 1. RENFORCER ET DIVERSIFIER LES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DES MINEURS ET JEUNES MAJEURS PROTÉGÉS

Afin que soit mieux appliqué le principe du **maintien de l'enfant dans son environnement**, la commission a approuvé **l'article 1<sup>er</sup>** qui propose que l'option d'accueil chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance soit systématiquement étudiée par le juge. La possibilité pour le juge d'ordonner que les mesures en milieu ouvert puissent être renforcées (art. 3 *bis* G) permettra également d'adapter les types d'accompagnement aux besoins de l'enfant.

**Le texte élargit les possibilités d'accompagnement des enfants protégés** en consacrant, d'une part, le **parrainage** des enfants de l'ASE par des personnes bénévoles (art. 3 *bis* B). La commission a souhaité favoriser spécifiquement ce dispositif pour les mineurs non accompagnés afin de les aider à sortir de leur isolement. D'autre part, l'article 3 *quater* donne la possibilité à un mineur de l'ASE de **désigner une personne de confiance** l'accompagnant dans ses démarches.

**Le projet de loi renforce également les dispositifs d'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs.** L'article 3 *bis* D prévoit que la garantie jeunes sera systématiquement proposée aux jeunes de l'ASE qui y sont éligibles. Il prévoit aussi que **ces majeurs de moins de 21 ans en difficulté devront être pris en charge temporairement à l'ASE**, alors que la pratique des contrats jeunes majeurs est, aujourd'hui, à la discrétion des départements. La commission a explicitement inscrit à cet article la possibilité d'un « **droit au retour** » à l'ASE des jeunes majeurs avant 21 ans, y compris s'ils ont refusé à 18 ans de prolonger leur accompagnement ou s'ils n'en remplissaient plus les conditions. Il convient en effet de renforcer cette garantie et d'informer les jeunes de leurs droits lors du nouvel entretien organisé six mois après la sortie de l'ASE (art. 3 *quater*). Soutenant ces dispositions sur le fond, la commission a néanmoins considéré que le Gouvernement devrait apporter des garanties pour la compensation des charges supplémentaires qu'elles engendreront pour les départements.

La commission a complété l'article 3 *ter* afin de prévoir que lors de **l'entretien organisé par le département au plus tard aux 17 ans du jeune**, le mineur non accompagné soit informé de **l'accompagnement apporté par l'ASE dans ses démarches en vue d'obtenir un titre de séjour ou le statut de réfugié**. La commission a en outre approuvé les dispositions relatives à l'exercice par l'établissement ou la personne accueillant un enfant des actes relevant de l'autorité parentale (art. 2), en précisant que l'autorisation que le juge délivre pour exercer ces actes devra être révisée tous les ans.

## 2. ENCADRER ET CONTRÔLER LE PERSONNEL ET LES ÉTABLISSEMENTS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Alors que **l'accueil de mineurs à l'hôtel ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun encadrement**, **l'article 3 propose de limiter strictement l'accueil dans des hôtels et dans des structures « jeunesse et sport »** aux situations d'urgence, pour deux mois maximum et avec un suivi éducatif.



*mineurs de l'ASE sont hébergés à l'hôtel  
(IGAS, 2020)*

---

**La commission a considéré que l'hébergement à l'hôtel ne constituait en aucun cas une solution. Elle a donc interdit totalement ce type d'hébergement pour les mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.**

---

Ne serait ainsi permis que l'accueil dans des structures « jeunesse et sport » en urgence et avec un suivi éducatif. Plusieurs départements se sont déjà complètement ou quasiment passés de l'hôtel, notamment l'Isère, la Moselle et le Nord. Il convient donc de généraliser cette pratique. Afin que les départements puissent s'y préparer dans de bonnes conditions, **la commission a rendu cette interdiction applicable au bout de deux ans.**

L'article 3 *bis* C propose de **créer un droit de visite des parlementaires dans les structures de l'ASE. Cet article a été supprimé car un tel droit n'existe que pour les lieux de privation de liberté et les établissements de l'ASE n'en sont pas.** Ce dispositif créerait un précédent risqué pour l'accès des parlementaires à de nombreuses autres structures qui ne feraient pas l'objet d'un droit de visite, tels que les établissements pour personnes âgées ou handicapées, les crèches ou les écoles. Les parlementaires peuvent aisément visiter ces établissements sur leur territoire et disposent par ailleurs de pouvoir de contrôle, sans qu'il soit nécessaire d'instituer **cette mesure risquée, contre-productive** et susceptible de nuire au bon fonctionnement des établissements.

L'article 4 précise que **les contrôles des antécédents judiciaires du personnel exerçant dans le champ social et médico-social seront applicables aux bénévoles et intervenants occasionnels**, et qu'ils pourront s'effectuer **avant et pendant l'exercice des fonctions.** Ces contrôles sont indispensables, en particulier pour l'accueil de mineurs. Pour garantir leur meilleure effectivité, la commission a précisé à cet article qu'ils devront s'appuyer sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire et le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv).

L'article 5 prévoit que **chaque établissement social ou médico-social devra formaliser une politique de lutte contre la maltraitance et désigner une autorité tierce à l'établissement vers laquelle les personnes accueillies pourront se tourner en cas de difficultés.** Afin de compléter ce dispositif, la commission a souhaité préciser que cette autorité pourra visiter l'établissement à tout moment.

L'article 6 rend obligatoire **l'application d'un référentiel national d'évaluation des informations préoccupantes élaboré par la HAS.** Ce cadre permettra d'harmoniser les pratiques et de se conformer aux meilleurs standards scientifiques. Il convient néanmoins d'inciter à la transmission de ces informations, en associant davantage les professionnels qui transmettent ces signalements.

---

**La commission a prévu que les personnes ayant transmis une information préoccupante puissent être informées des suites qui lui ont été données, dans le respect de l'intérêt de l'enfant et du secret professionnel.**

---

### **3. ADAPTER L'OFFICE DU JUGE DES ENFANTS À LA DIVERSITÉ DES AFFAIRES EN ASSISTANCE ÉDUCATIVE**

Pour accompagner le juge des enfants dans la résolution d'affaires complexes, l'article 7 prévoit qu'il puisse demander son renvoi devant une **formation collégiale.** Si cet article précise que la formation collégiale devra être composée de trois juges des enfants en exercice, cette disposition sera inapplicable dans de nombreuses juridictions, notamment dans celles qui n'ont qu'un juge des enfants. La commission a donc supprimé cette exigence et a précisé que **cette formation serait composée, en priorité, de juges des enfants ou de juges ayant exercé ces fonctions.**

Lors d'une procédure d'assistance éducative, l'enfant capable de discernement peut faire le choix d'un conseil. Pour compléter ce dispositif l'article 7 *bis* propose que **le juge des enfants puisse demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement**, lorsque son intérêt l'exige, ce qui permettra donc au juge de désigner un avocat pour l'enfant qui n'en fait pas la demande. Faciliter la désignation d'un avocat pour l'enfant, sans la rendre systématique, permet de s'adapter à chaque situation.

---

**La commission a donné aux services de l'ASE la possibilité de demander au juge de saisir le bâtonnier pour la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement.**

---

Elle a également approuvé l'article 8 qui renforce utilement l'information du juge lorsque l'ASE modifie le lieu du placement.

#### **4. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE RÉMUNÉRATION ET D'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL**

Le **déficit d'attractivité de la profession** est une difficulté majeure alors que **la famille d'accueil est le premier mode de placement des enfants de l'ASE**.

Sans action ambitieuse du Gouvernement et des départements pour encourager les vocations, notamment par une campagne de communication, la démographie déclinante de la profession risque de perdurer, mettant en péril les capacités d'accueil des mineurs protégés.

L'article 9 prévoit de **sécuriser la rémunération des assistants familiaux au niveau du Smic dès l'accueil d'un enfant** et de maintenir la rémunération en cas de suspension de l'agrément. L'article 11 permettra, sous certaines conditions, à l'assistant familial de **travailler au-delà de la limite d'âge pour continuer l'accueil d'un enfant**. Ces mesures ont été approuvées par la commission.



*mineurs ou jeunes majeurs  
en famille d'accueil  
(2018)*

---

**Les assistants familiaux étant trop souvent mis à l'écart des décisions importantes concernant l'enfant, la commission a rappelé qu'ils doivent participer à l'élaboration et au suivi du projet pour l'enfant.**

---

L'article 10 crée **une base nationale répertoriant les agréments des assistants familiaux** afin que chaque département puisse avoir connaissance des retraits ou des suspensions d'agrément sur l'ensemble du territoire. La commission a souhaité saisir l'opportunité de la création de cet outil pour **y intégrer les agréments des assistants maternels** qui sont soumis à des procédures similaires à celles des assistants familiaux.

## 5. RÉNOVER LA PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE

L'article 12 vise à instaurer des **priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI** dont les services départementaux devront tenir compte.

**La commission a modifié cet article afin de mieux associer les départements à la définition des priorités pluriannuelles d'action de la PMI.**

Alors que le texte supprimait les **normes minimales d'activité de PMI et d'effectifs** de professionnels de santé s'imposant aux **départements la commission a souhaité maintenir ces normes**. Elles pourront être actualisées plus souvent afin qu'elles demeurent pertinentes, tout en introduisant l'approche par les objectifs proposée par le texte transmis.

La commission a approuvé la création, à titre expérimental d'une « **maison de l'enfant et de la famille** » visant à mieux coordonner les professionnels de santé dans ce domaine (art. 12 bis A).

## 6. RÉFORMER LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'article 13 propose **de réformer la gouvernance de la protection de l'enfance**, en **regroupant au sein d'un groupement d'intérêt public**, selon des degrés d'intégration variables, **les instances nationales œuvrant dans ce champ**.

Seraient ainsi rapprochés le conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), le groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger (Giped), qui regroupe lui-même le service national d'appel téléphonique pour l'enfance en danger (Snated) et l'Observatoire national pour la protection de l'enfance (ONPE), l'agence française de l'adoption (AFA) et le conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP).

### Groupement d'intérêt public « pour la protection de l'enfance, l'adoption et l'accès aux origines personnelles »

**Composition** : État et départements. Possibilité pour d'autres personnes morales publiques ou privées d'y adhérer.

**Financement** : conjoint par l'État et les départements.

- Assure le secrétariat général des instances suivantes :
  - **Conseil national d'accès aux origines personnelles** (CNAOP) ;
  - Conseil supérieur de l'adoption (CSA) devenant le **Conseil national de l'adoption** (CNA) ;
  - **Conseil national de la protection de l'enfance** (CNPE).

---

- Assure les missions précédemment exercées par l'**Agence française de l'adoption** (AFA) dont l'existence en tant que GIP disparaît.

---

- Assure les missions du **Groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger** (Giped) qui disparaît :
  - gestion du Snated (plateforme téléphonique « 119 ») ;
  - gestion de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

---

- Met en œuvre de **nouvelles missions** :
  - gestion du fichier national des agréments des assistants familiaux ;
  - gestion d'un centre national de ressources répertoriant les bonnes pratiques et des référentiels ;
  - promotion de la recherche et de l'évaluation dans ces domaines de compétences ;
  - présentation au Parlement et au Gouvernement d'un rapport annuel rendu public.

**Source** : Commission des affaires sociales

Ce groupement aurait aussi pour mission de constituer **un centre de ressources** chargé de promouvoir la recherche, l'évaluation et d'élaborer des référentiels.

La commission partage l'intention portée par cet article, en ce qu'il entend **coordonner les acteurs nationaux, améliorer la connaissance et l'harmonisation des pratiques professionnelles**. Elle a toutefois émis des réserves sur **la complexité du schéma retenu**, qui risque d'instituer une simple « structure chapeau » dont l'intérêt et l'efficacité restent à démontrer. La pleine effectivité de cette gouvernance dépendra de la capacité des acteurs concernés, sous la responsabilité de l'État et des départements, à travailler ensemble et à disposer des moyens pour le faire. Ce schéma résultant d'une concertation entre tous les acteurs, **la commission l'a approuvé**. Elle appelle toutefois à la vigilance concernant les moyens qui seront alloués à ce GIP, la nécessité d'assurer le transfert du personnel dans de bonnes conditions, et **la juste place qui doit revenir aux départements dans la conduite de ce GIP et dans son financement**. Il conviendra donc que ces acteurs poursuivent leurs concertations pour donner rapidement au nouveau GIP une existence concrète après la promulgation de la loi.

**La commission a supprimé la mission confiée aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) d'organiser une gouvernance territoriale renforcée en coordination avec l'État**. Il n'est pas opportun de confier une telle mission à des observatoires, qui disposent de moyens très variables. Afin de renforcer la gouvernance territoriale, elle a inséré dans le texte un article additionnel instituant par expérimentation, dans les départements volontaires, **un comité départemental pour la protection de l'enfance, coprésidé par le président du département et le préfet**. Cette instance permettra de réunir l'ensemble des acteurs locaux de la protection de l'enfance : département, État, autorité judiciaire, professionnels, caisses d'allocations familiales. Elle servira à articuler leurs actions, à définir des orientations communes et à prendre des initiatives coordonnées, notamment en matière de prévention. Cette instance pourra en outre se réunir pour traiter de situations individuelles complexes ou répondre de façon coordonnée à des incidents graves. En effet, il est essentiel de mieux articuler les acteurs intervenant auprès des enfants, afin de leur garantir une prise en charge coordonnée et d'améliorer ainsi l'efficacité de cette politique publique.

## 7. FACILITER LES CONDITIONS D'ÉVALUATION DES PERSONNES SE PRÉSENTANT COMME MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LEUR RÉPARTITION SUR LE TERRITOIRE

Alors que le texte prévoit des dispositions relatives **aux mineurs non accompagnés**, il n'opère pas de modification de nature à véritablement clarifier l'entrée dans le dispositif de prise en charge de ce public. En effet, ainsi que le préconise le récent rapport de la mission d'information sur les MNA, **il conviendrait de transférer à l'État l'exercice et le financement de la compétence de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant MNA**.

---

**L'arrivée en France de jeunes étrangers isolés de leurs familles relève de la politique migratoire sur laquelle les départements n'ont aucune prise.**

---

Distinguer parmi ces jeunes ceux qui dissimulent leur majorité, et qui relèvent du droit commun des étrangers, de ceux, véritables mineurs, qui relèvent de la protection de l'enfance doit être **une compétence de l'État**.

## L'évaluation des personnes se déclarant MNA en 2019

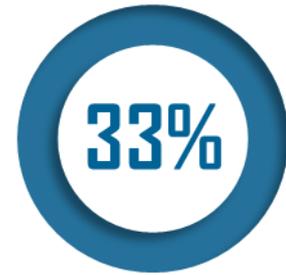
(mission d'information sur les MNA, 2021)



*évaluations de la minorité  
et de l'isolement réalisées*



*jeunes reconnus mineurs  
non accompagnés*



*des jeunes sont évalués  
mineurs*

L'article 14 entend intégrer dans la **clef de répartition des MNA**, d'une part, le nombre de MNA pris en charge par les départements après 18 ans par un contrat jeune majeur et, d'autre part, les situations socio-économiques des départements. L'article 14 *bis* **interdit le réexamen de la minorité et de l'isolement des jeunes reconnus comme MNA** et orientés dans un département dans le cadre de la péréquation territoriale. La commission a inclus dans cette interdiction les MNA confiés directement par le juge des enfants aux départements. Enfin, l'article 15 prévoit la transmission mensuelle par le président du conseil départemental au préfet des informations sur la situation des MNA évalués ainsi que **la généralisation du recours au fichier national d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM)**.

La commission a approuvé ces mesures et a souhaité **renforcer le contrôle par les départements des structures d'évaluation délégataires**, en cohérence avec les préconisations formulées par la mission d'information sur les MNA. Ces dispositions permettront d'assurer une péréquation plus juste des MNA, d'améliorer l'efficacité des évaluations ainsi que de mettre fin aux pratiques des réévaluations et du nomadisme administratif.

La commission a, en outre, adopté un amendement précisant que **les MNA confiés à des tiers dignes de confiance bénéficient du même régime d'obtention d'un titre de séjour que ceux confiés à l'ASE**. Cette clarification devrait lever certaines réticences autour de l'accueil de ces jeunes chez les personnes ayant pu les recueillir.



**Catherine Deroche**  
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire  
Présidente



**Bernard Bonne**  
Sénateur (LR) de la Loire  
Rapporteur

**Consulter le dossier législatif**

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-764.html>

