

N° 215

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1985.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION  
D'URGENCE *adaptant la législation sanitaire et sociale aux trans-*  
*ferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.*

Par M. Charles DESCOURS,

Sénateur.

TOME I

### EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

---

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* : MM. Jean Amelin, José Balarello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marc Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Newirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 3025, 3092 et in-8° 913.

Sénat : 109 (1985-1986).

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	10
<b>PREMIÈRE PARTIE. — LE CONTENU DU PROJET DE LOI ET SON CONTEXTE</b> .....	11
<b>A. — Le contexte financier très lourd du transfert des compétences en matière d'action sanitaire et sociale</b> .....	11
1. <i>L'impact des transferts de l'action sanitaire et sociale</i> .....	11
2. <i>Rappel des grands principes de la décentralisation en matière d'action sanitaire et sociale</i> .....	12
<b>B. — Le contenu du projet de loi</b> .....	16
1. <i>Aménager l'ensemble de la législation sociale afin de l'harmoniser avec les principes de décentralisation</i> .....	16
2. <i>Réexaminer les procédures en vigueur, les modalités de fonctionnement des commissions et de désignation de leurs membres afin de les adapter au dispositif de la décentralisation</i> .....	17
3. <i>Moderniser des textes anciens, notamment en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance</i> .....	17
4. <i>La maîtrise des dépenses d'aide sociale</i> .....	19
<b>DEUXIÈME PARTIE. — LES INQUIÉTUDES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES FACE A LA TENTATION « CENTRALISATRICE » DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, ET SES PROPOSITIONS POUR TROUVER UN PLUS JUSTE ÉQUILIBRE</b> .....	21
<b>A. — Le vote de l'Assemblée nationale apporte des points positifs pour certaines dispositions mais il traduit un certain esprit « recentralisateur »</b> ..	21
1. <i>Les améliorations apportées au projet de loi par le vote de l'Assemblée nationale</i> .....	21
2. <i>La tentation centralisatrice qui sous-tend certaines des modifications apportées par l'Assemblée nationale</i> .....	24
<b>B. — Au-delà de ces modifications, les silences du texte sont lourds d'incertitudes ; ces deux éléments incitent votre commission à faire des propositions pour atteindre un plus juste équilibre dans la mise en œuvre de la décentralisation</b> .....	25
1. <i>Les silences inquiétants du projet de loi</i> .....	25
2. <i>Les propositions de votre commission pour atteindre un plus juste équilibre dans la mise en œuvre de la décentralisation</i> .....	26
a) <i>L'amorce d'une coordination entre les différentes instances consultatives</i> .....	26
b) <i>L'affirmation sur certains points de la compétence du président du conseil général</i> .....	27

	Page
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	29
<b>TITRE PREMIER. — Dispositions relatives aux institutions sociales et médico-sociales</b> .....	29
<b>CHAPITRE PREMIER. — Dispositions modifiant la loi n° 75-535 du 30 juin 1975</b> ....	30
<i>Article premier A.</i> — Conseil départemental du développement social .....	31
<i>Article premier.</i> — Schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux .....	32
<i>Article 2.</i> — Procédure de coordination des établissements et services sociaux et médico-sociaux .....	34
<i>Article 3.</i> — Commission nationale et commissions régionales équipements sanitaires et sociaux .....	35
<i>Article 4.</i> — Coordination .....	35
<i>Article 5.</i> — Régime d'autorisation des établissements et services privés .....	35
<i>Article 6.</i> — Conditions d'octroi de l'autorisation de création .....	36
<i>Article 7.</i> — Effets de l'autorisation de création .....	37
<i>Article 8.</i> — Régime juridique du refus d'autorisation ou d'habilitation .....	37
— Contenu de l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ..	38
— Régime juridique du retrait de l'habilitation .....	39
<i>Article 9.</i> — Pouvoir de fermeture des établissements et services privés .....	39
<i>Article 10.</i> — Agrément des conventions collectives de travail .....	40
<i>Article 11.</i> — Etablissements et services de statut public .....	41
<i>Article 12.</i> — Coordination .....	42
<i>Article 13.</i> — Tutelle des établissements publics .....	43
<i>Article 14.</i> — Suppression de la tutelle de l'Etat sur les établissements publics locaux .....	43
<i>Article 15.</i> — Transformation des hospices .....	44
<i>Article 16.</i> — Administration des établissements publics d'aide sociale à l'enfance .....	44
<i>Article 17.</i> — Modalités de la tarification sociale .....	44
<i>Article 18.</i> — Contrôle des décisions financières des établissements et services ..	45
<i>Article 19.</i> — Absences temporaires des pensionnaires des établissements sociaux ..	46
<i>Article 20.</i> — Champ d'application de la dotation globale .....	47
<i>Article 21.</i> — Coordination .....	47
<i>Article 22.</i> — Etablissements et services de formation des travailleurs sociaux ..	48
<b>CHAPITRE II. — Dispositions modifiant la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970, portant réforme hospitalière</b> .....	49
<i>Article 23.</i> — Modalités de la tarification dans les centres et unités de long séjour .....	49
<i>Articles 24 et 25.</i> — Coordination .....	49
<b>CHAPITRE III. — Dispositions modifiant le code de la sécurité sociale</b> .....	50
<i>Article 26 A.</i> — Modification de l'article L. 275 du code de la sécurité sociale ..	50
<i>Article 26.</i> — Modalités de tarification des prestations fournies par les établissements pour handicapés prises en charge par l'assurance maladie .....	50
<i>Article 27.</i> — Allocations familiales versées à raison d'un enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance .....	51

	Pages
TITRE II. — Dispositions relatives à l'aide sociale .....	52
CHAPITRE PREMIER. — <i>Dispositions modifiant le titre II du code de la famille et de l'aide sociale</i> .....	52
Article 28. — Modification de l'intitulé du titre II du code de la famille et de l'aide sociale .....	52
Article 29. — Missions et prestations du service de l'aide sociale à l'enfance ..	52
Article 30. — Coordination .....	60
Article 30 bis. — Abrogation de la section V du chapitre II du titre II du code de la famille et de l'aide sociale .....	60
Article 31. — Intitulé du chapitre II du titre II du code de la famille et de l'aide sociale .....	60
Article 32. — Organisation du service chargé de l'aide sociale à l'enfance ....	61
Article 33. — Harmonisation .....	61
Article 34. — Intitulé du chapitre IV du titre II du code de la famille et de l'aide sociale .....	62
Article 35. — Dispositions financières .....	62
— Chapitre III du code de la famille et de l'aide sociale .....	62
Article 35 bis. — Intitulé du chapitre IV, titre II, du code de la famille et de l'aide sociale .....	65
Article 36. — Surveillance des mineurs placés hors du domicile parental ....	66
Article 37. — Autorisation des personnes privées en vue de l'hébergement des mineurs .....	66
Article 38. — Contrôle des établissements hébergeant des mineurs .....	66
Article 39. — Coordination .....	68
Article 40. — Autorisation des intermédiaires de placement en vue d'adoption de mineurs .....	69
Article 40 bis. — Coordination .....	69
Article 41. — Coordination .....	70
Article 42. — Contenu du contrat de placement passé avec une assistante maternelle .....	70
Article 43. — Contrôle des assistantes maternelles .....	70
CHAPITRE II. — <i>Dispositions relatives à la protection judiciaire de la jeunesse</i> ....	71
Article 44 A .....	71
Article 44. — Habilitation des personnes concourant à la protection judiciaire de la jeunesse .....	71
Article 45. — Convention définissant les objectifs de la protection judiciaire de la jeunesse dans le département .....	72
Article 46. — Contrôle des personnes concourant à la protection judiciaire de la jeunesse .....	73
Article 47. — Durée des mesures d'assistance éducative .....	73
CHAPITRE III. — <i>Dispositions modifiant le titre III du code de la famille et de l'aide sociale</i> .....	74
Article 48. — Procédures d'attribution des prestations d'aide sociale .....	74
Contenu du règlement départemental d'aide sociale .....	74
Article 49. — Commissions d'aide sociale .....	75
Composition des commissions d'admission à l'aide sociale .....	75
Article 50. — Saisine des commissions départementales et de la commission centrale d'aide sociale .....	79

	Pages
<i>Article 51. — Centres communaux d'action sociale</i> .....	80
Rôle des centres communaux d'action sociale .....	80
<i>Article 51 bis. — Coordination</i> .....	81
<i>Article 52. — Harmonisation rédactionnelle</i> .....	81
<i>Article 53. — Régime applicable aux décisions des centres communaux d'action sociale</i> .....	82
<i>Article 54. — Perception des revenus des personnes admises dans les établissements sociaux et médico-sociaux au titre de l'aide sociale aux personnes âgées</i> .....	82
<i>Article 55. — Avances sur recettes d'aide médicale</i> .....	83
<i>Article 56. — Aide sociale en matière d'hébergement et de réadaptation sociale</i> ..	83
<b>CHAPITRE IV. — Dispositions modifiant le titre IV du code de la famille et de l'aide sociale</b> ..	<b>84</b>
<i>Article 57. — Domicile de secours</i> .....	84
<i>Article additionnel après l'article 57</i> .....	87
<i>Article 57 bis. — Compétences de la section permanente du conseil supérieur de l'aide sociale</i> .....	87
<i>Article 57 ter. — Régionalisation du contentieux de l'aide sociale</i> .....	88
<b>CHAPITRE V. — Dispositions modifiant le titre V du code de la famille et de l'aide sociale</b> ..	<b>89</b>
<i>Article 58. — Contrôle de certains établissements autres que ceux visés par la loi du 30 juin 1975, par le représentant de l'Etat dans le département</i> ..	89
<b>TITRE III. — Dispositions relatives au code de la santé publique</b> .....	<b>90</b>
<i>Article 59. — Réglementation sanitaire</i> .....	90
<i>Article 60. — Services communaux d'hygiène et de santé</i> .....	91
<i>Article 61. — Mesures d'application</i> .....	91
<b>TITRE IV. — Dispositions diverses et transitoires</b> .....	<b>92</b>
<i>Article 62. — Application de l'article L. 519 du code de la sécurité sociale aux départements d'outre-mer</i> .....	92
<i>Article 63. — Réexamen des mesures d'assistance éducative</i> .....	92
<i>Article 64. — Disposition transitoire</i> .....	92
<i>Article 65. — Disposition transitoire</i> .....	93
<i>Article 66. — Disposition transitoire</i> .....	93
<i>Article 67. — Prorogations</i> .....	93
<i>Article 67 bis. — Coordination</i> .....	94
<i>Article 67 ter. — Coordination</i> .....	94
<i>Article 68. — Abrogations</i> .....	94

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales s'est réunie le vendredi 13 décembre 1985 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour examiner le projet de loi n° 109 (1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Après avoir entendu l'exposé général du rapporteur, la commission a procédé à un échange de vues au cours duquel M. Jean Chérioux a rappelé que ce texte s'inscrivait dans la logique des lois de décentralisation. Il a souligné les possibilités de disparité de situations qui pouvaient en résulter et le risque de voir ainsi la solidarité nationale remise en cause. D'autre part, il a insisté sur l'importance que revêt la définition du domicile de secours.

Le président Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur le rôle des comités de liaison et de coordination des services sociaux. Mme Cécile Goldet a précisé que ceux-ci avaient, à l'origine, rempli utilement leur mission.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article premier A, elle a adopté un amendement prévoyant la participation des unions départementales d'associations familiales au conseil du développement social, ainsi qu'un amendement rédactionnel.

A l'article premier, elle a unifié les règles d'édition du schéma départemental pour les établissements exclusivement financés par le département, et prévu sa transmission à la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux.

Elle a adopté deux amendements rédactionnels à l'article 2 et un autre à l'article 5.

A l'article 6, elle a rétabli le texte initial du projet de loi en matière d'autorisation de création d'établissements.

Elle a adopté à l'article 8 :

- deux amendements rédactionnels ;
- un amendement clarifiant les dispositions concernant l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et à la convention qui lui est éventuellement assortie ;
- un amendement relatif aux conditions de retrait de l'habilitation ;

— un amendement supprimant une disposition prévoyant la modification des prix de journée en cas de suppression de l'habilitation.

A l'article 10, elle a précisé les règles de nomination des élus locaux à la commission d'agrément des conventions collectives.

A l'article 13 et à l'article 16, elle a prévu l'avis conforme des présidents des conseils d'administration en vue de la nomination des directeurs d'établissements.

A l'article 19, elle a adopté un amendement tendant à maintenir partiellement la participation à leurs frais d'hébergement des personnes s'absentant temporairement.

Elle a inséré, à l'article 26, une disposition tendant à instaurer un délai de transmission de l'avis des caisses régionales d'assurance maladie en matière de tarification des prestations.

A l'article 27, elle a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

Elle a adopté, à l'article 29 :

— un amendement mentionnant les mineurs dans les ressortissants de l'aide sociale à l'enfance ;

— un amendement précisant que le président du conseil général accordant les prestations d'aide sociale à l'enfance est celui du département dans lequel la demande est présentée ;

— un amendement précisant que l'aide à domicile, lorsqu'elle ne résulte pas d'une demande, peut être accordée avec l'accord du bénéficiaire ;

— un amendement maintenant la condition de ressource pour l'attribution de l'aide à domicile ;

— un amendement rétablissant le texte initial du Gouvernement sur les dispositions relatives aux actions de prévention spécialisées.

A l'article 32, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 35, elle a supprimé le principe d'un plafond fixé par décret, rétabli par l'Assemblée nationale pour la contribution acquittée par les ressortissants de l'aide sociale à l'enfance.

Elle a également adopté un amendement rédactionnel au même article, un autre à l'article 37 et un amendement de conséquence à l'article 38.

A ce même article 38, elle a doté le président du conseil général d'un pouvoir d'injonction analogue à celui exercé par le représentant de l'Etat vis-à-vis des établissements sociaux hébergeant des mineurs, et adopté deux amendements de précision.

A l'article 40, elle a précisé que l'autorisation d'exercer une activité d'intermédiaire en matière d'adoption est accordée par le président du conseil général du département où réside la personne qui entend se livrer à cette activité.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 42.

A l'article 44 A, elle a adopté un amendement rédactionnel et un amendement de coordination supprimant l'article 46.

Elle a adopté deux amendements clarifiant et précisant la rédaction de l'article 48.

A l'article 49, elle a adopté :

— un amendement spécifiant que le maire, président d'un centre communal d'action sociale, siégeant avec voix consultative à la commission d'admission de l'aide sociale, est désigné par l'union départementale des maires ;

— trois amendements prévoyant que le demandeur, lorsqu'il est entendu par la commission, peut se faire accompagner par la personne ou l'organisme de son choix ;

— un amendement rédactionnel.

A l'article 50, elle a limité le droit de recours des contribuables contre l'attribution des prestations à ceux d'entre eux qui ont un intérêt direct à la décision.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 54.

A l'article 57, elle a adopté deux amendements :

— le premier précise que le séjour dans des établissements sanitaires et sociaux ou dans tout autre établissement d'hébergement collectif n'est pas acquisitif du domicile de secours ; ces dispositions ne s'appliquant pas aux personnes actuellement hébergées ;

— le second prévoyant la prise en charge par l'Etat, dès lors que la personne n'a pas de domicile de secours.

Après l'article 57, elle a introduit un article additionnel posant le principe du contrôle par le président du conseil général de l'attribution des prestations d'aide sociale.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 57 *ter*.

A l'article 61, elle a précisé que le directeur du service d'hygiène et de santé communal ou intercommunal est nommé par le ou les maires concernés.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 66 ainsi qu'à l'article 67.

**Elle a enfin adopté le projet de loi ainsi amendé.**

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence a pour objet d'adapter la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et d'action sanitaire. Il s'intègre, à ce titre, dans la mise en œuvre de la décentralisation, qui a nécessité l'adoption d'une trentaine de lois échelonnées sur quatre ans.

La loi du 2 mars 1982 posait la première pierre de cet édifice en transférant, aux trois catégories de collectivités locales, de nouvelles libertés et surtout en modifiant profondément le mécanisme de la tutelle étatique et en transférant l'exécutif respectivement au président du conseil général et au président du conseil régional.

La répartition des compétences se traduisait par les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983. C'est la loi du 22 juillet 1983 qui arrête la liste des compétences transférées en 1984 et 1985, et plus particulièrement l'action sanitaire et sociale, dont le nouveau mécanisme de répartition est entré en vigueur en janvier 1984.

Ce cadre législatif une fois posé, il importait d'adapter l'ensemble de la législation relative notamment aux institutions sociales et médico-sociales, aux procédures de mise en œuvre de l'aide sociale, au nouveau partage de compétences intervenu depuis 1984. Ceci supposait le « toilettage » de textes souvent anciens, comme le code de la famille, ou encore le réexamen d'un certain nombre de procédures afin de s'assurer qu'elles correspondent à l'esprit né de la décentralisation.

Le texte qui nous est transmis est en conséquence volumineux. Beaucoup de dispositions ont un caractère technique et ne font que traduire dans les textes les principes adoptés en 1982 et 1983. Mais sur certains points, et il importe d'y être vigilant, les options choisies ne sont pas aussi étroitement liées aux textes déjà adoptés en matière de décentralisation. D'autres solutions auraient pu être retenues sur lesquelles votre commission s'est interrogée.

C'est pourquoi après un bref exposé sur le contenu du projet de loi, votre commission reviendra sur la tentation centralisatrice que traduit le vote de l'Assemblée nationale, avant de vous proposer des options qui tendent à un plus juste équilibre dans le respect de l'esprit des lois votées en 1982 et 1983.

## PREMIÈRE PARTIE

### LE CONTENU DU PROJET DE LOI ET SON CONTEXTE

#### A. — LE CONTEXTE FINANCIER TRÈS LOURD DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

##### 1. *L'impact des transferts de l'action sanitaire et sociale.*

###### — Le coût financier.

Il paraît important de rappeler que les compétences transférées aux départements en matière d'action sanitaire et sociale représentaient environ les deux tiers du coût des compétences transférées. En francs 1983, il s'agissait d'un coût évalué à 21 milliards de francs sur un total d'environ 32 milliards de francs.

###### — Un champ d'intervention extrêmement complexe et diffus.

On peut considérer qu'environ 2.800.000 personnes relèvent directement ou indirectement de l'aide sociale, dont 500.000 personnes qui ne sont pas encore couvertes par la sécurité sociale et 600.000 enfants qui sont confiés à l'aide sociale à l'enfance.

La mise en œuvre de l'aide sociale est le fait d'énormément de travailleurs sociaux et est concédée pour environ 80 % à la vie associative.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution des dépenses nettes d'aide sociale depuis 1979.

**EVOLUTION DES DEPENSES NETTES D'AIDE SOCIALE METROPOLE + D.O.M.**

(En millions de francs.)

	1979	1980	1981	1982	1983
Aide sociale à l'enfance .....	8.495,6	9.541,6	11.240,2	13.193,8	14.851,0
Prévention et réadaptation sociale .....	16,5	20,0	22,8	28,5	35,2
Aide médicale aux tuberculeux .....	131,1	107,3	96,6	87,6	75,2
Aide médicale aux malades mentaux .....	950,5	706,6	543,4	520,4	605,2
Cotisations sociales adultes handicapés .....	782,7	1.116,9	1.403,2	1.767,1	2.313,5
Allocation de loyer .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Centres d'hébergement .....	591,5	674,1	862,9	1.151,4	1.361,6
Interruption volontaire de grossesse .....	12,7	12,4	17,8	24,5	17,6
Aide à la famille .....	7,5	7,2	5,9	6,8	5,5
Aide sociale aux personnes âgées .....	3.651,8	4.224,0	4.901,7	5.671,4	6.811,3
Aide sociale aux personnes handicapées .....	4.638,1	5.528,4	6.877,2	8.572,4	10.142,1
Aide médicale .....	3.466,0	3.598,1	3.496,6	3.568,9	3.834,6
Aide médicale en matière de contraception .....	0,9	1,0	1,3	1,7	2,0
Service social départemental .....	805,2	981,5	1.229,4	1.469,4	1.893,5
Frais d'administration et de contrôle .....	426,0	494,0	609,1	730,1	861,4
<b>Total des dépenses .....</b>	<b>23.976,2</b>	<b>27.013,2</b>	<b>31.308,2</b>	<b>36.794,1</b>	<b>42.809,8</b>
<b>Part de l'Etat .....</b>	<b>14.470,6</b>	<b>16.195,9</b>	<b>18.878,0</b>	<b>22.398,1</b>	<b>26.037,1</b>

*2. Rappel des grands principes de la décentralisation en matière d'action sanitaire et sociale.*

La section IV du titre II de la loi du 22 juillet 1983, comme il a déjà été rappelé, arrête à législation constante le transfert des compétences en matière d'action sanitaire et sociale. Ce transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984. Dans ce nouveau cadre législatif, l'Etat détient en quelque sorte une compétence limitative, définie par la loi, alors que la compétence du département est en quelque sorte de droit commun puisqu'il a désormais une compétence générale en matière de prévention sanitaire et de services sociaux.

Les caractéristiques principales du nouveau partage sont les suivantes :

**— Le département a la charge des principales prestations d'aide sociale :**

- l'aide médicale prévue par les articles 179 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale, à l'exception des prestations que l'Etat prend en charge ;

- l'aide sociale à l'enfance prévue par les articles 45 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale. Le président du conseil général est, conformément à l'article 54, compétent pour décider de l'admission des enfants dans ce service, quelle que soit la catégorie dans laquelle ils entrent ;

- l'aide sociale aux familles prévue par les articles 150 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale. Compte tenu du niveau atteint par les allocations familiales, ces prestations ne sont versées qu'exceptionnellement en France métropolitaine ;

- l'aide aux personnes âgées prévue par les articles 157 et suivants du code de la famille et de l'aide sociale. Cette forme d'aide concerne l'aide à domicile (aide-ménagère, participation aux frais de repas) ainsi que l'aide financière au placement familial ou en établissement ;

- l'aide aux personnes handicapées. Elle couvre les mêmes aides que celles pour les personnes âgées, à savoir l'aide à domicile et l'aide à l'hébergement, notamment en foyer, ainsi que l'allocation compensatrice qui est versée notamment aux personnes dont le handicap est tel qu'elles ont besoin d'une tierce personne pour accomplir les actes essentiels de la vie.

En second lieu, le département devient responsable du financement des services sociaux suivants :

- le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le chapitre II du code de la famille et de l'aide sociale ;

- le service départemental d'action sociale prévu par l'article 28 de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

**— La compétence de l'Etat, en matière d'aide sociale, recouvre trois domaines spécifiques :**

- les prestations liées automatiquement à des cotisations de sécurité sociale, c'est-à-dire les cotisations d'assurance maladie des personnes handicapées et les conditions d'assurance personnelle prises en charge au titre de l'aide médicale ;

- les prestations de subsistance, à savoir l'allocation simple versée aux personnes âgées ne bénéficiant pas du minimum vieillesse, l'allocation différentielle versée aux personnes handicapées qui, avant

la loi du 30 juin 1975, bénéficiaient de droits acquis supérieurs à ceux découlant de cette loi, l'allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent le service national :

- les prestations se rattachant à une politique nationale, soit : le remboursement des frais afférents à l'interruption volontaire de grossesse non pris en charge par l'assurance maladie, les frais de fonctionnement de établissements de rééducation professionnelle non pris en charge par l'assurance maladie ; les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail ; les dépenses d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation pour les personnes en situation d'inadaptation sociale.

— **Le transfert de compétences met fin au système des financements croisés.**

Chacun finance les compétences qu'il a reçues. Pour cela les départements recevront les ressources nécessaires pour faire face aux charges du transfert, à savoir :

- le produit d'impôts d'Etat transférés, tels que la vignette, les droits de mutation à titre onéreux... ;

- une dotation générale de décentralisation revalorisée chaque année.

— **L'application des nouvelles règles en matière de décentralisation impliquait également la partition des services concernés, ainsi que des personnels.** Cette participation des services dans les D.D.A.S.S. nécessitait la conclusion de conventions.

A la date du 8 août 1985, soixante conventions ont été approuvées ; trois sont en cours d'approbation et neuf autres examinées par le comité mixte intérieur-affaires sociales, soit pour une première lecture, soit pour une seconde lecture. Certaines conventions ont, en effet, été renvoyées aux signataires pour être modifiées : vingt-trois d'entre elles ne sont pas encore revenues. Enfin, six départements n'ont encore adressé aucun projet.

De l'ensemble des conventions approuvées, il résulte que 67 % des agents devraient être mis à la disposition des départements alors que 33 % devraient rester au service de l'Etat. Le partage apparaît plus équilibré et même favorable à l'Etat en ce qui concerne les cadres des catégories A et B (46 % pour l'Etat, 54 % pour les départements). Ceci met en évidence les responsabilités nouvelles des services de l'Etat qui auront à remplir, face à la pluralité des décideurs, un rôle accru de concertation et de coordination afin que soit assurée la mission générale de solidarité nationale qui est celle de l'Etat dans le domaine de l'action sociale et de la santé.

De l'examen de ces mêmes conventions, il résulte que 1.770 agents de l'Etat sont mis à disposition des présidents de conseils généraux et, à l'inverse, 5.369 agents départementaux sont mis à la disposition des commissaires de la République. Ces agents restent soumis au statut qui était le leur au moment de leur mise à disposition ; ils pourront opter, le moment venu, pour le statut correspondant à leur collectivité d'affectation ; ils seront alors intégrés dans un corps de fonctionnaires relevant soit de la fonction publique de l'Etat, soit de la fonction publique territoriale. Jusqu'au partage financier, les rémunérations continuent d'être versées par la collectivité d'origine.

Les principales difficultés rencontrées lors de la négociation des conventions de partage, telles que la répartition des cadres A, celle des biens meubles ou immeubles ou le maintien de services communs trop importants, ont été résolues relativement facilement dans la majorité des départements.

Une difficulté d'ordre général subsiste, et elle concerne les conditions d'utilisation du service départemental d'action sociale. La loi du 22 juillet 1983 transférait l'intégralité de ce service au département, mais il apparaît que l'Etat, pour exercer ces compétences, doit conserver à sa disposition une partie du personnel (environ 10 à 20 %). Le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, examiné en ce moment par le Parlement, donne une base légale à la partition du service mais sans définir la liste des compétences exercées par l'Etat et justifiant le maintien de son autorité sur une partie du service.

Votre commission reconnaît la nécessité d'un tel partage, mais s'inquiète de ce que les collectivités locales ne disposeront d'aucune base légale pour contrôler l'exercice des compétences, et statuer sur la répartition des personnels. C'est pourquoi la commission a souhaité voir inscrite dans le texte d'une convention la liste des compétences exercées par l'Etat.

## B. — LE CONTENU DU PROJET DE LOI

La loi particulière répond à un certain nombre de besoins d'autant plus que le transfert de compétences a été réalisé à législation constante. Il s'agit donc d'un texte attendu tant par les élus que par l'ensemble des partenaires sociaux et qui marquera, pour les années à venir, notre paysage politique et social.

On peut distinguer quatre objectifs à ce projet de loi, ce qui suppose au préalable le rappel d'un principe fondamental auquel nous avons toujours souscrit. La décentralisation en matière d'action sanitaire et sociale doit se faire dans le respect « du caractère national de la solidarité et ne pas porter atteinte à l'égalité de tous les Français devant la loi en créant des disparités de droit insupportables ». C'est ainsi que s'exprimait M. Jean Madelain, notre collègue, en présentant l'avis de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. C'est le même esprit qui anime toujours notre commission, et M. Jean Chérioux put s'en faire l'écho à propos de l'examen des crédits du ministère de la solidarité nationale et de la santé pour 1986. Nous ne pouvons donc que souscrire à ce principe qui, selon les auteurs du projet de loi, constitue l'un des aspects fondamentaux de la loi particulière. Mais les options retenues, et plus particulièrement certaines proposées par l'Assemblée nationale, sous couvert de respecter ce principe, menacent quelque peu l'équilibre fragile et complexe de la décentralisation. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus longuement, mais je voudrais seulement citer ici les mesures arrêtées en ce qui concerne l'exercice du pouvoir de police par les présidents de conseils généraux, du pouvoir d'agrément des conventions collectives, ainsi que la définition par décret de taux minimum ou maximum en matière de prestations ou de contributions.

Au-delà de ce principe fondamental, le présent projet de loi répond à quatre objectifs.

### *1. Aménager l'ensemble de la législation sociale afin de l'harmoniser avec les principes de décentralisation.*

Il s'agit là d'intégrer dans les textes en vigueur les nouveaux pouvoirs assumés par le président du conseil général en matière d'autorisation de création, de fonctionnement et de tarification des établissements et services sociaux. Sur ce dernier point, le projet

de loi généralise pour tous les établissements relevant de la compétence du département le principe de la dotation globale, adopté par la loi du 25 juillet 1985.

*2. Réexaminer les procédures en vigueur, les modalités de fonctionnement des commissions et de désignation de leurs membres afin de les adapter au dispositif de la décentralisation.*

Tout n'a peut-être pas été fait sur ce point, et nous aurons l'occasion de le constater. D'ores et déjà on peut citer les points particuliers sur lesquels des modifications sont intervenues.

— L'exposé des motifs proposait la création d'une instance de coordination au niveau départemental, afin de favoriser la coopération des différentes institutions publiques et privées et la participation des usagers. Mais une telle disposition n'apparaissait pas dans le projet de loi. C'est l'Assemblée nationale qui lui a donné une base légale par l'adoption d'un article additionnel.

— Le projet de loi se propose également de raccorder la planification sociale et la planification sanitaire, c'est-à-dire celle menée dans le cadre du schéma départemental par le conseil général, et celle des équipements et services financés par l'Etat ou l'assurance maladie.

Il est ainsi procédé notamment à la fusion en une seule commission, à savoir la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux, de la commission régionale des institutions sociales et médico-sociales et de la commission régionale des équipements sanitaires. Mais là encore, force est de constater que tout n'a pas été fait pour permettre une réelle coordination des politiques d'investissements arrêtées par l'Etat et le département, et nous aurons l'occasion d'y revenir.

*3. Moderniser des textes anciens notamment en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance.*

Il s'agit là, sur certains points, de donner une base légale et de conforter ainsi des orientations nouvelles qui constituent autant de missions supplémentaires en matière d'action sociale. Sans nier la nécessité d'une telle mise à jour, il convient de s'interroger sur les conséquences de ces nouvelles orientations.

Il en est ainsi des aménagements apportés au code de la famille et de l'aide sociale. Les nouvelles missions dont sont désormais investis les services de l'aide sociale à l'enfance ne constituent-elles

pas des charges nettes pour le département, qui lui sont imposés et ce sans compensation. Certes, une refonte de la partie du code de la famille et de l'aide sociale qui concernait l'enfance s'imposait. Jusqu'à présent, la protection sociale de l'enfance s'organisait autour de la définition de catégories juridiques d'enfants pris en charge, catégories qui déterminent alors les obligations de service. Parmi les cinq catégories définies, celle des pupilles constituait le noyau dur de l'intervention de l'aide sociale à l'enfance. Les rapports Fauville (1972) et Bianco-Lamy (1980) avaient mis en évidence les effets pervers d'un tel dispositif.

Pour l'avenir, les dispositions arrêtées par le présent projet de loi privilégient une approche centrée autour des moyens d'intervention de l'aide sociale à l'enfance. La notion de « catégories » est abandonnée afin de permettre l'introduction de la notion de prévention. Dans ce contexte, il est en quelque sorte proposé un « projet éducatif global » dont l'objectif est de préserver au maximum les liens famille-enfant et de prendre en compte la notion de « droits des parents ».

C'est pourquoi l'articulation nouvelle proposée pour les chapitres relatifs au code de la famille et de l'enfance concernant la protection de l'enfance, repose sur une typologie des aides : aides personnelles (à domicile - financières), aides collectives visant à une meilleure insertion sociale (insertion de jeunes, clubs de prévention...) et enfin, en dernier recours, accueil hors du domicile parental.

Les nouvelles orientations conférées ainsi aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance posent à l'évidence de graves questions. Il convient tout d'abord de rappeler qu'une partie des mesures appliquées par le service échappent à l'autorité du président du conseil général. Il s'agit notamment des décisions du juge pour enfants, du tribunal de grande instance, ou du juge des tutelles. Le département assume, dans ce cas, la charge financière de décisions, sur lesquelles le président du conseil général n'a aucune prise, sauf à user de son droit d'appel. Le principe de l'autonomie du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif départemental a été réaffirmé à l'occasion du transfert des compétences en matière d'action sanitaire et sociale. Il s'agit là d'une entorse au principe « qui décide paie » qui inspire par ailleurs toute la réforme décentralisatrice.

On peut également s'interroger sur les aspects positifs des nouvelles missions exercées par l'aide sociale à l'enfance. Il est indéniable que le développement de la prévention devrait permettre à terme d'éviter que certains enfants n'aient à relever d'une mesure de placement. Mais il est permis de s'inquiéter du coût financier d'une telle politique. Jusqu'à présent les mesures tendant à la prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse relevaient d'un arrêté du 4 juillet 1972. Il n'y avait donc sur ce point, pas d'obligation absolue pour le département. L'Assemblée nationale,

en modifiant la rédaction de l'article 45 a donné un caractère obligatoire à la mise en œuvre de telles missions par le service de l'aide sociale à l'enfance. Théoriquement, la dotation de compensation tient compte du coût financier de telles mesures, mais ceci est très difficile à vérifier.

Enfin, le risque est grand de voir le service de l'aide sociale à l'enfance perdre de son indispensable spécificité. Nous apprécions le souci défendu par les auteurs du projet de loi de voir rénover les missions de ce service, mais les nouvelles missions qui lui sont conférées risquent d'amener une certaine confusion dans le fonctionnement des différents services d'action sociale. La mise en œuvre d'actions de prévention auprès des familles devra être coordonnée avec certaines des actions menées par le service social départemental. Le risque est encore plus grand lorsque l'on constate que certaines des tâches nouvelles confiées à l'aide sociale à l'enfance recouvrent des tâches qui sont financées désormais par d'autres financeurs.

Y aura-t-il accord pour des actions coordonnées ou assistera-t-on de la part de l'un ou de l'autre des responsables à un désengagement financier ? Je ne ferai que rappeler ici que la formation professionnelle relève de la compétence financière de la région ; l'article 45 du projet de loi donne mission à l'aide sociale à l'enfance de développer des actions d'insertion professionnelle. Bien plus, l'Etat conserve la charge financière des mesures d'aide sociale en matière de réadaptation sociale ; or le service de l'aide sociale à l'enfance doit mettre en œuvre auprès des jeunes et des familles des actions d'insertion sociale, et des mesures permettant aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge...

L'aide sociale à l'enfance souffrait, sans doute, d'un cadre d'intervention trop étroit, mais à vouloir trop élargir son champ d'action, notre crainte est grande de lui voir perdre toute efficacité. Ceci ne ferait qu'accroître les difficultés d'une population très fragile et en grande majorité composée d'enfants. Ceci nous amènera à vous proposer certaines dispositions permettant de recentrer les missions du service de l'aide sociale à l'enfance.

#### *4. La maîtrise des dépenses d'aide sociale.*

Le projet de loi reconnaît la nécessité qu'il y a à promouvoir la régulation des dépenses prises en charge par des fonds publics.

Les dispositions nouvelles relatives à la tarification et en particulier l'introduction de la dotation globale pour tous les établissements sociaux relèvent de cet objectif. Dans le respect des garanties des gestionnaires et partant des usagers, le mécanisme de la dotation

globale intègre la prise en compte d'un certain nombre de paramètres économiques qui devraient permettre de définir un niveau de ressources satisfaisant.

En ce qui concerne le régime des autorisations de création d'établissements il importera d'empêcher l'émergence d'une compétence liée du président du conseil général telle que l'a voulue l'Assemblée nationale.

L'exécutif départemental doit pouvoir conserver une entière liberté d'appréciation ne serait-ce que pour effectuer un choix difficile entre deux besoins reconnus et admis, mais dont le département ne peut financièrement satisfaire que l'un d'entre eux.

Mais, force est de constater que le projet de loi ne permet pas d'assurer une réelle maîtrise des dépenses d'action sociale par le département. Les silences du texte sont à cet égard éloquents.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES INQUIÉTUDES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES FACE A LA TENTATION CENTRALISATRICE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, ET SES PROPOSITIONS POUR TROUVER UN PLUS JUSTE ÉQUILIBRE

#### A. — LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE APORTE DES POINTS POSITIFS POUR CERTAINES DISPOSITIONS MAIS IL EST MARQUÉ PAR UNE TENTATION CENTRALISATRICE

##### 1. *Les améliorations apportées au projet de loi par le vote de l'Assemblée nationale.*

Etant donné la diversité même des dispositions contenues dans le texte, il est très difficile de trouver un dénominateur commun aux différentes modifications apportées par l'Assemblée nationale.

D'une part, elles permettent un relatif assouplissement des procédures et une amorce de coordination au niveau départemental, d'autre part, en ce qui concerne la détermination du domicile de secours, le vote à l'Assemblée a permis l'élaboration d'une solution satisfaisante.

##### — Une amorce de coordination au niveau départemental.

- Création d'un conseil départemental de développement social. Celui-là même dont l'exposé des motifs reconnaissait l'utilité sans l'inscrire dans le texte de loi.

- Afin de les coordonner, extension de la procédure d'autorisation de création aux services intervenant dans le maintien à domicile ou l'action éducative.

- Le règlement départemental d'aide sociale précise également les conditions d'octroi des prestations d'aide sociale facultatives autonomes créées par le conseil général.

- Un certain assouplissement quant aux procédures et une définition plus précise des critères d'évaluation des dépenses ou des perspectives économiques.

- Retour à la notion d'extension importante pour la consultation de la commission régionale, mais maintien de l'autorisation pour toute extension quelle que soit son importance.

- Précisions sur la notion de charges excessives pour les budgets publics fondée sur trois critères :

- conditions de satisfaction des besoins ;
- taux moyen d'évolution des dépenses ;
- compatibilité avec les perspectives économiques et budgétaires de la collectivité publique.

- Parmi les mentions que doivent comporter les habilitations ou conventions (art. 1162 de la loi sociale) sont ajoutés :

- les critères d'évaluation des actions conduites ;
- les modalités de conciliation en cas de divergence sur l'interprétation des dispositions conventionnelles.

- Introduction de la procédure contradictoire devant les commissions à l'aide sociale. Le demandeur pourra être aussi entendu.

— **Des améliorations certaines quant à la définition du domicile de secours, son mode d'acquisition ou sa perte.**

- Le séjour en établissement social ou médico-social n'est plus acquisitif d'un domicile de secours. Les personnes hébergées conservent le domicile de secours qu'elles avaient avant leur entrée en établissement.

- En cas de litige entre départements sur la détermination du domicile de secours, le tribunal administratif peut être saisi en référé par un président de conseil général.

Sur ce point, il est intéressant de faire un bref rappel sur le contenu de la notion de domicile de secours.

Initialement la détermination du domicile de secours conditionnait l'octroi d'une aide par la commune. Aujourd'hui, le domicile de secours constitue un critère d'imputation des dépenses entre collectivités.

La détermination du domicile de secours présente donc essentiellement un intérêt pour le département, pour ses instances d'admission à l'aide sociale qui, en même temps qu'elles décident de la prise en charge, peuvent estimer que le poids financier de la dépense ne doit pas leur incomber et doit incomber à un autre département.

Force est de reconnaître que dans la pratique, la contestation sur une demande de rattachement au département de la part de celui qui sollicite l'aide, impliquait le renvoi de la demande vers un autre département. Dans beaucoup de cas, le litige financier se règle relativement facilement entre deux collectivités, mais parfois cela peut

mettre le demandeur dans des situations très difficiles. La procédure est alors incontestablement trop longue.

Le système proposé par le Gouvernement, dans l'article 57 du projet de loi du code de la famille et de l'aide sociale n'innovait pas fondamentalement par rapport au cours antérieur. Il précisait que le département dans lequel les personnes bénéficiant des prestations d'aide sociale ont leur domicile de secours en supporte la charge financière. Il renforçait seulement le mécanisme de dialogue pour rechercher à qui il faudra faire supporter la dépense.

Il apparaissait indispensable, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, d'améliorer la notion de domicile de secours, afin d'éviter l'instauration de procédures trop longues. C'est ainsi que des délais relativement courts sont fixés à la collectivité, objet de la demande, si elle conteste le rattachement du demandeur. De même, la collectivité vers qui on se retournerait devra statuer rapidement. Enfin, en cas d'urgence, le département objet de la première demande doit statuer immédiatement, sans pouvoir se retourner vers une autre collectivité.

L'aménagement principal du texte est relatif au mode d'acquisition du domicile de secours. Le projet de loi maintenait la règle générale d'une résidence habituelle de trois mois dans un département comme étant acquisitif du domicile de secours. La seule exception visait les séjours dans des établissements pour personnes atteintes de handicaps rares où, dans ce cas, le domicile de secours était celui acquis avant l'entrée dans ce type d'établissement.

Ce dispositif ne répondait pas du tout aux nouvelles conditions créées par la décentralisation qui incitent les collectivités départementales à ne vouloir payer que pour les siens. A terme ceci induisait une territorialisation du recrutement des établissements. On pouvait, du coup, redouter qu'en l'absence de novation législative, la règle selon laquelle le domicile de secours se perd dans le département d'origine et s'acquiert dans le département d'accueil au bout de trois mois, ne débouche sur un remodelage très considérable du parc existant, faisant progressivement obstacle à toute mobilité des usagers. Un tel remodelage ne serait d'ailleurs pas sans entraîner coûts budgétaires, (coûts de fermeture et coûts de réouverture) et coûts sociaux, étant donné les délais nécessaires pour le remodelage de l'appareil avant qu'il ne soit à même de répondre convenablement aux besoins.

Or, il n'est pas douteux que chaque personne doit pouvoir circuler librement sur le territoire national et choisir aussi librement son lieu de retraite ou d'accueil.

La solution retenue par l'Assemblée nationale évite ainsi nombre de ces effets pervers, puisque le séjours en établissement quel qu'il soit n'est pas acquisitif du domicile de secours. Votre commission

ne peut qu'approuver une telle démarche, et vous proposera seulement quelques modifications partielles sur ce point.

*2. La tentation « centralisatrice » qui sous-tend certaines des modifications apportées par l'Assemblée nationale.*

— La marge d'action du président du conseil général reste très strictement encadrée.

● Ainsi, en ce qui concerne l'autorisation de création d'un établissement, dès lors que toutes les conditions requises sont réunies, l'autorisation est accordée. Le projet de loi laissait une marge d'appréciation d'autant plus nécessaire à nos yeux, que l'évaluation des besoins sociaux reste un critère excessivement difficile à mesurer de façon fiable, et qu'entre deux besoins de nature différente devant être satisfaits, mais dont un seul peut être financé raisonnablement, c'est au président de conseil général de décider.

● A l'article 35 du projet de loi est introduit un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat pour la participation financière que le département peut réclamer aux bénéficiaires d'une prestation en nature au titre de l'aide sociale à l'enfance.

La marge de manœuvre du département est ainsi strictement définie par un taux plafond...

— En règle générale, le représentant de l'Etat dans le département reste omniprésent dans la sphère de compétence du président du conseil général.

● Il s'agit entre autres de l'extension aux structures accueillant des adultes handicapés de la procédure d'élaboration conjointe président du conseil général/commissaire de la République, du schéma départemental. Pour l'instant ces structures sont entièrement financées sur budget départemental sans intervention des organismes de sécurité sociale et encore moins de l'Etat.

● L'Assemblée nationale a également décidé du maintien des pouvoirs de fermeture des établissements (pouvoirs de police) au commissaire de la République que les établissements soient de statut public ou de statut privé, et qu'ils relèvent ou non de la compétence du département.

● Enfin, le vote de l'Assemblée traduit un retour à un agrément ministériel unique pour les conventions collectives, opposable à tous les financeurs. La possibilité d'un agrément du président du conseil général pour les conventions ou accords n'ayant d'incidences financières que pour le département n'est pas retenue.

**B. — AU-DELA DE CES MODIFICATIONS, LES SILENCES DU TEXTE SONT LOURDS D'INCERTITUDES ; CES DEUX ÉLÉMENTS INCITENT VOTE COMMISSION A FAIRE DES PROPOSITIONS POUR ATTEINDRE UN PLUS JUSTE ÉQUILIBRE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION**

*1. Les silences inquiétants du projet de loi.*

Le projet de loi reste muet sur de nombreux points importants :

— pas d'évocation relative à la modernisation des textes fondamentaux (loi 75 handicapés) ;

— peu de garanties financières pour les départements (bien au contraire : extension tâche A.S.E., recrutement de personnel supplémentaire, etc.) ;

— sauf la création d'une commission régionale de l'équipement, la coordination départementale n'est pas évoquée, pas plus qu'au plan national ;

— pas de clarifications des interventions financières croisées (forfait soins et hébergement - Décret du 29 mars 1975) ;

— pas d'évocation des Cotorep...

Plusieurs dispositions du projet de loi tendent à reconnaître sur le principe la possibilité pour les départements d'adapter leur politique sociale à leur capacité financière. L'affirmation des principes ne suffit pas. L'évocation technique de cette capacité de maîtrise financière est insuffisante. Notamment en matière de prix de journée, aucune garantie n'est donnée aux présidents sur la répartition équitable de la prise en charge des forfaits soins et des sections d'hébergement.

Au niveau de l'attribution des aides sociales, le département a la faculté d'exercer des contrôles, mais rien ne précise les conditions dans lesquelles il peut suspendre ou arrêter le versement des allocations d'aide sociale (allocation compensatrice par exemple).

*2. Les propositions de votre commission pour atteindre un plus juste équilibre dans la mise en œuvre de la décentralisation.*

Votre commission ne souhaite pas bouleverser l'économie générale de ce texte, sur les principes duquel elle adhère. Mais elle se propose d'apporter quelques modifications qui permettraient une mise en œuvre plus équilibrée de la décentralisation en matière d'action sanitaire et sociale.

Outre un certain nombre de modifications techniques, relevant le plus souvent de la coordination, les améliorations principales proposées portent sur l'amorce d'une coordination entre les différentes instances consultatives et l'affirmation sur certains points de la compétence du président du conseil général.

a) L'amorce d'une coordination entre les différentes instances consultatives.

— A ce sujet, votre commission s'est longuement interrogée sur la capacité juridique et le rôle qui devraient être dévolus au conseil de développement social. Fallait-il lui donner une capacité juridique et une autonomie financière identiques à celles reconnues aux comités de liaison et de coordination, créés par un décret du 7 janvier 1959 ? Ceux-ci qui existent aujourd'hui dans une trentaine de départements, ont pour mission d'établir un règlement départemental de coordination des services sociaux, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, notamment les entreprises. Ce comité a en charge une coordination à caractère technique, vis-à-vis des professionnels du travail social.

L'instance consultative créée par l'Assemblée nationale ne relève pas de la même nature. C'est une instance administrative qui aura à mettre en œuvre une concertation à caractère politique, entre les différents financeurs et acteurs de l'action sociale dans le département. Avec le transfert de compétences, nous sommes au niveau départemental en présence de deux responsables financiers autonomes : l'Etat et le département. Il nous semble dangereux de vouloir confier la coordination de leurs politiques à un troisième pouvoir autonome, qui pourrait leur imposer des orientations. C'est pourquoi votre commission préfère en rester au schéma proposé par l'Assemblée nationale, d'une structure administrative de coordination à rôle consultatif. Bien entendu, là où ils fonctionnent les comités de coordination seront représentés au sein du comité de développement social.

— Votre commission s'est également inquiétée de ce qu'aucune passerelle n'existait entre les différents niveaux de consultation

départementaux et régionaux. N'est-ce pas dans une certaine mesure condamner à l'échec les tentatives de coordination menées à ces différents niveaux. Pour y remédier, votre commission vous propose d'introduire un circuit d'information permettant à la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux d'avoir connaissance des schémas de développement social des différents départements qu'elle regroupe.

b) L'affirmation sur certains points de la compétence du président du conseil général.

Après beaucoup de consultations, votre commission n'a pas jugé opportun de revenir sur les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'agrément des convictions collectives. Casser, même de façon très partielle, l'unité du champ conventionnel, pouvait avoir à terme plus d'effets négatifs que positifs.

De même, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir de police, elle en laissera en définitive l'exercice au représentant de l'Etat dans le département. Cependant, elle vous proposera un aménagement partiel des dispositions relatives au pouvoir d'injonction, afin de donner au président du conseil général les moyens effectifs d'exercer son pouvoir de surveillance sur les mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. Il nous semble très dangereux de donner cette compétence délicate au président du conseil général, sans aucun moyen pour lui de l'exercer.

Enfin, sur l'exercice des compétences financières du président du conseil général, nous vous proposerons de conforter son pouvoir de décision. Ainsi en ce qui concerne les autorisations de création d'établissements, les nominations de certains directeurs d'établissements, la détermination des prestations facultatives d'aide sociale, la contribution demandée aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que le contrôle sur l'attribution des prestations d'aide sociale.



Sous réserve des nombreuses observations formulées, des modifications qui vous sont proposées et qui, une fois encore, ne remettent pas en cause l'économie générale du texte, votre commission vous proposera d'adopter ce projet de loi qui, sans nul doute, marquera pour les années à venir le fonctionnement de nos institutions sanitaires et sociales.

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### TITRE PREMIER

#### DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTITUTIONS SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES

Dans ce titre premier sont regroupées les dispositions adaptant les règles d'organisation et de fonctionnement des établissements et services sociaux et services médico-sociaux aux nouvelles règles issues des textes de décentralisation. A travers cette adaptation, un certain nombre de mécanismes sont modifiés, notamment en ce qui concerne les procédures de planification, et de financement des équipements.

Les textes modifiés sont :

- principalement la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales ;
- quelques dispositions de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière ;
- quelques articles du code de la sécurité sociale.

CHAPITRE PREMIER

*DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 75-535  
DU 30 JUIN 1975*

Les différentes dispositions modifiant la loi du 30 juin 1975 répondent à trois objectifs :

*a) Adapter le régime juridique des établissements sociaux et médico-sociaux aux nouvelles compétences dévolues au président du conseil général.*

Sont ainsi modifiées les règles fixées en matière d'autorisation de création, de fonctionnement, de tarification.

De plus, il s'agit de prévoir la cohésion des décisions prises par l'exécutif départemental et par l'Etat, chaque fois que l'objet de la décision implique une responsabilité conjointe.

*b) Veiller à la coordination des interventions sanitaires et sociales dans le département :*

— d'une part, ceci passe par l'élaboration d'un schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux ;

— d'autre part, la fusion au niveau régional de plusieurs commissions consultatives, et une seule commission : la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux ;

— enfin, et ceci résulte d'un amendement à l'Assemblée nationale, la création d'un conseil du développement social. La composition, les fonctions de ce conseil étaient très largement développées dans l'exposé des motifs, sans apparaître dans le corps même du projet de loi.

*c) Assurer une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses sociales.*

Il s'agit là d'étendre à l'ensemble des institutions du secteur social et médico-social le dispositif de la dotation globale et du contrôle des dépenses de fonctionnement et ce, quelle que soit la collectivité qui en assure le financement.

Un tel dispositif avait été arrêté par la loi du 25 juillet 1985 pour les établissements relevant de la compétence de l'Etat.

*Article premier A.*

**Conseil départemental du développement social.**

(Art. 2-1 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit d'un article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de la commission des affaires sociales.

Il traduit dans le texte même du projet de loi, l'un des objectifs exprimés par l'exposé des motifs, à savoir assurer la cohérence de l'ensemble des actions sanitaires et sociales menées dans le département. L'exposé des motifs développe des arguments tout à fait favorables à la création d'un tel conseil, arguant notamment de l'imbrication de certaines compétences de l'Etat et du département en matière sociale, mais il n'en retient pas le principe dans le texte de loi.

L'Assemblée nationale fixe, dans cet article additionnel, les règles relatives d'une part à sa composition et d'autre part à son rôle.

Ce conseil sera composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des institutions sanitaires et sociales publiques et privées, des professionnels de santé et travailleurs sociaux, et enfin, des associations familiales et des usagers.

Ce conseil, qui a un rôle consultatif, sera coprésidé en alternance par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Les missions de ce conseil s'exercent selon trois modalités :

- Il examinera chaque année un bilan d'application des programmes sociaux et médico-sociaux mis en œuvre, ainsi que les perspectives retenues pour les années suivantes.
- Il est consulté préalablement à l'élaboration du schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux, et au règlement départemental d'aide et d'action sociale.
- Enfin, il peut être consulté sur toute question relative au développement social. Cette dernière compétence s'exerce sur saisine du président du conseil général ou du représentant de l'Etat, ou encore sur autosaisine émanant de la moitié de ses membres.

La création d'un tel conseil apparaît comme utile. Il devrait permettre une certaine harmonisation entre les politiques des différents partenaires dans le département. On peut s'interroger sur la nécessité de donner plus de pouvoirs et d'autonomie à une telle

structure, comme en bénéficient les actuels comités départementaux de liaison et de coordination créés par décret en janvier 1959, qui existent dans certains départements. Mais il n'est peut-être pas souhaitable de créer un troisième pouvoir entre l'Etat et le département, qui serait seul juge en matière de coordination.

Il vous est donc proposé d'adopter cet article, sous réserve d'un amendement relatif à la composition de ce conseil. Il est préférable que le décret détermine les différentes associations et catégories d'usagers qui participeront au conseil. De telles précisions ne sont pas du domaine législatif, sauf en ce qui concerne les unions départementales des associations familiales dont le rôle est reconnu par la loi depuis l'ordonnance du 3 mars 1945.

La commission vous propose d'adopter l'article premier A ainsi modifié.

*Article premier.*

**Schéma départemental des établissements  
et services sociaux et médico-sociaux.**

(Art. 2-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article complète, en quelque sorte, l'article 42 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'Etat qui prévoyait l'élaboration de ce schéma départemental sans en préciser le contenu.

Le présent article arrête deux séries de dispositions :

a) Dispositions arrêtées quant à son contenu.

La rédaction du projet de loi à cet égard était relativement rigide et statique prévoyant une sorte de catalogue des différents établissements et services existants. L'Assemblée nationale a donné plusieurs objectifs au contenu de ce schéma.

- Analyser les besoins sociaux et leur nature.
- Préciser les perspectives de développement ou de redéploiement des établissements et services sociaux, compte tenu de l'analyse des besoins.

Les établissements et services départementaux devant figurer dans le schéma départemental sont d'une part les établissements à la charge du département ainsi que les services sociaux transférés au département par l'article 37 de la loi du 22 juillet 1983 : service départemental d'action sociale, service de l'aide sociale à l'enfance, la protection sanitaire de la famille et de l'enfance (P.M.I.), la lutte contre les fléaux sociaux, le dépistage des affections cancéreuses,

les actions de lutte contre la lèpre ; d'autre part, sont également intégrés dans le schéma départemental les établissements financés conjointement par le département avec l'Etat ou des organismes de sécurité sociale.

Les perspectives de création ou de redéploiement doivent être examinées compte tenu des structures existant dans d'autres départements voisins et en développant des solutions de coopération avec toutes les autres collectivités.

b) Dispositions relatives à son mode d'élaboration et de révision.

Les dispositions arrêtées sont identiques pour l'un et l'autre cas.

Il est rappelé que le conseil de développement social est consulté au préalable sur ce schéma.

La procédure d'élaboration varie selon deux cas de figure.

Lorsque les établissements ou les services relèvent de la compétence exclusive du département, c'est le conseil général qui arrête ce schéma, excepté deux cas : les établissements pour adultes handicapés, ainsi que les établissements ou services auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs. Pour ces établissements la procédure d'élaboration est la suivante :

Elle concerne également les établissements et services où s'exercent les compétences concurrentes des départements, de l'Etat ou des organismes de sécurité sociale. Pour ce qui les concerne, le schéma sera arrêté conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Votre commission considère qu'en ce qui concerne les établissements pour adultes handicapés, il convient d'en rester aux règles générales fixées pour l'élaboration du schéma. S'il s'agit d'un établissement financé uniquement par le département, c'est le conseil général qui est exclusivement compétent. Prévoir en ce domaine, systématiquement, la compétence conjointe de l'Etat et du département, est source de conflits.

D'autre part, votre commission vous propose de préciser que le schéma départemental est périodiquement révisé, pour lui maintenir une certaine actualité, et que par ailleurs le schéma départemental est transmis à la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux dont relève le département. Il s'agit d'une transmission pour information, qui ne confère aucun caractère obligatoire au document, mais il paraît souhaitable que la commission régionale

ait connaissance de tous les schémas des départements qui en relèvent, afin d'être mieux informée lorsqu'elle rend un avis.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 2.*

**Procédure de coordination des établissements  
et services sociaux et médico-sociaux.**

(Art. 3 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article, d'une part, unifie les procédures de planification sanitaire et sociale, tant au niveau national que régional. Il substitue aux différentes commissions existantes, la commission régionale ou nationale des équipements sanitaires et sociaux, pour donner un avis sur les créations ou extensions d'établissements. La composition de cette commission est d'ailleurs précisée à l'article 3 du projet de loi.

D'autre part, cet article étend la liste des établissements et services soumis à cette procédure de planification. L'Assemblée nationale a tenu à préciser que cette procédure ne devait être utilisée qu'en cas d'extension importante afin d'éviter trop de lourdeurs administratives. Pour tous les établissements accueillant des personnes atteintes de handicaps rares, la procédure se déroulera devant la commission nationale des équipements sanitaires et sociaux.

En plus, des catégories d'établissements définies en 1975, les établissements suivants entreront dans cette procédure de planification :

- centres de placements familiaux, établissements maternels ;
- structures d'hébergement en vue de la réadaptation sociale ;
- services de soins infirmiers à domicile, services d'action éducative en milieu ouvert. Le projet de loi prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait la liste des services soumis à cette procédure ; l'Assemblée nationale a considéré que c'était à la loi de le faire.

Sous réserve de deux amendements rédactionnels, votre commission vous propose d'adopter cet article.

*Article 3.*

**Commission nationale et commissions régionales  
équipements sanitaires et sociaux.**

(Art. 6 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article précise la composition de la commission nationale et des commissions régionales des équipements sanitaires et sociaux. Les règles sont très voisines de celles arrêtées pour le commissions nationale et régionale des institutions sociales et médico-sociales, présidées par un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire, elles sont composées de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, des institutions sanitaires et sociales publiques et privées, ainsi que des professionnels de santé, des personnels et enfin des usagers des institutions sociales.

L'Assemblée nationale, à ce sujet, a précisé que les usagers de toutes les institutions sociales pouvaient être représentés.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 4.*

**Coordination.**

(Art. 4 et 7 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit de tenir compte de la création des commissions nationale et régionale des équipements sanitaires et sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 5.*

**Régime d'autorisation des établissements et services privés.**

(Art. 9 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article modifie le régime d'autorisation applicable à la création, à l'extension et à la transformation des établissements et services gérés par des personnes de droit privé, afin de tenir compte du nouveau partage des compétences issu de la loi du 22 juillet 1983, entre le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département.

Le président du conseil général délivre les autorisations en ce qui concerne les établissements de l'aide sociale à l'enfance, les établissements d'hébergement pour personnes âgées et adultes handicapés.

Le représentant de l'Etat délivre les autorisations aux établissements restés de la compétence de l'Etat, notamment les établissements d'éducation surveillée, les C.A.T., les foyers de jeunes travailleurs.

L'autorisation sera délivrée conjointement d'une part lorsqu'il y a financement conjoint du département, de l'Etat ou de la sécurité sociale, pour l'établissement concerné (art. 46, loi du 22 juillet 1983) ; d'autre part pour tous les établissements ou services dans lesquels l'autorité judiciaire place des mineurs.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter cet article.

#### *Article 6.*

#### **Conditions d'octroi de l'autorisation de création.**

(Art. 10 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Le présent article modifie l'article 10 de la loi du 30 juin 1975 qui précise les conditions devant subordonner l'octroi d'une autorisation, à savoir : être conforme à des normes techniques définies par décret et répondre aux besoins de la population.

La modification vise à préciser que ces conditions doivent être également appréciées pour une demande de transformation.

De plus l'Assemblée nationale a tenu à limiter le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente dès lors que les conditions d'octroi de cette autorisation se trouvaient remplies.

Votre commission s'élève contre cette disposition qui confère force obligatoire à l'avis de la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux. L'autorité compétente, notamment le département, doit pouvoir tenir compte d'autres arguments tels qu'un choix à opérer entre deux réalisations également nécessaires, mais dont un seul est financièrement réalisable.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 7.*

**Effets de l'autorisation de création.**

(Art. 11 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit d'une nouvelle rédaction de l'article 11 qui distingue les effets de l'autorisation selon que cette dernière est accordée par le représentant de l'Etat dans le département, ou par le président du conseil général.

L'autorisation accordée par le président du conseil général permet aux établissements ou services de recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale départementale.

L'autorisation accordée par le représentant de l'Etat dans le département, seul ou conjointement avec le président du conseil général, permet aux établissements et services de recevoir :

- d'une part les bénéficiaires de l'aide sociale d'Etat,
- d'autre part, les personnes relevant des régimes de sécurité sociale (art. L. 272 du code de la sécurité sociale).

Dans tous les cas, il est bien entendu qu'elle vaut autorisation de fonctionnement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 8.*

**Régime juridique du refus d'autorisation ou d'habilitation.**

(Art. 11-1 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

L'article 8 du présent projet de loi reprend dans son orientation générale le contenu de l'article 11 de la loi du 30 juin 1975 relatif aux conditions de refus ou de retrait de l'autorisation de fonctionnement demandée par les services ou les établissements. Mais, il apporte des précisions quant aux raisons et conditions pouvant modifier ce refus de ce retrait d'autorisation.

Premièrement l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale et à dispenser des soins pris en charge par la sécurité sociale peut être refusée si les coûts de fonctionnement sont hors de proportion avec le service rendu ou avec ceux d'établissements de même catégorie. L'autorisation peut également être refusée dès lors qu'elle

entraînerait des charges excessives pour les budgets des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale, compte tenu, d'une part, des indices de satisfaction des besoins de la population, d'autre part, du taux d'évolution moyen des dépenses de la collectivité. Ce dernier paramètre intègre les prévisions économiques générales, les perspectives économiques et budgétaires de la collectivité, ainsi que les données de sa politique économique et sanitaire. L'Assemblée nationale a repris dans son vote, les termes « manifestement hors de proportion » pour justifier d'un refus d'autorisation, ainsi que des éléments intégrés dans la loi hospitalière du 31 décembre 1970 et la loi du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social permettant à la collectivité compétente de justifier d'un refus d'autorisation.

Votre commission, sur l'article 11-1, vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

#### **Contenu de l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.**

(Art. 11-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article précise que l'habilitation conférée à certains établissements de recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale peut être assortie d'une convention, et il énumère le contenu de cette convention et de cette habilitation, qui constituent en quelque sorte le cahier des charges des établissements ou services concernés.

Les deux documents précisent notamment la capacité d'accueil de l'établissement ou du service concerné, les catégories de bénéficiaires accueillis, les objectifs poursuivis, assortis des moyens mis en œuvre, les critères d'évaluation des actions menées, les liens de coordination devant exister avec les autres organismes sociaux, médico-sociaux ou sanitaires.

L'Assemblée nationale a précisé que la convention devait préciser le processus de conciliation en cas de divergence sur l'interprétation de la convention.

Tel qu'il est rédigé, cet article donne un contenu strictement identique aux deux documents prescrits. Or, l'habilitation et la convention n'ont pas la même nature juridique et de plus, ils n'interviendront sans doute pas au même moment. C'est pourquoi votre commission vous propose de mieux préciser quels doivent être les éléments de base de l'habilitation, d'une part, et de la convention, d'autre part.

### **Régime juridique du retrait de l'habilitation.**

(Art. 11-3 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit de préciser les motifs pour lesquels peut être retirée l'habilitation à accueillir des bénéficiaires de l'aide sociale ou à dispenser des soins pris en charge par la sécurité sociale. L'évolution des besoins recensés, de retrait, peut être justifiée par la méconnaissance d'une disposition substantielle de la convention, lorsqu'il s'agit d'une habilitation à accueillir des bénéficiaires de l'aide sociale, ou encore une disproportion entre les coûts de fonctionnement et les services rendus ou une charge excessive, telle qu'elle a été précisée pour la collectivité compétente.

Lorsque le retrait est justifié par une évolution des besoins recensés, une procédure s'engage qui prévoit deux étages et que l'Assemblée nationale a quelque peu aménagée. Premièrement, l'autorité compétente fixe un délai maximal de six mois à l'établissement ou au service pour adapter ses capacités à l'évolution des besoins.

A l'issue de ce délai, la commission régionale ou nationale des équipements sanitaires et sociaux rend un avis, après avoir entendu l'autorité compétente, l'établissement ou le service concerné. Après cet avis, l'autorité peut retirer au service ou à l'établissement l'habilitation accordée sur tout ou partie des capacités dont la suppression était demandée. La décision prend effet dans un délai de six mois. Les moyens financiers alloués à l'établissement seront alors modifiés en conséquence.

Outre deux amendements rédactionnels, votre commission vous propose de préciser que le retrait de l'habilitation peut intervenir à l'encontre d'un établissement qui refuse tant une réduction qu'une extension de sa capacité d'accueil.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

### *Article 9.*

#### **Pouvoir de fermeture des établissements et services privés.**

(Art. 14 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article, tout d'abord, reprend pour les adapter aux nouvelles règles de compétences, le droit pour l'autorité compétente d'être informé de tout changement important intervenu dans un établissement ou un service. De même l'autorité compétente, pour autoriser une création, peut fermer un établissement ouvert sans autorisation

après avis de la commission régionale ou nationale des équipements sanitaires et sociaux. Le parallélisme des procédures et des compétences est ici respecté. Ainsi, en cas d'autorisation conjointe, la fermeture est décidée conjointement.

En ce qui concerne le pouvoir de police exercé jusqu'à présent par le préfet et lui permettant de fermer un établissement, le présent article ne modifie pas les motifs pouvant fonder cette décision. Ils sont relatifs, on peut le rappeler, au non respect des normes techniques, à la constatation d'infractions aux lois et règlements, aux menaces pesant sur la santé ou la sécurité des usagers et résultant des conditions de fonctionnement.

Le projet de loi prévoyait le transfert de ce pouvoir de police au président du conseil général pour les établissements et services dont il était compétent, assorti d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat en cas de carence du président du conseil général.

L'Assemblée nationale a récusé ce transfert arguant d'un principe général de droit administratif qui confère les pouvoirs de police exclusivement à la compétence des autorités de l'Etat. C'est donc le représentant de l'Etat dans le département qui exercera ce pouvoir de police pour la totalité des établissements et des services existants dans le département.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 10.*

##### **Agrément des conventions collectives de travail.**

(Art. 16 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Le projet de loi adaptait les dispositions relatives à la procédure de l'agrément des conventions collectives aux règles issues de la décentralisation. Le schéma retenu était le suivant :

— Pour les établissements et services à caractère social ou sanitaire, à but non lucratif, financés en tout ou partie par l'Etat ou la sécurité sociale, la procédure est inchangée : l'agrément est délivré par le ministre. Seul élément nouveau : une commission où siègent des élus doit être consultée préalablement. Un bilan de ces conventions est présenté annuellement au comité des finances locales.

— Pour les autres établissements ou services dont les dépenses de fonctionnement sont supportées exclusivement par un ou plusieurs départements, l'agrément sera délivré par le ou les présidents de conseils généraux.

Dans l'un et l'autre cas, les conventions et accords agréés s'imposent aux autorités compétentes pour fixer la tarification.

L'Assemblée nationale n'a pas voulu retenir ce dispositif qui garantit l'unité des statuts conventionnels dans l'essentiel du secteur : conventions collectives nationales, accords d'entreprises ou d'établissements relatifs à des établissements financés en tout ou partie par l'Etat ou la sécurité sociale.

Les distorsions pourraient résulter d'une évolution divergente des agréments s'appliquant aux établissements relevant exclusivement des départements. Il était également craint que l'autorité départementale fasse pression, par tout moyen, sur l'établissement, afin que ce dernier se retire du champ d'application d'une convention collective nationale, et ne relève plus que d'un accord agréé par le seul président du conseil général. Si de telles procédures se généralisaient il est à craindre que la mobilité des personnels entre l'ensemble des établissements ne puisse plus être assurée.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a préféré revenir au mécanisme d'un agrément ministériel unique pour toutes les conventions et accords, et ce, quels que soient les établissements.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve de prévoir qu'un décret en fixera les modalités d'application, notamment celles relatives à la composition de la commission.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

#### *Article 11.*

##### **Etablissements et services de statut public.**

(Art. 18 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article modifie les règles relatives à la création, à l'extension ou à la transformation des établissements et services à statut public. Jusqu'à présent les règles prévues par le décret n° 78-612 du 23 mai 1978 disposaient que :

— les établissements publics nationaux étaient créés par décret ;

— les établissements interdépartementaux, installés dans un autre département, ou encore intercommunaux et couvrant plusieurs départements, étaient créés par arrêtés préfectoraux conjoints ;

— les autres établissements publics locaux sont créés par un arrêté préfectoral.

En ce qui concerne les établissements publics locaux, le présent article substitue à ce dispositif le principe selon lequel les établissements publics locaux sont créés par délibération des collectivités locales concernées.

Ce principe est complété par quatre dispositions qui s'inspirent très largement des dispositions retenues pour la création, l'extension ou la fermeture des établissements de statut privé.

— Ainsi, quand l'établissement envisagé fournit des prestations prises en charge par le département, le président du conseil général doit être consulté préalablement à la délibération de l'assemblée compétente.

— Quand l'Etat ou la sécurité sociale prennent en charge une partie des prestations fournies, c'est l'autorité compétente de l'Etat qui doit donner son autorisation.

— Le contrôle de conformité est assuré par la collectivité territoriale compétente.

— Mais l'Assemblée nationale n'a pas souhaité, comme pour les établissements de statut privé, transférer le pouvoir de police du préfet à l'organe exécutif de la collectivité territoriale qui a procédé au contrôle de conformité. La seule autorité compétente en ce qui concerne la fermeture d'un établissement reste exercée par le représentant de l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de forme.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

### *Article 12.*

#### **Coordination.**

(Art. 19 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit par là de viser les structures d'hébergement en vue de la réadaptation sociale, prévues par l'article 2 du présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 13.*

**Tutelle des établissements publics.**

(Art. 20 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Cet article a pour objet de supprimer la mention de la tutelle de l'Etat sur les établissements publics locaux. Cette tutelle est effectivement supprimée par l'article 20 du présent projet de loi.

Par un amendement du Gouvernement, il est précisé que le directeur de l'établissement est nommé par l'autorité de l'Etat, après avis du président du conseil d'administration. Or, certains de ces établissements relèvent de la compétence financière du département, notamment les structures pour handicapés.

Il nous paraît indispensable qu'à tout le moins, la nomination du directeur ne puisse se faire que sur avis conforme du président du conseil d'administration.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 14.*

**Suppression de la tutelle de l'Etat  
sur les établissements publics locaux.**

(Art. 22 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit de faire application du principe arrêté par l'article 56 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 qui ne maintient le régime de l'approbation préalable par l'Etat des délibérations des conseils d'administration que pour les seuls établissements publics nationaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 15.*

**Transformation des hospices.**

(Art. 23 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

La procédure arrêtée pour la transformation des hospices publics en unités relevant de la loi du 30 juin 1975, c'est-à-dire en établissements d'hébergement pour personnes âgées, maintient la compétence

unique du représentant de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Désormais, la transformation d'un hospice sera toujours décidée par le représentant de l'Etat, mais après avis du président du conseil général.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 16.*

#### **Administration des établissements publics d'aide sociale à l'enfance.**

(Art. 24 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Le présent article, tenant compte du transfert de l'aide sociale à l'enfance au département, modifie en conséquence les dispositions relatives à l'administration des établissements publics relevant de ce secteur.

— Pour les établissements publics non personnalisés, la commission de surveillance est désignée par le président du conseil général.

— Mais pour tous les établissements publics, le directeur reste nommé par l'autorité de l'Etat, après avis cependant du président du conseil général, ou du président du conseil d'administration pour les établissements publics personnalisés.

Il nous semble encore une fois indispensable que le directeur d'un établissement de l'enfance ne puisse être nommé qu'après l'avis conforme du président du conseil général ou du président du conseil d'administration. Il s'agit des conséquences des nouvelles règles relatives à la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales et au transfert de compétences.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

#### *Article 17.*

#### **Modalités de la tarification sociale.**

(Art. 26 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Les actuelles dispositions de l'article 26 de la loi du 30 juin 1975 relatives aux autorisations de travaux sont devenues caduques, du fait des dispositions arrêtées par la loi du 25 juillet 1985 introduisant le principe de la dotation globale et du mécanisme de l'approbation préalable des dépenses. Elles devaient donc être supprimées.

L'article 17 du projet de loi leur substitue des dispositions relatives aux modalités de la tarification sociale. Il s'agit, d'une part, de la reprise intégrale des dispositions relatives à la tarification prévues par l'article 45 de la loi du 22 juillet 1983.

En ce qui concerne les prestations fournies par les établissements relevant de la compétence du département, la tarification est arrêtée par le président du conseil général. Dans l'éventualité d'une prise en charge par l'assurance maladie d'un forfait soins, sa détermination est arrêtée par le représentant de l'Etat, après avis du président du conseil général. Ce dernier en tient compte pour arrêter la tarification des établissements relevant de sa compétence.

En ce qui concerne les établissements ou services auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs, la tarification est arrêtée conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat. Le projet de loi apporte une précision sur ce point : en cas de désaccord, c'est aux ministres compétents de fixer la tarification par voie d'arrêté.

Enfin le présent article précise que pour les établissements ou services relevant de la compétence de l'Etat c'est au représentant de l'Etat qu'il incombe de fixer la tarification.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 18.*

#### **Contrôle des décisions financières des établissements et services.**

(Art. 26-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit, par cet article, d'étendre aux établissements et services relevant de la compétence exclusive ou partagée du département les règles de la dotation globale de financement et de l'approbation préalable des dépenses que la loi du 25 juillet 1975 avait arrêtées pour les seuls établissements financés exclusivement par l'Etat ou un organisme de sécurité sociale.

Cette distinction établie entre les établissements selon le critère de l'autorité compétente résulte d'un amendement de votre commission des affaires sociales.

En effet, cette dernière souhaitait, pour étendre le principe de la dotation globale à tous les établissements, attendre la discussion du présent projet de loi particulière.

Par extension des règles définies à l'article 26-1 de la loi du 30 juin 1975 sont soumises à approbation préalable les décisions

dont le financement est assuré par une participation directe ou indirecte du département, ou lorsque la décision a une incidence sur la participation financière du département. Lorsque les dépenses engagées sont supérieures à l'approbation, elles ne seront pas opposables au département sauf si elles résultent de dispositions législatives ou réglementaires.

En ce qui concerne les précisions annuelles de dépenses et de recettes, qui sont soumises à approbation, l'autorité départementale peut, comme le représentant de l'Etat, augmenter ou encore diminuer voire supprimer certaines dépenses. Alors que la loi du 25 juillet 1985 précisait les éléments auxquels le représentant de l'Etat devait se référer pour justifier d'une telle mesure : satisfaction des besoins de la population, hypothèses économiques générales... Le présent projet de loi ne fixait aucune condition à la décision de l'autorité départementale. L'Assemblée nationale a tenu à préserver le parallélisme des formes et des procédures entre les décisions des deux autorités en faisant référence à l'article 11-1 de la loi du 30 juin 1975, et qui reprend les mêmes dispositions pouvant justifier un refus d'autorisation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ou des assurés sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 19.*

#### **Absences temporaires des pensionnaires des établissements sociaux.** (Art. 26-3 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit d'inscrire dans un texte de loi une pratique selon laquelle les pensionnaires d'établissements sociaux pouvaient s'absenter temporairement, sans avoir dans ces cas-là à acquitter la totalité de leurs frais de séjour. L'Assemblée nationale, sans revenir sur ce principe, a précisé la notion d'absence temporaire.

Quant aux modalités d'application de ce principe, il est prévu de les arrêter par un décret en Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit d'établissements bénéficiant d'une participation directe ou indirecte de l'Etat ou de la sécurité sociale ; lorsque l'établissement relève de la compétence exclusive du département, c'est le règlement départemental d'aide sociale.

Il paraît important de préciser au niveau de la loi, qu'en tout état de cause, le pensionnaire qui s'absente reste redevable d'une partie des frais d'hébergement, par exemple ceux correspondant

aux coûts fixes de l'établissement. Il importe de ne pas peser financièrement sur ceux des pensionnaires qui ne s'absentent pas.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 20.*

**Champ d'application de la dotation globale.**

(Art. 27 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit d'un amendement de conséquence qui élargit les possibilités d'introduction de la dotation globale, initialement limitée par la loi du 25 juillet 1985 aux seuls établissements relevant de la compétence financière de l'Etat ou de la sécurité sociale.

Comme en ce qui concerne le mécanisme d'approbation préalable des dépenses, les établissements ou services financés exclusivement ou partiellement par le département pourront être soumis à ce nouveau régime financier.

Les catégories d'établissements, ainsi que les modalités d'application seront arrêtées par un décret en Conseil d'Etat. Il est, en effet, difficile de généraliser à l'ensemble du secteur social une telle procédure qui requiert plusieurs conditions pour être efficacement applicable : financement majoritaire par une collectivité publique ou un organisme de sécurité sociale, existence d'une caisse pivot pour être le financeur, intervention de l'aide sociale à titre principal et non subsidiaire. L'introduction de ce nouveau mécanisme financier doit être progressive et soumise éventuellement à des expérimentations partielles.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 21.*

**Coordination.**

(Art. 27 bis de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Il s'agit d'un article visant à la cohérence du texte relatif aux institutions sociales et médico-sociales, en substituant à la notion de convention celle d'habilitation, définie par l'article 11 de la loi du 30 juin 1975 modifiée par le présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 22.*

**Etablissements et services de formation des travailleurs sociaux.**

(Art. 29 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975.)

Le présent article unifie le régime juridique des établissements de formation des travailleurs sociaux publics et privés. Jusqu'à présent les établissements publics étaient créés par décret, et les établissements privés par autorisation du ministre compétent.

Désormais, la procédure retenue pour tous ces établissements est celle de l'agrément ministériel. De plus, il supprime l'avis préalable de la commission nationale des institutions sociales et médico-sociales. Dans la pratique, cet avis n'était, semble-t-il, jamais demandé.

Par ailleurs, il arrête une exception pour les écoles de l'Etat assurant la formation des personnels de l'éducation surveillée et de l'administration pénitentiaire, qui contrairement au principe général ne constitueront pas des établissements publics.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE II

### *DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 70-1318 DU 31 DÉCEMBRE 1970, PORTANT RÉFORME HOSPITALIÈRE*

#### *Article 23.*

#### **Modalités de la tarification dans les centres et unités de long séjour.**

(Art. 52-1 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970.)

Dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences arrêtée par la loi du 22 juillet 1983, le département prend en charge les dépenses d'hébergement des personnes âgées au titre de l'aide sociale, tant dans les structures sociales ou médico-sociales que dans les structures sanitaires. L'Etat assure le financement des forfaits soins. La définition de ces deux éléments relatifs à l'hébergement et aux soins avait été prévue par la loi n° 78-11 du 4 janvier 1978.

Le présent article arrête les conséquences de cette nouvelle répartition des compétences en ce qui concerne le secteur sanitaire, comme l'article 17 du présent projet de loi l'avait fait pour le secteur social et médico-social. La procédure retenue est identique, à savoir, que le président du conseil général arrête la tarification des prestations d'hébergement, tandis que le représentant de l'Etat fixe la tarification du forfait soins. La procédure de coordination entre les deux décisions est identique puisque le président du conseil général est consulté préalablement sur la tarification du forfait soins et qu'il fixe le tarif des prestations d'hébergement, au vu de ce forfait soins.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Articles 24 et 25.*

#### **Coordination.**

Il s'agit, par ces deux articles dans la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, de tirer les conséquences de la fusion des commissions de l'équipement sanitaire et des commissions des équipements sociaux et médico-sociaux. Les références à la commission des équipements sanitaires sont donc modifiées en conséquence tout au long du texte de loi et suppriment les règles relatives à la composition des commissions des équipements sanitaires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### CHAPITRE III

#### *DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE*

##### *Article 26 A.*

##### **Modification de l'article L. 275 du code de la sécurité sociale.**

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, est un article de cohérence précisant que les conventions prévues à l'article L. 275 du code de la sécurité sociale peuvent être conclues pour fixer les tarifs d'hospitalisation sous réserve des dispositions de l'article L. 276 et L. 276-1 du même code. Cet article L. 276-1 est créé par l'article 26 du présent projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

##### *Article 26.*

##### **Modalités de tarification des prestations fournies par les établissements pour handicapés prises en charge par l'assurance maladie.**

(Art. L. 276-1 du code de la sécurité sociale.)

La nouvelle répartition des compétences faisant relever de la compétence de l'Etat les établissements médico-éducatifs pour handicapés, ainsi que les établissements d'éducation spéciale, le présent article précise que c'est au représentant de l'Etat qu'il incombe de fixer la tarification de ces établissements après avis de la caisse régionale d'assurance maladie.

Votre commission vous propose, à l'instar de ce qui est prévu dans le secteur hospitalier, de préciser que l'avis de la caisse régionale doit être rendu dans le délai d'un mois. Il importe de ne pas trop rallonger les délais de décision.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 27.*

**Allocations familiales versées à raison d'un enfant confié  
au service de l'aide sociale à l'enfance.**

(Art. L. 519 du code de la sécurité sociale.)

Cet article intègre pour partie dans le code de la sécurité sociale des pratiques des caisses d'allocations familiales qui n'avaient été, jusqu'à présent, définies que par une circulaire n° 54-55 du 11 juillet 1978. Ceci modifie quelque peu le sens à donner à l'actuel contenu de l'article L. 519 du code.

Le dispositif proposé par l'article 27 du projet de loi est le suivant. Le principe est maintenu du versement des allocations familiales à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant. Ainsi donc, dans le cas d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance, le calcul des allocations familiales se fait toujours compte tenu de cet enfant, mais la part des allocations familiales dues pour cet enfant est versée au service de l'aide sociale à l'enfance.

Ce principe général est assorti d'exceptions, notamment dans les cas de déchéance paternelle, d'indignité d'un ou des deux parents, de divorce ou séparation, ou encore d'enfant confié à un service public, un particulier ou un établissement privé. Le régime d'exception défini autorise le président du conseil général ou le juge à maintenir le versement de la totalité des allocations familiales à la famille, dès lors que celle-ci participe à la prise en charge de l'enfant, ou pour faciliter le retour de l'enfant dans son foyer.

La circulaire précitée du 11 juillet 1978 s'appuyait, pour justifier de cette exception, sur le maintien de liens entre la famille et le ou les enfants placés, mais dans la pratique il est apparu très difficile d'avoir une interprétation cohérente et harmonieuse de cette notion de lien ; dans certains cas il suffisait de constater le maintien de liens affectifs, mais dans d'autres ceci devait être assorti de retours réguliers dans la famille.

On peut cependant se demander si la rédaction retenue par le présent article 27 ne souffrira pas non plus d'une interprétation imprécise. Qu'entend-on ainsi par prise en charge de l'enfant ? Votre commission vous propose de préciser qu'il faut entendre une prise en charge soit matérielle, soit morale, qui permette ainsi de maintenir un lien aussi ténu soit-il entre la famille et l'enfant.

Il importe également d'apporter une rectification formelle. Depuis la loi n° 70-459 du 4 juin 1970, le terme « puissance paternelle » est remplacé par le terme « autorité parentale ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES A L'AIDE SOCIALE

#### CHAPITRE PREMIER

#### *DISPOSITIONS MODIFIANT LE TITRE II DU CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE*

##### *Article 28.*

#### **Modification de l'intitulé du titre II du code de la famille et de l'aide sociale.**

La modification de l'intitulé du titre II du code de la famille et de l'aide sociale a valeur de symbole. Désormais, le titre II regroupera les dispositions relatives à l'enfance et à la famille, et non plus seulement orientées vers la protection de l'enfance. L'introduction du mot « famille » traduit la volonté de réorienter l'action du service de l'aide sociale à l'enfance. Ce dernier doit privilégier le maintien ou la réinsertion de l'enfant au sein de sa famille d'origine. Pour ce faire, le service de l'aide sociale à l'enfance devra développer des actions de prévention et des actions éducatives en milieu ouvert. Il ne s'agit plus de nier l'existence de la famille d'origine, son rôle et ses prérogatives.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

##### *Article 29.*

#### **Missions et prestations du service de l'aide sociale à l'enfance.**

Cet article regroupe et définit dans un chapitre intitulé « Missions et prestations du service de l'aide sociale », les dispositions relatives à la protection de la naissance et à l'aide sociale à l'enfance qui faisaient jusqu'à présent l'objet des chapitres I et II du titre II du code de la famille et de l'aide sociale.

Le chapitre premier ainsi créé comprend désormais quatre sections :

-- Section I. — Missions du service de l'aide sociale à l'enfance ;

— Section II. — Prestations d'aide sociale à l'enfance ;

— Section III. — Droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance ;

— Section IV. — Statut des pupilles de l'Etat.

En réalité le présent article 29 ne modifie que le contenu des deux premières sections, les deux dernières ayant été modifiées par la loi du 6 juin 1984.

a) Article 40 du code de la famille et de l'aide sociale — Missions de l'A.S.E.

Il définit, au terme de l'article 40 du code précité, les missions du service d'aide sociale à l'enfance, qui constitue un service non personnalisé du département.

Premièrement sont précisées les catégories de bénéficiaires de ce service, à savoir, au premier chef les mineurs et leurs familles, ceci afin de préserver autant que faire se peut l'unité familiale. Peuvent également être pris en charge les mineurs émancipés et les majeurs de moins de vingt et un ans qui affrontent des difficultés sociales compromettant leur équilibre. Le décret du 2 décembre 1975 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger prévoyait ce cas d'intervention, par décision du préfet, mais à la demande des intéressés.

Par ailleurs, les types de missions du service sont définies par cet article 40. La typologie retenue arrête trois formes d'intervention selon la gravité des cas rencontrés : cela va du soutien psychologique, matériel, à l'organisation d'action de prévention là où il y a risque d'inadaptation sociale voire de marginalisation, jusqu'à la prise en charge du mineur par le service tout en maintenant la collaboration de la famille.

Enfin, l'article 40 arrête les moyens dont dispose le service d'aide sociale à l'enfance à savoir le versement de prestations ou le recours à des organismes publics ou privés sur lesquels le service exerce un contrôle a posteriori. Ce contrôle vient en plus du contrôle a priori exercé sur tout organisme ou service relevant de la loi relative aux institutions sociales et médico-sociales.

Sans revenir sur les dangers d'une extension du rôle de l'aide sociale à l'enfance, votre commission vous propose de préciser dans cet article introductif, que l'action de ce service s'exerce au principal auprès des mineurs et de leur famille.

b) Article 41 du code de la famille et de l'aide sociale — Autorité compétente pour accorder les prestations d'aide sociale à l'enfance.

L'article 41 reprend les dispositions arrêtées par l'article 34 de la loi du 22 juillet 1983. Le président du conseil général accorde les prestations d'aide sociale à l'enfance. Les commissions d'admission ne sont, en l'occurrence, pas compétentes. Auparavant, on peut rappeler que c'était le préfet qui exerçait cette responsabilité.

Mais l'article 41 confirme également le principe retenu par la loi du 22 juillet 1983, à savoir l'intervention possible du juge qui peut confier directement des mineurs au service de l'aide sociale à l'enfance. Cette compétence parallèle est développée par l'article 46 du présent projet de loi.

Les prestations accordées au titre de l'aide sociale à l'enfance sont regroupées sous trois catégories : aide à domicile, prévention de l'inadaptation sociale, entretien et hébergement des mineurs, des mères isolées ou des femmes enceintes.

Votre commission vous propose de rappeler le principe général de la prise en charge par le département où la demande est présentée.

c) Article 42 du code de la famille et de l'aide sociale - Première catégorie de prestations — L'aide à domicile — Définition des bénéficiaires.

Cet article s'inspire des règles actuellement en vigueur pour l'octroi des allocations mensuelles versées au titre de la protection de la naissance et de l'aide sociale à l'enfance. Ces règles sont étendues à toutes les formes d'aide à domicile.

L'aide à domicile peut être accordée à trois catégories de bénéficiaires :

— Premièrement, aux mineurs et à leur famille. L'aide est versée sur sa demande à la mère, au père ou à défaut à la personne qui assume la charge effective de l'enfant.

Deux conditions doivent être réunies : lorsque la sécurité, la santé, l'entretien ou l'éducation de l'enfant l'exigent, et lorsque les conditions de ressources du demandeur sont insuffisantes.

A cet égard, il faut noter que l'Assemblée nationale a supprimé le caractère cumulatif de ces deux conditions, ce qui peut paraître contestable.

— Deuxièmement, l'aide à domicile est accordée aux femmes enceintes. La rédaction de cet alinéa quelque peu imprécise maintient cependant l'exigence de deux conditions. D'une part, des difficultés

financières, d'autre part, des difficultés médicales ou sociales, ou encore des menaces quant à leur santé ou celle de l'enfant. L'aide à domicile pourra également être attribuée pour prévenir une interruption volontaire de grossesse ; dans ce dernier cas, il ne semble pas que les ressources de la personne soient prises en compte. L'actuel article 43 du code de la famille et de l'aide sociale ne distinguait pas ce cas particulier.

— Troisièmement, l'aide à domicile peut bénéficier aux mineurs émancipés et aux majeurs de moins de vingt et un ans, qui affrontent des difficultés sociales. Il s'agit d'une extension du décret du 2 décembre 1975 qui permettait aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs de bénéficier des seules prestations d'hébergement. Mais, à la différence de l'octroi de cette aide aux deux autres catégories de bénéficiaires, ce cas de versement conserve un caractère facultatif.

Votre commission vous propose de préciser que l'intervention du service peut se faire à la demande de la famille ou de la personne ou avec son accord. Bien souvent, en effet, le service d'aide sociale à l'enfance détecte un cas difficile et propose une solution. Comme le prévoient d'ores et déjà les textes en vigueur, il importe dans ce cas, que la famille donne son accord. Sinon le service ne pourra intervenir que sur décision judiciaire.

Par ailleurs, votre commission vous propose de rétablir le principe selon lequel la famille ou la personne doit présenter également des difficultés financières. Dans la pratique, toutes les personnes quasiment, seront dans cette situation ; pour les quelques autres, d'une part il importe de ne pas surcharger le service de l'aide sociale à l'enfance, d'autre part, il convient de ne pas oublier qu'il existe d'autres formes d'entraide, familiales, amicales, et que l'Etat ne doit pas devenir omniprésent.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

d) Article 43 du code de la famille et de l'aide sociale — Contenu de l'aide à domicile.

Cet article énumère les diverses prestations de l'aide à domicile, reprenant les prestations actuelles en opérant une classification.

— D'une part les prestations de service. Il peut s'agir de l'intervention d'une travailleuse familiale ou d'une aide ménagère (l'actuel article 51 du code de la famille le prévoit afin d'éviter le placement d'un enfant). Il peut également s'agir de l'intervention d'un service d'action éducative. Ces services ont été organisés par un décret du 7 janvier 1975, modifié par le décret du 2 décembre 1975 relatif à la protection de l'enfance en danger.

— Des prestations en espèces qui peuvent prendre trois formes : des secours exceptionnels, des allocations mensuelles ou encore des allocations mensuelles remboursables.

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant que ces différentes prestations pouvaient se cumuler entre elles, notamment les prestations de service.

e) Article 44 du code de la famille et de l'aide sociale — Régime des secours et des allocations mensuelles.

Cet article reprend les dispositions actuelles relatives au caractère incessible et insaisissable des prestations financières (art. 89 du code de la famille) ainsi que la possibilité de verser ces allocations au tuteur aux prestations sociales (quatrième alinéa de l'article 53 du code précité).

De plus, il aménage quelque peu les règles permettant le versement de ces allocations à toute personne assumant la charge de l'enfant, prévues au troisième alinéa de l'actuel article 53 du code précité. Mais la rédaction de cette disposition demeure ambiguë.

— La nouvelle rédaction supprime toute intervention de l'autorité administrative. C'est à la famille seule qu'il incombe de demander le bénéfice de cette disposition. En particulier, ni le président du conseil général ni le juge ne pourront intervenir.

— La famille pourra demander à ce que les allocations soient versées à toute personne assurant la charge temporaire de l'enfant. En ajoutant cet adjectif, l'Assemblée nationale a voulu permettre le versement de ces allocations à la travailleuse familiale ou au service social.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

f) Article 45 du code de la famille et de l'aide sociale — Deuxième catégorie de prestations — Prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse.

Il s'agit d'un dispositif nouveau mis à la charge du département. Il confirme en quelque sorte la transformation du service de l'aide sociale à l'enfance, ce qui entraînera à terme un accroissement de la charge financière de ce service. L'Assemblée nationale a précisé la nature des actions pouvant être menées au titre de la prévention de l'inadaptation sociale des jeunes et des familles. Elle a de plus supprimé le caractère facultatif de certaines de ces actions.

La typologie retenue permet de distinguer quatre catégories d'action :

- en vue de permettre aux intéressés, c'est-à-dire les jeunes et les familles, d'assurer leur propre prise en charge ;
- développer la prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;
- mener des actions d'animation socio-éducatives ;
- des actions d'insertion sociale et professionnelle.

Dans le cadre des actions d'animation socio-éducatives, le président du conseil général autorise les organismes publics ou privés à fonctionner et à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale départementale, selon les règles arrêtées par les articles 11-1 et 11-2 de la loi du 30 juin 1975.

Ces dispositions étendent considérablement le champ d'intervention de l'aide sociale à l'enfance. La justification avancée par l'Assemblée nationale est qu'il s'agit de développer des actions en amont et en aval de l'aide à l'enfance classique, afin de prévenir le handicap et maintenir l'enfant dans sa famille, ou de favoriser au maximum le retour dans la famille d'origine.

Ces préoccupations sont certes justifiées, et il importe de promouvoir un nouvel usage du service de l'aide sociale à l'enfance, qui ne se définisse plus par opposition, voire par négation de la famille d'origine. Mais on peut s'interroger sur l'ampleur à venir de ces tâches nouvelles. Personne n'est en mesure d'apprécier leur incidence financière pour les départements. Il convient à ce sujet de remarquer que ceci constitue une exception au principe général d'un transfert de compétences à législation constante. Par ailleurs, ne peut-on craindre que la mise en œuvre de ces tâches nouvelles n'entraîne des conflits de compétence et des problèmes de coordination tant avec les autres collectivités territoriales qu'avec l'Etat. Y-a-t-il un risque de voir certains partenaires se décharger de certaines de leurs responsabilités particulières, laissant au service d'aide sociale à l'enfance devenu, par cet article, largement polyvalent, la responsabilité financière d'une action sociale générale à mener auprès de certaines catégories de population. A titre d'exemple, comment s'articuleront les actions de formation professionnelle incombant à la région, les actions de réadaptation sociale qui restent à la charge de l'Etat ?

Votre commission vous propose d'en revenir au texte du projet de loi. D'une part, il prévoit que le département participe à des actions de prévention. C'est donc reconnaître que d'autres services sociaux, voire d'autres collectivités, sont également compétentes.

D'autre part, la formulation plus générale laisse plus d'initiative à chaque département, sur la nature des moyens à mettre en œuvre pour répondre à cet objectif.

**g) Article 46 du code de la famille et de l'aide sociale — Troisième catégorie de prestations : entretien et hébergement des mineurs et des mères isolées avec leurs enfants.**

Cet article définit les catégories d'enfants et de personnes pouvant être prises en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance et ce sur décision du président du conseil général. A la différence de la rédaction actuelle du code de la famille et de l'aide sociale ces différents bénéficiaires ne reçoivent plus des appellations spécifiques : enfants surveillés, enfants secourus, enfants en garde, enfants sous tutelle.

Mais cet article reprend, sans pratiquement les modifier, les critères d'admission en vigueur à l'heure actuelle. Les enfants et personnes pris en charge par le service sont les suivants :

— les mineurs ne pouvant être maintenus dans leur cadre de vie habituel. Il s'agit de l'ancienne catégorie des enfants recueillis temporairement (art. 48 actuel du code de la famille) ;

— des pupilles de l'Etat remis au service dans les conditions prévues aux articles 61 et 62 du présent code — enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service depuis plus de trois ans ; enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de trois ans ; enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont été expressément remis au service depuis plus d'un an par leur père ou leur mère en vue de leur admission comme pupilles de l'Etat et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ; enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du livre premier du code civil et qui ont été confiés au service depuis plus de trois ans ; enfants dont les parents ont été déclarés déchus de l'autorité parentale en vertu des articles 378 et 378-1 du code civil et qui ont été confiés au service en application de l'article 380 dudit code ; enfants confiés au service en application de l'article 350 du code civil) ;

— des mineurs confiés au service en application de dispositions du code civil relatives à l'assistance éducative (quatrième alinéa de l'art. 375-3 et art. 375-5), à la délégation d'autorité parentale (art. 377 et 377-1), à la déchéance et au retrait partiel de l'autorité parentale (art. 380), et lorsque le juge des tutelles défère la tutelle à l'Etat (art. 433). Les mineurs peuvent être également confiés en application des articles 10 et 15 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, comme le prévoit l'actuel article 49, troisième paragraphe, du code de la famille et de l'aide sociale.

On peut à ce sujet remarquer que le président du conseil général ne peut s'opposer à une décision judiciaire, mais il semble qu'il reste libre du choix du mode de placement. L'efficacité de telles dispositions suppose une réelle coopération entre le pouvoir judiciaire et le président du conseil général, afin que les enfants n'aient pas à souffrir de prises de position divergentes de l'une et l'autre autorité.

— Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique. L'actuel article 41 permet déjà leur accueil dans les maisons maternelles.

Enfin, le présent article reprend une disposition du décret du 2 décembre 1975 en prévoyant que peuvent être pris en charge temporairement les mineurs émancipés et les majeurs de moins de vingt et un ans qui souffrent d'un manque de ressources et d'une absence de soutien familial. Mais cette prise en charge conserve un caractère facultatif. Elle est donc laissée à la seule appréciation du président du conseil général. En particulier, le juge ne peut sans doute pas imposer un placement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

h) Article 47 du code de la famille et de l'aide sociale — Frais d'hébergement et d'accouchement des femmes ayant demandé le secret.

Cet article reprend les dispositions contenues dans l'actuel article 42 du code de la famille et de l'aide sociale, et relatives à la prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance des frais d'hébergement et d'accouchement d'une femme ayant demandé à ce que le secret de leur identité soit préservé.

Mais le présent article modifie les règles d'imputation en ce qui concerne la collectivité débitrice. Jusqu'à présent il s'agissait soit du département siège de l'établissement, soit de celui qui demandait l'admission de l'intéressée. Désormais, dans tous les cas, la prise en charge financière incombe au département siège de l'établissement.

De plus, l'Assemblée nationale est revenue aux dispositions actuelles qui mettent à la charge du père ou de la mère les frais d'hébergement et d'accouchement, dès lors que l'acte de naissance établi dans les trois jours de la naissance porte la mention du nom du père ou de la mère. Le projet de loi, initialement, permettait de mettre les frais à la charge du père ou de la mère, dès lors que son nom apparaît, consécutivement à l'acte de reconnaissance d'un enfant naturel (art. 62 du code civil). Cette présomption de dettes pesait ainsi pendant plusieurs années, puisque la reconnaissance peut intervenir très longtemps après la naissance. L'Assemblée nationale à

supprimé cette disposition arguant de son caractère dissuasif et de la fragilité des personnes visées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 30.*

**Coordination.**

Cet article précise la nouvelle numérotation des sections du chapitre premier du titre II du code de la famille et de l'aide sociale, et qui ont été modifiées par la loi n° 84-422 du 6 juin 1984.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 30 bis.*

**Abrogation de la section V du chapitre II du titre II  
du code de la famille et de l'aide sociale.**

Il s'agit d'un article rédactionnel ajouté par l'Assemblée nationale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 31.*

**Intitulé du chapitre II du titre II  
du code de la famille et de l'aide sociale.**

Le chapitre II du titre II du code de la famille reprend l'intitulé de l'actuelle section VI du chapitre II du titre II, à savoir, organisation du service chargé de l'aide sociale à l'enfance. L'actuelle section VI comporte cinq articles et le projet de loi en abroge deux (art. 78 et 79 relatifs aux personnels du service et au rôle du directeur départemental).

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 32.*

**Organisation du service chargé de l'aide sociale à l'enfance.**

(Art. 77 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article adapte les modalités d'organisation du service chargé de l'aide sociale à l'enfance aux nouvelles règles de décentralisation. Le service d'aide sociale est placé sous la présidence du président de conseil général. On peut rappeler que ce dernier a reçu le pouvoir d'admission dans le service et de placement (article 29 du projet de loi).

Le deuxième alinéa précise les moyens dont dispose le service, notamment en ce qui concerne les structures d'urgence. Il rappelle enfin que pour la mise en place de ces moyens, le service peut passer convention avec d'autres collectivités territoriales ou recourir à des organismes ou services habilités.

Votre commission vous propose de préciser comme à l'article 46 du code de la famille et de l'aide sociale à l'enfance, que l'aide sociale à l'enfance doit pouvoir assurer l'hébergement des mères avec des enfants de moins de trois ans.

*Article 33.*

**Harmonisation.**

(Art. 81 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article avait pour objet d'harmoniser les règles relatives au secret professionnel avec les nouvelles règles issues de la décentralisation, à savoir que le président du conseil général pouvait avoir communication des dossiers.

L'Assemblée nationale a supprimé les deux alinéas de l'article 81 du code de la famille précisant les règles de communication des dossiers du service de l'aide sociale à l'enfance, en particulier au président de conseil général, préférant se référer à l'article 47 de la loi du 22 juillet 1983 qui définit de façon générale le droit à communication des dossiers pour le représentant de l'Etat et le président de conseil général, dans l'exercice de leurs compétences.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 34.*

**Intitulé du chapitre IV du titre II  
du code de la famille et de l'aide sociale.**

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale afin de réinsérer l'intitulé proposé après l'article 35.

Votre commission vous propose de supprimer cet article.

*Article 35.*

**Dispositions financières.  
Chapitre III du code de la famille et de l'aide sociale.**

Ce nouveau chapitre se substitue aux sections VII et VIII du chapitre II du titre II.

(Article 83 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Obligation alimentaire.*

Cet article ne modifie pas les actuelles règles relatives à l'obligation alimentaire. En effet, l'admission à l'aide sociale à l'enfance ne dispense pas les parents de leurs obligations alimentaires.

A l'inverse, les enfants ne sont pas dans tous les cas redevables des créances alimentaires envers leurs parents, c'est en particulier le cas des pupilles de l'Etat élevés par le service de l'aide sociale jusqu'à la fin de leur scolarité, sauf si les frais occasionnés ont été remboursés au département. De même, le débiteur est délié de ses obligations par le juge lorsque le créancier a manqué gravement à ses obligations envers lui.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

(Article 84 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Contribution financière des bénéficiaires.*

Cet article détermine les conditions de la contribution qui peut être demandée au débiteur d'aliments pour un mineur pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance, ou à toute

personne prise en charge par ce même service. Le régime actuel dans lequel le préfet fixait le montant de cette participation, arrêtaient un taux plancher correspondant aux allocations familiales perçues pour l'enfant (art. 143 du code de la famille).

Désormais, ce sera soit au juge, quand le placement résulte d'une décision judiciaire, soit au président de conseil général, de fixer le montant de cette contribution. Dans ce cas, les conditions en seront arrêtées par le règlement départemental d'aide sociale.

L'Assemblée nationale, par souci d'unifier les politiques au niveau national, a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait une limite maximum à cette contribution. Votre commission s'élève contre cette disposition qui est en contradiction avec l'esprit de la décentralisation. Les nouvelles compétences des départements s'exercent sous leur entière responsabilité. Il ne saurait être question de limiter l'exercice de cette compétence par voie réglementaire. Dans un autre domaine, on peut rappeler que le département fixe, en toute liberté, le montant de la contribution demandée aux personnes bénéficiaires de l'aide ménagère.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

(Article 85 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Dépenses résultant de décisions judiciaires  
et mise à la charge du département.*

Cet article énumère les dépenses résultant d'une décision judiciaire et qui sont à la charge du département au titre de l'aide sociale à l'enfance. Il est tout d'abord rappelé que les dépenses résultant des placements dans les établissements et services de l'éducation surveillée sont à la charge de l'Etat.

L'article énumère quatre catégories de dépenses à la charge du département :

— les dépenses dues pour des mineurs confiés par l'autorité judiciaire en application des articles 375-3, 375-5 et 433 du code civil, et ce quelque soit le mode de prise en charge ;

— les dépenses dues pour les mineurs confiés au service en application des dispositions relatives à l'assistance éducative (4<sup>e</sup> alinéa de l'article 375-3 et article 375-5 du code civil), à la déchéance et au retrait partiel de l'autorité parentale (art. 380 du code civil), à l'exercice de la tutelle de l'Etat (art. 433 du code civil) ; sont également à la charge du département les dépenses résultant de l'entretien des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance en application des articles 10 et 15 de l'ordonnance du 2 février 1945

relative à l'enfance délinquante ce qui constitue une dépense nouvelle à la charge du département :

— les dépenses résultant d'une délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement en vertu des articles 377 et 377-1 du code civil. Mais, jusqu'à présent, il semble que la prise en charge financière par l'administration n'était pas automatique.

Enfin, seront également à la charge du département les dépenses afférentes aux mesures d'action éducative exercées sur le mineur et sa famille et décidées par le juge. Actuellement, seules les mesures effectuées par le service lui-même étaient prises en charge ; désormais, seront également prises en charge par le département les dépenses exposées par les personnes physiques, établissements et services publics ou privés à qui le juge aura confié cette tâche.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

(Article 86 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Détermination du domicile de secours  
pour les prestations d'aide sociale à l'enfance.*

Cet article reprenant les dispositions de l'article 193 du code de la famille et de l'aide sociale, dispose que le domicile de secours de l'enfant se trouve dans le département qui a prononcé l'admission dans le service d'aide sociale.

En ce qui concerne les enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance par décision du juge, ceux-ci sont pris en charge par le département siège de la juridiction qui a prononcé la mesure en première instance. Au cas où la juridiction se dessaisit du projet d'une autre juridiction, elle en informe les présidents de conseils généraux concernés et le département de la nouvelle juridiction compétente prend en charge financièrement l'exécution des mesures arrêtées.

Il n'est pas utile de viser, par dérogation, les dispositions du code relatives au domicile de secours, étant donné qu'une telle notion n'existe pas en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

(Article 87 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Accueil des mineurs réfugiés.*

Il s'agit d'une règle qui financièrement déroge à la règle générale prévue par l'article 85 nouveau du code de la famille et de l'aide sociale. C'est, en effet, l'Etat qui par remboursement, supporte intégralement les dépenses pour accueillir les mineurs hébergés sur le territoire national en vertu d'une décision gouvernementale. Une convention signée entre le représentant de l'Etat et le Président du conseil général arrête les modalités de cet accueil.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

(Article 88 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Dispense de droits de timbre et d'enregistrement.*

Cet article reprenait les actuelles dispositions de l'article 90 du code de la famille, à savoir que la dispense des droits de timbre et d'enregistrement sur les actes du service de l'aide sociale sont régies par les dispositions de l'article 1067 du code général des impôts.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 35 bis.*

**Intitulé du chapitre IV, titre II  
du code de la famille et de l'aide sociale.**

Il s'agit de la reprise de l'article 34 déplacé par l'Assemblée nationale et qui a pour objet d'intituler le chapitre IV du titre II du code protection des mineurs placés hors du domicile parental. Il s'agit de la reprise des dispositions de l'actuel chapitre III du titre II.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 36.*

**Surveillance des mineurs placés hors du domicile parental.**  
(Art. 94 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Tirant les conséquences des nouvelles lois de décentralisation, le présent article confie au président du conseil général la surveillance des mineurs placés hors du domicile parental tant en ce qui concerne leurs conditions morales que matérielles d'hébergement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 37.*

**Autorisation des personnes privées en vue de l'hébergement des mineurs.**  
(Art. 95 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article transfère au président du conseil général le pouvoir d'autorisation en ce qui concerne la création ou la modification importante d'un établissement privé d'hébergement de mineurs. C'est également le président du conseil général qui autorise une personne physique à héberger des mineurs.

Ce pouvoir s'exerce avec l'obligation de tenir informé le représentant de l'Etat dans le département de toutes les demandes formulées.

Enfin, il est précisé que le président du conseil général dispose d'un délai de deux mois pour refuser l'autorisation demandée. Il doit également tenir informé le représentant de l'Etat de sa décision.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter cet article.

*Article 38.*

**Contrôle des établissements hébergeant des mineurs.**

Cet article précise les règles d'exercice du pouvoir de police à l'encontre des personnes ou établissements accueillant des mineurs.

(Art. 96 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Contrôle des établissements privés hébergeant des mineurs.*

Cet article précise que tout établissement ou personne physique souhaitant héberger des mineurs (art. 95 du code de la famille) doit respecter les dispositions relatives à la tenue d'un registre (art. 207 du code de la famille) à la communication de renseignements, ainsi qu'aux visites de jour et de nuit (art. 209 du code précité), et aux libéralités accordées aux propriétaires, administrateurs ou employés des établissements (art. 209 bis du code précité).

Sous réserve d'un amendement de coordination, votre commission vous propose d'adopter cet article.

(Art. 97 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Fermeture des établissements hébergeant des mineurs.*

Le projet de loi au terme de cet article confiait au président du conseil général le pouvoir de police à l'encontre des établissements privés ou des personnes physiques hébergeant des mineurs.

Ce pouvoir de police s'exerce selon deux modalités : un pouvoir d'injonction qui découle de son pouvoir de surveillance défini à l'article 94 du code de la famille.

De plus, après avis du conseil départemental de protection de l'enfance, le président du conseil général peut fermer l'établissement. En cas d'urgence, il peut prendre une mesure immédiate et provisoire et saisir le conseil départemental de protection de l'enfance dans le délai d'un mois. Le représentant de l'Etat exerce en ce domaine un pouvoir de substitution.

L'Assemblée nationale se fondant sur les mêmes objections que celles évoquées lors de l'examen des dispositions relatives à l'exercice du pouvoir de police à l'encontre de tout établissement social ou médico-social a refusé de reconnaître un quelconque pouvoir de police au président du conseil général. A l'encontre des établissements hébergeant des mineurs, il en a donc été de même : c'est au représentant de l'Etat d'exercer ce pouvoir.

Votre commission vous propose cependant de maintenir la possibilité pour le président du conseil général d'exercer un pouvoir d'injonction à l'encontre des établissements. Ceci paraît indispensable, étant donné qu'en vertu de l'article 94 du code de la famille et de l'aide sociale, il exerce un pouvoir de surveillance sur les mineurs relevant du service, le pouvoir de surveillance s'exerce tant sur les conditions morales que matérielles de leur hébergement. Ainsi donc,

s'il constate des manquements dans ce domaine, il importe qu'il ait, concurremment avec le commissaire de la République, un pouvoir d'injonction à l'encontre de l'établissement ; à charge pour lui, si besoin est, de prévenir le représentant de l'Etat si l'établissement n'obtempère pas. Celui-ci alors pourra fermer l'établissement en vertu de son pouvoir de police.

De plus, il importe de préciser que pour garantir les créances des mineurs à l'encontre d'un établissement, l'hypothèque légale peut être inscrite dans tous les cas de fermeture de celui-ci, autres que ceux où le commissaire de la République exerce ses pouvoirs de police.

(Art. 98 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Fermeture des établissements publics hébergeant des mineurs.*

Le projet de loi, initialement, confiait à la collectivité territoriale qui avait créé l'établissement l'exercice du pouvoir de police à l'encontre de ce-dit établissement avec un pouvoir de substitution pour le représentant de l'Etat.

Là encore, l'Assemblée nationale a choisi l'exercice du pouvoir de police par le seul représentant de l'Etat.

Sous réserve d'un amendement de coordination, votre commission vous propose d'adopter cet article.

*Article 39.*

**Coordination.**

(Art. 99 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article tire les conséquences d'une nouvelle numérotation des articles du code, en modifiant les références incluses dans l'article 99 du code de la famille relatif au régime des sanctions pour certaines infractions.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 40.*

**Autorisation des intermédiaires de placement  
en vue d'adoption de mineurs.**

(Art. 100-1 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Les dispositions actuelles du code de la famille précisent que toute personne ou association qui s'occupe de l'adoption d'enfants doit y être autorisée par le préfet. L'absence de notification de refus dans un délai de quatre mois vaut autorisation.

Le présent article transfère ce pouvoir d'autorisation au président du conseil général en précisant qu'une autorisation doit être demandée dans chaque département où l'association de la personne envisage de placer un enfant.

L'Assemblée nationale a, de plus, repris une disposition contenue dans l'avant-projet de loi ; à savoir, que pour l'adoption de mineurs étrangers, l'habilitation était délivrée par le ministre compétent.

En ce qui concerne l'adoption d'enfants français, la procédure envisagée paraît très lourde : une association devrait ainsi s'adresser à tous les présidents des conseils généraux, pour pouvoir, si besoin est, placer ultérieurement un enfant dans le département de son choix. De plus, dans le cadre de cette procédure préalable, le président du conseil général du département disposera de peu de moyens de contrôle effectif. C'est pourquoi votre commission vous propose de réserver l'obligation de souscrire cette autorisation préalable auprès du président du conseil général du département où se trouve le siège social de l'association. Le décret prévu devra préciser par ailleurs quelles sont les modalités que l'association devra respecter pour permettre, au moment de l'adoption, au président du conseil général du département où réside l'adoptant de contrôler effectivement ce dossier d'adoption.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 40 bis.*

**Coordination.**

Il s'agit d'un amendement de l'Assemblée nationale supprimant la section III du chapitre III du titre II du code de la famille et de l'aide sociale et qui était intitulée « protection spéciale des mineurs confiés à des œuvres de bienfaisance privée ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 41.*

**Coordination.**

L'abrogation de la section III par l'article 40 *bis* suppose une nouvelle numérotation pour les sections IV et V du chapitre IV nouveau du titre II du code de la famille et de l'aide sociale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 42.*

**Contenu du contrat de placement passé avec une assistante maternelle.**

(Art. 123-3 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article complète les dispositions relatives au contenu du contrat passé avec l'assistante maternelle pour chaque prise en charge d'un enfant, et ce, que l'assistante maternelle soit employée par des personnes morales de droit public ou privé.

Au terme de l'article 42 du présent projet de loi, ce contrat devra également inclure les conditions d'arrivée de l'enfant, de son départ de la famille ainsi que les mesures de soutien éducatif dont il bénéficiera.

Sous réserve d'un amendement de forme, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 43.*

**Contrôle des assistantes maternelles.**

(Art. 123-4 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article 123-4 du code de la famille précise les catégories de personnes qui ne sont pas soumises aux obligations prévues pour les assistantes maternelles. L'article 43 du présent projet complète la liste d'exceptions en y incluant les personnes accueillant des mineurs pour des vacances, des congés professionnels et des loisirs. En revanche, sont soumises aux dispositions relatives aux assistantes familiales, les familles relevant des centres de placement familiaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE II

*DISPOSITIONS RELATIVES A LA PROTECTION JUDICIAIRE  
DE LA JEUNESSE*

Il s'agit par cette dénomination de marquer la spécificité des décisions de justice envers la jeunesse, par rapport à celles prises par les services administratifs de l'aide sociale à l'enfance.

Le terme « protection judiciaire de la jeunesse » regroupe l'ensemble des mesures décidées par les autorités judiciaires. Ce regroupement veut confirmer les finalités propres de telles mesures.

*Article 44 A.*

Il s'agit d'un article ajouté par l'Assemblée nationale qui rappelle les différentes catégories de personnes physiques ou d'établissements concourant à la protection judiciaire de la jeunesse. Il en est ainsi de toute personne ou établissement désignés par l'autorité judiciaire pour mettre en œuvre les mesures éducatives. A ce titre, ils sont sous le contrôle de l'autorité judiciaire et du ministère de la justice.

Il vous propose de préciser, dès cet article, que l'exercice du pouvoir judiciaire s'exerce sans préjudice des compétences du département.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 44.*

**Habilitation des personnes concourant  
à la protection judiciaire de la jeunesse.**

Cet article reprend les principes généraux inscrits à l'article 44 de la loi du 22 juillet 1983, relatifs à l'autonomie des décisions budgétaires. En vertu de ces principes, il arrête les dispositions suivantes en ce qui concerne les procédures d'habilitation des personnes ou organismes concourant à la protection judiciaire de la jeunesse.

L'habilitation peut avoir un double objet : au titre de la législation relative à l'enfance délinquante ou au titre de celle relative à l'assistance éducative.

Elle est délivrée par le représentant de l'Etat après avis du président du conseil général.

On peut en tirer les observations suivantes :

- Le juge n'est pas lié par l'habilitation délivrée par le président du conseil au titre de la loi du 30 juin 1975 (article II du projet de loi). Mais dans tous les cas c'est le département qui finance l'établissement.

- L'établissement est ainsi tenu de demander une double habilitation : au président du conseil général au titre de la loi du 30 juin 1975 pour accueillir des enfants sur décision du président du conseil général et au représentant de l'Etat pour accueillir des enfants au titre de la protection judiciaire de la jeunesse.

- Enfin, ces établissements pour se créer, ou recevoir une modification importante doivent demander une autorisation conjointe au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 45.*

#### **Convention définissant les objectifs de la protection judiciaire de la jeunesse dans le département.**

Cet article précise que le département et l'Etat après consultation des magistrats de la jeunesse peuvent passer convention avec des personnes privées ou tout organisme public ou privé pour définir les objectifs de la protection judiciaire. Toute autre collectivité, organisme ou personne peut participer à la mise en œuvre de cette politique, même si elle n'a pas participé à l'élaboration des objectifs.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 46.*

**Contrôle des personnes concourant  
à la protection judiciaire de la jeunesse.**

Cet article reprend, sous des termes différents le contenu de l'article 43, à savoir que les personnes concourant à la protection judiciaire de la jeunesse sont sous le contrôle de l'Etat et de l'autorité judiciaire. Une précision rappelle que ce double contrôle s'exerce sans préjudice des pouvoirs reconnus au département.

Votre commission vous propose de supprimer cet article par coordination avec son vote sur l'article 44 A. Désormais ces deux articles sont identiques.

*Article 47.*

**Durée des mesures d'assistance éducative.**

Cet article dispose que la durée de la mesure prise par l'autorité judiciaire au titre de l'assistance éducative ne peut excéder deux ans renouvelables. Sur amendement de l'Assemblée nationale, il est précisé que cette limite ne s'applique que pour les placements en établissements. Les placements familiaux sont donc exclus de ce dispositif au motif des risques de troubles psychologiques qui pourraient en résulter.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

### CHAPITRE III

#### *DISPOSITIONS MODIFIANT LE TITRE III DU CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE*

##### *Article 48.*

##### **Procédures d'attribution des prestations d'aide sociale. Contenu du règlement départemental d'aide sociale.**

(Art. 124-1-A du code de la famille et de l'aide sociale.)

Il s'agit d'un article inséré par l'Assemblée nationale tendant à préciser que les conditions d'attribution des prestations tant légales que facultatives et relevant de la seule compétence du département sont arrêtées par le règlement départemental d'aide sociale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'une nouvelle rédaction.

(Art. 124-1 du code de la famille et de l'aide sociale.)

##### *Autorités compétentes pour attribuer les prestations d'aide sociale.*

Cet article pose le principe général de la compétence pour l'attribution des prestations de commissions d'admission à l'aide sociale.

Actuellement, la procédure d'attribution implique l'établissement du dossier par les bureaux d'aide sociale, leur transmission soit au représentant de l'Etat soit au président du conseil général, selon leurs compétences. Les dossiers instruits sont soumis à la commission d'admission.

Par ailleurs, cet article énumère les exceptions à ce principe : la liste des exceptions ayant été complétée par l'Assemblée nationale, il est rappelé que les prestations d'aide sociale à l'enfance, celles relatives à la lutte contre la tuberculose, l'aide médicale pour les frais afférents à la contraception (art. 181-1 du code de la famille) et l'allocation compensatrice versée aux personnes handicapées sont attribuées par le président du conseil général. Les prestations d'aide sociale aux familles dont les soutiens accomplissent le service militaire, la couverture des soins d'hospitalisation au titre d'une interruption volontaire de grossesse (art. 181-2) ainsi que l'accueil dans

les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (art. 185), sont attribués par le représentant de l'Etat dans le département.

Enfin, il est rappelé que tant le contentieux lié aux décisions des commissions cantonales, qu'à celles du président de conseil général ou du représentant de l'Etat sont du ressort des commissions départementales et de la commission centrale d'aide sociale, à l'exception des prestations d'aide sociale à l'enfance dont le contentieux relève de la compétence des tribunaux administratifs.

Votre commission vous propose de préciser que seules les prestations légales, sauf exception, passent par la procédure de la commission d'admission. Pour les prestations facultatives, le département est libre d'en définir les modalités d'attribution.

(Art. 124-2 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Rétroactivité de certaines décisions d'attribution.*

Cet article précise les règles de rétroactivité pouvant être appliquées à certaines décisions d'attribution. Une instruction en date du 19 novembre 1958 le prévoyait pour certaines prestations, mais la procédure était très lourde et contraignante.

Le présent article prévoit que pourront avoir une partie rétroactive les mesures de prise en charge de frais médicaux mais si la demande d'admission à l'aide sociale a été faite sous certains délais. De plus, cette disposition reste à la discrétion du décideur (Etat, président du conseil général ou commission d'admission).

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 49.*

**Commissions d'aide sociale.**

(Art. 126 du code de la famille et de la santé.)

*Composition des commissions d'admission à l'aide sociale.*

Le présent article tire les compétences de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et le département en ce qui concerne la composition des commissions d'admission à l'aide sociale. Pour l'avenir, la composition des commissions varie selon qu'elles statuent sur des demandes de prestation relevant du département ou de l'Etat.

Dans l'un et l'autre cas, le président est un magistrat du siège en activité ou honoraire, ou une personnalité désignée par le premier président de Cour d'appel.

Lorsque la commission statue sur une demande de prestation prise en charge par le département, la commission comprend le conseiller général ou un suppléant du canton, soit dans le ressort duquel se trouve la commune où a été faite la demande, soit du demandeur, le maire de la commune concernée, ou un conseiller municipal suppléant.

Lorsque la commission statue sur une demande de prestation attribuée par l'Etat, ce sont deux fonctionnaires ou leurs suppléants désignés par le représentant de l'Etat dans le département qui y siègent.

En ce qui concerne les personnes pouvant siéger avec voix consultative :

- d'une part, lorsque la commission siège dans l'une des deux formations décrites ci-dessus, les personnes de l'autre formation peuvent siéger avec voix consultative ;

- d'autre part, et en ce domaine, l'Assemblée nationale a repris les mêmes règles que celles en vigueur aujourd'hui, peuvent siéger un représentant des organismes de sécurité sociale, de la mutualité sociale agricole et d'un centre communal d'action sociale ; ce dernier est désigné conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département.

Par exception avec ces règles de double formation, la commission statue en formation plénière pour statuer sur les prestations d'aide sociale versées aux personnes sans domicile fixe ou qui sont sur le territoire du fait de circonstances exceptionnelles sans avoir pu choisir leur lieu de résidence. Ces prestations sont prises en charge par l'Etat.

Enfin, l'Assemblée nationale a tenu à introduire une procédure contradictoire devant la commission.

Votre commission vous propose de modifier le mode de désignation du représentant du centre communal d'action sociale, en précisant qu'il sera désigné par l'union départementale des maires.

Par ailleurs, il paraît tout à fait utile que le demandeur puisse être entendu par la commission. Afin de donner toute son efficacité à cette mesure, il est important de préciser que le demandeur peut être accompagné. Dans certains cas, les personnes sont souvent très démunies face à l'appareil administratif.

(Art. 127 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Ressort et périodicité des réunions des commissions d'admission.*

Au terme de cet article, c'est le président du conseil général qui décide du ressort de la commission d'admission et de la périodicité

de ses réunions. En l'état actuel, c'était au préfet que revenait ce rôle et les commissions pouvaient arrêter des listes annuelles de bénéficiaires, qui étaient soit des personnes âgées, soit des économiquement faibles. Pour ces bénéficiaires, les commissions pouvaient se saisir d'office. Ces dispositions sont abrogées par le présent article qui ne concernait pratiquement que les personnes âgées.

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, votre commission vous propose d'adopter cet article.

(Art. 128 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Désignation des commissions départementales d'aide sociale.*

Cet article ne modifie pas les règles relatives à la composition des commissions départementales. Elles comprennent sept membres dont le président du tribunal de grande instance, président, trois conseillers généraux élus par le conseil général, trois fonctionnaires en activité ou à la retraite désignés par le représentant de l'Etat. Sur précision de l'Assemblée nationale, la commission est compétente pour les affaires traitées en première instance dans le département. Mais les règles de fonctionnement sont modifiées par le présent article :

- sur recommandation du médiateur, le délai de recours est porté de un à deux mois ;
- en cas de partage des voix, le président a voix prépondérante ;
- les secrétaires-rapporteurs ont voix délibérative sur les projets qu'ils rapportent et sont nommés par le Président de la commission sur proposition conjointe du président de conseil général et du représentant de l'Etat dans le département ;
- il n'est plus question de personnes siégeant avec voix consultative. Il s'agit de représentants des organismes de sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole.

L'Assemblée nationale a également prévu une procédure contradictoire devant cette assemblée départementale. Comme pour la commission cantonale, il importe de préciser que la personne peut être accompagnée.

(Art. 129 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Commission centrale d'aide sociale.*

Le présent article arrête les dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la commission centrale d'aide sociale.

Par rapport à l'état actuel du droit, les quelques modifications apportées sont les suivantes :

- les délais de recours sont portés à deux mois ;
- un décret en Conseil d'Etat détermine le nombre de sections et de sous-sections et non plus un simple arrêté ;
- le président de la commission reste nommé par le ministre, mais la compétence de ce dernier est désormais liée, puisqu'il nomme sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat ;
- les commissaires de la République ne prononcent leurs conclusions que sur les affaires qui leur sont confiées par le président ;
- enfin, l'Assemblée nationale a également prévu que la procédure avait un caractère contradictoire.

En ce qui concerne les autres dispositions, l'article 129 reprend les principes énoncés par le décret du 11 juin 1984. On peut brièvement les rappeler ici. S'agissant de la compétence de la commission centrale d'aide sociale, l'article 129 précise que les décisions des commissions départementales sont susceptibles d'appel devant la commission centrale.

Il convient d'ajouter par ailleurs qu'en vertu de l'article 131 du code de la famille et de l'aide sociale, le ministre chargé de l'aide sociale peut attaquer directement devant la commission centrale toute décision prise soit par les commissions d'admission, soit par les commissions départementales.

En outre, en application de l'article 6 du décret n° 64-355 du 20 avril 1964, les décisions concernant l'octroi des allocations servies aux familles dont les soutiens indispensables effectuent leur service militaire sont susceptibles de recours directement devant la commission centrale et ce dans un délai de deux mois.

En ce qui concerne le fonctionnement de la commission, chaque section ou sous-section comprend en nombre égal d'une part, des membres du Conseil d'Etat, des magistrats de la Cour des comptes ou des magistrats de l'ordre judiciaire et, d'autre part, des fonctionnaires ou des personnes particulièrement qualifiées (paragraphes II et IV de l'art. II du décret).

Les membres de la commission centrale sont nommés pour une durée de quatre ans renouvelable (art. 13 du décret).

Le président et le vice-président de chaque section ainsi que le président de chaque sous-section par le ministre (paragraphe II de l'art. 11 du décret).

Les rapporteurs chargés d'instruire les dossiers sont nommés par le ministre soit parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de la Cour des comptes, soit parmi les fonctionnaires des

administrations centrales des ministères, soit parmi des personnes particulièrement compétentes en matière d'aide sociale. Ils ont voix délibérative sur les affaires dont ils sont rapporteurs (paragraphe VII de l'art. 11 du décret).

Enfin, les affaires peuvent être renvoyées à deux sections réunies ou à l'assemblée plénière (paragraphe X de l'art. 11 du décret).

Par coordination, il doit être également précisé que la personne qui demande à être entendue peut se faire accompagner.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

#### *Article 50.*

##### **Saisine des commissions départementales et de la commission centrale d'aide sociale.**

(Art. 131 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article précise la liste des personnes pouvant saisir les commissions départementales et la commission centrale sous réserve du principe général d'un intérêt à la réformation de la décision.

L'article reprend les catégories de personnes déjà habilitées par le droit actuel : le demandeur, l'établissement concerné, le maire, le représentant de l'Etat, le président du conseil général... Il y ajoute les débiteurs d'aliments du demandeur ainsi que les services qui ont fourni la prestation contestée.

En ce qui concerne l'habitant ou le contribuable de la commune ou du département pouvant faire appel des décisions de la commission cantonale d'admission à l'aide sociale, il importe de préciser dans cet article qu'elles doivent avoir un intérêt direct à la réformation de la décision. On peut craindre sinon, une croissance exponentielle des recours contentieux d'autant plus que la décentralisation rapproche le niveau du décideur de celui du contribuable.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 51.*

**Centres communaux d'action sociale.**

(Art. 137 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Rôle des centres communaux d'aide sociale.*

Cet article donne une base légale à une pratique qui voulait que de nombreux bureaux d'aide sociale aient pris le titre de centre communal d'action sociale.

Les fonctions du centre communal sont ensuite précisées. D'une part, il est investi de missions élargies dans le domaine de l'aide sociale facultative. Le nouveau centre communal n'est plus un simple auxiliaire des institutions publiques ou privées n'ayant un droit de substitution qu'en cas de carence. Ils sont désormais chargés d'une action générale de prévention et de développement sociale en liaison avec les organismes publics ou privés. L'Assemblée nationale a tenu à préciser la rédaction de cet article afin d'éviter tout risque de municipalisation et de dirigisme du centre envers les associations. Le texte en réalité traduit la reconnaissance de l'interventionnisme économique et social reconnu aux communes par la loi du 2 mars 1982. Cette action peut s'accompagner par l'octroi de prestations remboursables ou non.

Par ailleurs, l'article, en matière d'aide sociale légale, confirme le rôle du centre communal en matière d'instruction des dossiers. Sur amendements de l'Assemblée nationale, il est précisé que les centres ont obligation de transmettre les dossiers dont l'instruction incombe à une autre autorité et ce, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

De plus, le centre communal peut exercer les compétences que le département a confiées à la commune. L'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 ne précisait pas que les établissements publics communaux pouvaient exercer ces compétences déléguées.

Enfin, il est rappelé qu'un syndicat de communes peut créer un centre intercommunal d'action sociale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

(Art. 138 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Administration des centres communaux d'action sociale.*

Cet article confirme la nature juridique du centre communal qui est un établissement public, communal ou intercommunal. La présidence reste exercée soit par le maire soit par le président du syndicat intercommunal ou son suppléant.

L'Assemblée nationale a prévu que le conseil d'administration élit un vice-président qui préside le centre communal en l'absence du président.

Le conseil d'administration reste constitué sur une base paritaire. Des membres élus en son sein par le conseil municipal ou le comité syndical et ce à la représentation proportionnelle, comme l'a précisé l'Assemblée nationale.

Les autres personnes ne sont plus désignées par le préfet, mais par le maire parmi les personnes participant à des actions de prévention ou de développement social... Obligation est faite au maire de désigner un représentant des associations familiales, des associations de personnes âgées, et des associations de personnes handicapées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 51 bis.*

**Coordination.**

(Art. 163 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Il s'agit par cet article de remplacer le terme bureau d'aide sociale par celui de centre communal d'action sociale dans l'article 163 du code de la famille relatif aux foyers pour personnes âgées.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 52.*

**Harmonisation rédactionnelle.**

Il s'agit d'un toilettage du code de la famille et de l'aide sociale pour substituer aux termes bureau d'aide sociale et commission administrative, les termes centre communal d'aide sociale et conseil d'administration.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 53.*

**Régime applicable aux décisions  
des centres communaux d'action sociale.**

(Art. 140 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article tire les conséquences des dispositions de la loi du 2 mars 1982 qui allège la tutelle de l'Etat sur les communes. Les délibérations du conseil d'administration relatives à l'acceptation de dons et legs ne sont plus soumises à l'autorisation du préfet.

Le régime général applicable aux délibérations est assoupli ; seules demeurent applicables les règles qui régissent la comptabilité des communes.

Enfin, l'article 53 réactualise certaines références du code des communes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 54.*

**Perception des revenus des personnes admises dans les établissements sociaux et médico-sociaux au titre de l'aide sociale aux personnes âgées.**

(Art. 142-1 du code de la famille et de l'aide sociale.)

L'article 54 introduit une disposition qui était utilisée dans la pratique, mais ce, sans base légale. Sur sa demande ou celle de son représentant, la personne âgée admise en établissement au titre de l'aide sociale, peut demander à ce que le comptable de l'établissement perçoive ses revenus. L'établissement peut demander à bénéficier de cette disposition dès lors que la personne n'est pas acquittée de sa contribution au minimum trois mois. Dans les deux cas, c'est la collectivité publique compétente qui prend la décision. Le comptable de l'établissement reverse le surplus de revenus dépassant le montant de la contribution et au moins une somme mensuelle minimale. L'Assemblée nationale a fait préciser qu'un décret arrêterait les conditions de mise en œuvre de cette disposition.

Afin d'entourer cette procédure du maximum de garanties, dans le respect de la liberté individuelle, il importe de confier au seul responsable de l'établissement, l'exercice de cette compétence. Dans

un établissement privé, le comptable n'a aucune responsabilité juridique propre pour pouvoir le faire. Il convient également de préciser que l'autorité compétente ne délivre pas d'autorisation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 55.*

**Avances sur recettes d'aide médicale.**

(Art. 182 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article précise que lorsque les recettes d'aide médicale attendues dépassent un certain seuil, le département doit faire une avance sur recette aux établissements d'hospitalisation de court et de moyen séjour.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 56.*

**Aide sociale en matière d'hébergement et de réadaptation sociale.**  
(Art. 185-1 et 185-3 du code de la famille et de l'aide sociale.)

L'article 56 tire les conséquences de la loi du 22 juillet 1983 qui met à la charge de l'Etat les mesures d'aide sociale en matière de logement et de réadaptation sociale. C'est l'Etat qui passe convention avec un centre pour que celui-ci accueille des personnes au titre de l'aide sociale.

En conséquence, l'Assemblée nationale a supprimé le dernier alinéa de l'article 185-1 du code de la famille relatif au caractère obligatoire pour le département du service social chargé de la prévention de la prostitution.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

## CHAPITRE IV

### *DISPOSITIONS MODIFIANT LE TITRE IV DU CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE*

#### *Article 57.*

#### **Domicile de secours.**

L'article 57 modifie les articles 192, 193 et 194 relatifs à la détermination du domicile de secours.

#### **Principe de répartition des charges.**

L'article 57 rappelle un principe de base, à savoir que les dépenses d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel une personne a son domicile de secours. Sur précision adoptée par l'Assemblée nationale il est rappelé que l'imputation des dépenses d'aide sociale se fait à l'exception des prestations qui sont à la charge de l'Etat et de la participation financière des communes prévues à l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983, et précisée par le décret n° 82-1123 du 23 décembre 1983. A ce sujet, on peut notamment rappeler que pour 1984 et 1985 les dispositions transitoires suivantes ont été arrêtées : en 1984, la contribution globale des communes et de chacune d'entre elles devait être égale à la contribution due au titre de la gestion 1983, majorée au maximum du taux de croissance des dépenses d'aide sociale et de santé supportées par le département au titre de l'aide légale. En 1985, la contribution de l'ensemble des communes sera calculée selon le mécanisme décrit ci-dessus. Toutefois, si dans certains départements cette contribution globale ainsi déterminée est inférieure à la moyenne nationale, le conseil général pourra, chaque année, la majorer d'un point de plus.

Pour les exercices 1985, 1986 et 1987, la contribution globale est déterminée selon les modalités suivantes : une première part sera répartie en fonction de la contribution antérieure des communes. Cette part sera égale au moins à 90 % de la contribution totale en 1985 et diminuera chaque année au maximum de 10 % au profit d'une seconde part. Une seconde part qui sera égale en 1985 au plus de 10 % de la contribution totale et qui pourra évoluer ultérieurement de 10 % chaque année, sera calculée en fonction de trois catégories de critères : dotation globale de fonctionnement, potentiel fiscal de chaque commune ; nombre de bénéficiaires ou d'admissions

à l'aide sociale ; structure, par classe d'âge, de la population ; situation de l'emploi. Aux termes de l'article 123 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, le Gouvernement soumettra au Parlement un bilan sur ce dispositif et ce, quatre ans après la date de publication de la loi, c'est-à-dire en 1987.

(Art. 193 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Mode d'acquisition du domicile de secours.*

Cet article fixe les grands principes relatifs à l'acquisition du domicile de secours. Il a été à cet égard profondément aménagé par le vote de l'Assemblée nationale comme cela a été rappelé dans l'exposé général.

Le dispositif retenu peut être ainsi présenté et il convient de distinguer deux catégories de personnes :

— en ce qui concerne les personnes majeures ou émancipées le domicile de secours s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département. Mais leur séjour dans des établissements sanitaires ou sociaux n'est pas acquisitif du domicile de secours. Dans ce cas, elles conservent le domicile de secours acquis avant l'entrée dans l'établissement.

En ce qui concerne le mineur non émancipé, les règles sont également modifiées :

- pour les enfants et personnes admises au bénéfice de l'aide sociale à l'enfance, le domicile de secours est le département où l'aide sociale est accordée et lorsqu'il s'agit d'enfants « en danger » ou « surveillés » leur domicile de secours est fixé dans le département du siège du tribunal qui a décidé du placement ;

- pour les autres enfants, l'article 193 actuel du code de la famille précisait que le domicile de secours s'acquerrait par la filiation. Désormais, le principe posé se réfère à l'exercice de l'autorité parentale qui détermine le domicile de secours.

Votre commission vous propose de préciser que la notion de domicile de secours ne peut se préciser en fonction des critères tirés des dispositions du code civil. En particulier, en ce qui concerne les majeurs sous tutelle, il ne saurait être question d'en référer à l'article 108-3 du code civil qui fixe le domicile légal du majeur sous tutelle au domicile légal de son tuteur. Le majeur sous tutelle pourra avoir un domicile de secours distinct, acquis par une résidence de plus de trois mois dans un département.

D'autre part, il vous est proposé d'étendre l'exception relative au séjour dans un établissement sanitaire ou social à tout autre éta-

blissement d'hébergement collectif. Il importe de ne pas peser financièrement sur les départements dans lesquels sont implantés de tels établissements.

Enfin il vous est proposé de préciser que ces nouvelles règles ne s'appliqueront que pour les personnes entrées en établissement postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi.

(Art. 194 du code de la famille et de l'aide sociale.)

*Perte du domicile de secours.*

Cet article comporte en réalité deux types de dispositions. Les principes relatifs à la perte de domicile de secours sont tout d'abord rappelés et l'article modifie également les principes déterminant la collectivité débitrice.

En ce qui concerne la perte du domicile de secours, le texte reprend le dispositif actuel, à savoir que le domicile de secours se perd par une absence ininterrompue de trois mois ou par l'acquisition d'un nouveau domicile de secours. Mais il est précisé que si l'absence résulte de circonstances excluant toute liberté de choix du lieu de séjour, le délai ne commence à courir que du jour où ces circonstances ne sont plus réunies.

En ce qui concerne la détermination de la collectivité débitrice, le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, apporte quelques nouvelles précisions afin d'éviter les conflits négatifs de compétence. Les points suivants peuvent être rappelés :

- Les frais d'aide sociale incombent, à titre provisoire, au département qui constate que le bénéficiaire n'a pas de domicile de secours.
- L'Etat prend en charge intégralement les frais d'aide sociale engagés pour les réfugiés, les nomades ou vagabonds pour lesquels aucun domicile fixe n'a pu être déterminé.

La décision est alors prise par la commission cantonale d'admission à l'aide sociale siégeant en formation plénière (élus locaux et fonctionnaires). Auparavant, la loi du 22 juillet 1983 confiait au président du conseil général compétence pour statuer sur l'absence du domicile de secours.

- Deux procédures sont définies pour déterminer la collectivité débitrice.

Lorsque le président du conseil général estime que le domicile de secours du bénéficiaire est dans un autre département, il doit transmettre le dossier dans le délai d'un mois. Le département présent doit se prononcer le mois qui suit. En cas de refus de compétence, le dossier est transmis au tribunal administratif qui doit alors statuer sur la détermination du domicile de secours en la forme des

référés. Ces précisions apportées par l'Assemblée nationale ont pour objet d'éviter les conflits de compétence, qui portent le plus souvent sur des populations entièrement fragiles.

De plus, le président du conseil général doit respecter certains délais de notification. Si la notification de l'acquisition d'un domicile de secours nest pas faite dans un délai de deux mois, les frais engagés restent à la charge du département qui a prononcé l'admission.

Enfin, il est prévu que les départements pourront au terme de conventions déroger aux règles légales fixées en matière de domicile de secours et décider d'une répartition des dépenses différentes.

En ce qui concerne la prise en charge par l'Etat, votre commission vous propose de préciser qu'elle intervient pour toute personne sans domicile de secours. Il n'est pas besoin de recommencer toute une procédure prouvant que la personne n'a pas de domicile fixe, lorsqu'il s'avère qu'elle n'a aucune résidence habituelle dans un département.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article additionnel après l'article 57.*

(Art. 198 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Par cet article additionnel, il vous est proposé de rappeler, à l'occasion de ce texte de loi, que le président du conseil général a le droit d'exercer un contrôle sur les modalités de mise en œuvre des prestations d'aide sociale. Pour cela il peut habiliter des agents départementaux.

Les modalités de ce contrôle seront arrêtées par le règlement départemental d'aide sociale prévu par l'article 34 de la loi du 22 juillet 1983.

*Article 57 bis.*

**Compétences de la section permanente  
du conseil supérieur de l'aide sociale.**

(Art. 201 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Les articles 57 *bis* et 57 *ter* ont été insérés par l'Assemblée nationale. L'article 57 *bis* adapte les règles de compétence de la section permanente du conseil supérieur de l'aide sociale. Elle est ainsi compétente pour statuer sur les recours arrêtant les montants des dotations globales dues par les organismes d'assurance maladie. Sous réserve de la régionalisation du contentieux de l'aide sociale,

la section permanente est également compétente pour statuer sur les recours contre les arrêtés pris par le représentant de l'Etat ou le président du conseil général en matière de tarification (prix de journée, tarif horaire ou dotation globale), tant pour les établissements publics ou privés que pour les services publics ou privés notamment les services d'aide ménagère. Enfin, il est rappelé que la section permanente statue en dernier ressort.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 57 ter.*

**Régionalisation du contentieux de l'aide sociale.**

(Art. 201-1 du code de la famille et de l'aide sociale.)

Cet article additionnel proposé par l'Assemblée nationale, propose la régionalisation du contentieux de l'aide sociale en se fondant sur les motifs énoncés dans l'exposé général. Afin d'accélérer la procédure de recours, il est proposé de créer dans chaque région une commission régionale de la tarification dont le champ de compétence soit identique à celui défini à l'article 57 bis, pour la section permanente du conseil supérieur de l'aide sociale. Ce dernier aurait à connaître en appel des décisions rendues par la commission sauf pour les litiges dont le montant serait inférieur à une somme fixée par décret en Conseil d'Etat. Dans ce cas, la commission régionale statue en dernier ressort.

Il est précisé que la commission régionale est présidée par le président du tribunal administratif et composée pour partie de membres de ce tribunal et pour partie de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale ou de gestionnaires d'établissements.

Enfin, sur un amendement déposé par le Gouvernement, il est précisé qu'un décret en Conseil d'Etat pourra arrêter un régime expérimental et ce dans une ou plusieurs régions avant l'entrée en vigueur de cet article.

Votre commission vous propose, afin de donner plus de souplesse à la composition de cette mission, de préciser qu'elle est présidée par le président du tribunal administratif ou un magistrat qu'il a désigné. Par ailleurs, il lui paraît indispensable que la régionalisation du contentieux passe par une phase expérimentale approfondie. Il importe donc de donner un caractère obligatoire à ce préalable.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE V

*DISPOSITIONS MODIFIANT LE TITRE V  
DU CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE*

*Article 58.*

**Contrôle de certains établissements autres que ceux visés par la loi du 30 juin 1975, par le représentant de l'Etat dans le département.**

**(Art. 210 du code de la famille et de l'aide sociale.)**

Cet article a été supprimé à l'Assemblée nationale. Il donnait compétence au représentant de l'Etat ou au président du conseil général pour exercer le pouvoir de police par voie d'injonction en décision de fermeture à l'encontre d'établissements hébergeant des indigents, ou des adultes accueillis en vue de leur réadaptation sociale. Le représentant de l'Etat disposait d'un pouvoir de substitution en cas de carence du président du conseil général.

Cet article a été supprimé au motif que le pouvoir de police ne pouvait être exercé que par le représentant de l'Etat.

Votre commission vous propose de maintenir cette suppression.

**TITRE III**  
**DISPOSITIONS RELATIVES**  
**AU CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE**

Les modifications apportées par le présent projet de loi sont mineures. Un second projet de loi devrait venir ultérieurement le compléter.

*Article 59.*

**Réglementation sanitaire.**

Il s'agit par cet article de rassembler l'ensemble des prescriptions techniques, dans un règlement sanitaire national.

**Règlement sanitaire national.**

(Art. L. 1 du code de la santé publique.)

En l'état actuel du droit, il incombait au préfet d'établir un règlement sanitaire départemental sur proposition du conseil départemental d'hygiène. Désormais, c'est un décret qui fixera les règles générales d'hygiène pris après consultation du conseil supérieur d'hygiène et sans préjudice de l'application des pouvoirs reconnus aux autorités locales.

**Arrêtés particuliers.**

(Art. L. 2 du code de la santé publique.)

Les prescriptions générales peuvent être complétées par des arrêtés du représentant de l'Etat ou des arrêtés du maire en vue d'édicter des dispositions particulières.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 60.*

**Services communaux d'hygiène et de santé.**

Au terme de l'article 60 du projet de loi, les bureaux municipaux d'hygiène et de santé sont désormais appelés services communaux d'hygiène et de santé.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 61.*

**Mesures d'application.**

(Art. L. 775 du code de la santé publique.)

L'article 61 du projet de loi précise que des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application des dispositions relatives aux services communaux d'hygiène et de santé. Votre commission vous propose de préciser dans le texte législatif, qu'eu égard aux nouvelles règles issues de la décentralisation, le directeur du service communal d'hygiène et de santé est désigné par le maire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

## TITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

#### *Article 62.*

#### **Application de l'article L. 519 du code de la sécurité sociale aux départements d'outre-mer.**

L'article L. 519 du code de la sécurité sociale relatif au versement des allocations familiales et modifié par l'article 27 du présent projet de loi est applicable aux départements d'outre-mer.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 63.*

#### **Réexamen des mesures d'assistance éducative. (Art. 375 du code civil.)**

L'article 63 tire les conséquences de l'obligation faite au tribunal de procéder au réexamen des mesures d'assistance éducative et ce au bout de deux ans.

Si les mesures sont intervenues plus d'un an avant la date d'entrée en vigueur de la loi, la reprise du stock devra se faire dans les douze mois.

Si les mesures ont été arrêtées moins d'un an avant l'entrée en vigueur du texte, le délai est de deux ans.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 64.*

#### **Disposition transitoire.**

L'article 3 du projet de loi prévoit la création des commissions des équipements sanitaires et sociaux. Jusqu'à leur mise en place, les commissions compétentes en vertu de l'article 6 de la loi du 30 juin 1975 demeurant en place.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 65.*

**Disposition transitoire.**

De la même manière, les commissions des équipements sanitaires sont maintenues en place jusqu'à l'installation des commissions des équipements sanitaires et sociaux.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 66.*

**Disposition transitoire.**

Cet article précise que les établissements et services publics ayant passé convention avec l'autorité compétente pour recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale sont réputés avoir été habilités dans les termes arrêtés par l'article 11-3 du projet de loi.

Il en est de même pour les établissements et services privés.

Ceci ne fait pas obstacle aux pouvoirs de dénonciation des autorités compétentes. Il vous est proposé de préciser que ce pouvoir de dénonciation s'exerce tant à l'égard des établissements publics que privés.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 67.*

**Prorogations.**

Cet article prolonge de cinq ans un certain nombre de délais de prorogations arrêtés par la loi du 30 juin 1975.

— Il s'agit des délais prévus pour l'érection en établissements publics de certains établissements sociaux fonctionnant comme des services non personnalisés (art. 19).

— Le délai arrêté pour la transformation des hospices est prolongé de cinq ans (art. 23).

— L'article 33 maintenait en vigueur, jusqu'à l'expiration des délais prévus aux articles 19 et 23 de la loi du 30 juin 1975, les dispositions transitoires permettant aux établissements hospitaliers de gérer des services ne répondant pas à la mission du service public hospitalier.

— Il s'agit également du délai prévu pour l'érection en établissements publics des établissements de formation de travailleurs sociaux, qui fonctionnaient comme des services non personnalisés (art. 29).

Sous réserve d'un amendement rédactionnel, il vous est proposé d'adopter cet article.

*Article 67 bis.*

**Coordination.**

(Art. 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975.)

Il s'agit d'un article adopté par l'Assemblée nationale tendant à supprimer la distinction entre publics et privés pour les établissements de cure et de prévention.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 67 ter.*

**Coordination.**

(Art. 272 du code de la sécurité sociale.)

Il s'agit d'un article adopté à l'Assemblée nationale qui, par coordination, substitue au mot préfet le terme président du conseil général, dans l'article de loi relatif à l'allocation compensatrice versée aux handicapés.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article 68.*

**Abrogations.**

A compter de la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi, un certain nombre de dispositions, caduques ou contradictoires, seront abrogées. Il s'agit plus particulièrement de :

— l'article 35 bis de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relatif aux procédures de constatation et de contestation de l'absence de domicile de secours, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article 194 du code de la santé publique, modifié par l'article 57 du projet de loi ;

— l'article 42 de la même loi du 22 juillet 1983 relatif au schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux, compte tenu de l'introduction d'un article 2-1 dans la loi sur les institutions sociales et médico-sociales de 1975, par l'article premier du projet de loi ;

— l'article L. 745 du code de la sécurité sociale qui dispose que, par dérogation aux dispositions des articles L. 272 et suivants, il est constitué, dans chaque département, une commission appelée à autoriser les établissements privés de cure et de prévention à dispenser des soins aux assurés sociaux ;

— diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale dont la suppression résulte des aménagements introduits par le projet de loi et concernant l'aide sociale à l'enfance (articles 48 et 49 définissant les enfants relevant à l'aide sociale à l'enfance ; les articles 51, 52, 53, 53-1 relatifs aux aides à domicile ; l'article 54 relatif au régime d'admission ; les articles 78 et 79 relatifs aux personnels des services d'aide sociale à l'enfance ; les articles 89 et 90 relatifs au régime des secours ; les articles 91 et 92 relatifs respectivement à l'établissement d'un règlement départemental du service de l'aide sociale et aux rapports sur le fonctionnement des services concernés ; l'article 100 relatif aux subventions publiques ; les articles 101 et 123 relatifs à la protection spéciale des mineurs confiés à des œuvres de bienfaisance privées) ;

— plusieurs articles du code de la santé publique sont également abrogés (article L. 3 relatif aux arrêtés municipaux sanitaires, rendu caduc par l'article 59 du projet de loi ; articles L. 766, L. 767, L. 768 et L. 771 relatifs au service départemental de la santé ; articles L. 773 et L. 774 relatifs aux bureaux municipaux d'hygiène, articles L. 776, L. 778 et L. 779 relatifs aux conseils d'hygiène départementaux et commissions sanitaires). Il convient de rappeler à cet égard que l'exposé des motifs du présent projet de loi indique qu'un « second projet de loi viendra ultérieurement compléter, en ce domaine, l'adaptation du dispositif législatif ».

Enfin, l'article 68 du projet de loi prévoit également l'abrogation de l'article 23 de la loi n° 54-806 du 13 août 1954.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.