

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relatif à la protection des enfants,*

Par M. Bernard BONNE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4264, 4307 et T.A. 644

Sénat : 764 (2020-2021) et 75 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
EXAMEN DES ARTICLES	17
TITRE I^{ER} AMÉLIORER LE QUOTIDIEN DES ENFANTS PROTÉGÉS	17
• <i>Article premier</i> Placement auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers de confiance	17
• <i>Article 1^{er} bis</i> Maintien du versement de l'allocation de rentrée scolaire au titre des enfants suivis par l'ASE et résidant au domicile des parents	20
• <i>Article 2</i> Conditions de délégation des attributs de l'autorité parentale	23
• <i>Article 2 bis</i> Encadrement de la dévolution de l'exercice de l'autorité parentale au parent survivant	26
• <i>Article 2 ter</i> Prise en charge des fratries dans un même lieu d'accueil	29
• <i>Article 2 quater</i> Favoriser le recours aux mesures d'aide à la gestion du budget familial	31
• <i>Article 2 quinquies</i> Possibilité de confier à la victime de violences conjugales l'exercice de l'autorité parentale pendant la durée de l'ordonnance de protection	33
• <i>Article 3</i> Encadrement des types de structures pouvant accueillir des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	36
• <i>Article 3 bis A</i> Partage d'informations couvertes par le secret entre professionnels intervenant auprès d'une même personne	40
• <i>Article 3 bis B</i> Parrainage des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance	43
• <i>Article 3 bis C</i> Droit de visite des parlementaires dans les structures de la protection de l'enfance	46
• <i>Article 3 bis D</i> Garantie d'un accompagnement aux jeunes en difficulté sortant de l'ASE	49
• <i>Article 3 bis E</i> Formalisation d'une coordination de parcours de soins dans le cadre du projet pour l'enfant	56
• <i>Article 3 bis F</i> Bilan pédiatrique, psychique et social au sein du rapport sur la situation de l'enfant	61
• <i>Article 3 bis G</i> Mesure d'assistance éducative en milieu ouvert intensifiée ou renforcée	62
• <i>Article 3 bis H</i> Possibilité pour le juge de proposer une médiation familiale	63
• <i>Article 3 bis I</i> Attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs suivis par l'aide sociale à l'enfance	65
• <i>Article 3 bis</i> Permettre aux infirmiers en pratique avancée d'exercer la mission de référent « protection de l'enfance »	66
• <i>Article 3 ter</i> Entretien de préparation à l'autonomie du mineur de l'ASE	68
• <i>Article 3 quater</i> Désignation d'une personne de confiance et entretien de suivi du jeune majeur anciennement confié à l'aide sociale à l'enfance	71

TITRE II MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS CONTRE LES VIOLENCES	73
• <i>Article 4</i> Contrôle des antécédents judiciaires du personnel du secteur social et médico-social	73
• <i>Article 5</i> Formalisation de la prévention et de la lutte contre la maltraitance dans les établissements sociaux et médico-sociaux	79
• <i>Article 6</i> Formaliser par un référentiel national l'évaluation des informations préoccupantes	84
TITRE III AMÉLIORER LES GARANTIES PROCÉDURALES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE	89
• <i>Article 7</i> Recours à une formation collégiale de jugement en matière d'assistance éducative	89
• <i>Article 7 bis</i> Désignation par le juge d'un avocat pour l'enfant capable de discernement	92
• <i>Article 8</i> Renforcement de l'information du juge	97
TITRE IV AMÉLIORER L'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL	99
• <i>Article 9</i> Harmoniser et revaloriser les rémunérations des assistants familiaux	99
• <i>Article 10</i> Gestion des agréments des assistants familiaux	108
• <i>Article 11</i> Limite d'âge des assistants familiaux	112
TITRE V RENFORCER LA POLITIQUE DE PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE	114
• <i>Article 12</i> Réforme de la protection maternelle et infantile	114
• <i>Article 12 bis A</i> Expérimentation des « maisons de l'enfant et de la famille »	121
• <i>Article 12 bis</i> Diverses mesures relatives à la protection maternelle et infantile ...	123
• <i>Article 12 ter</i> Rapport sur la prise en charge par l'assurance maladie des actes effectués par les infirmières puéricultrices	126
TITRE V BIS MIEUX PILOTER LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE	127
• <i>Article 13</i> Regroupement des instances nationales de protection de l'enfance	127
• <i>Article 13 bis (nouveau)</i> Expérimentation d'une gouvernance territoriale partagée entre l'État et le département pour la protection de l'enfance	139
TITRE VI MIEUX PROTÉGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	140
• <i>Article 14</i> Révision de la répartition territoriale des mineurs non accompagnés ...	140
• <i>Article 14 bis</i> Interdiction de la réévaluation d'un mineur non accompagné orienté par décision judiciaire	143
• <i>Article 15</i> Généralisation de la saisine du préfet afin d'appuyer l'évaluation de la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné	145
• <i>Article 15 bis (nouveau)</i> Clarifier les conditions d'accès au séjour des mineurs non accompagnés confiés à des tiers dignes de confiance	150
TITRE VII DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER	152
• <i>Article 16</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation des dispositions aux outre-mer	152

TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	155
I. AUDITION DE M. ADRIEN TAQUET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, CHARGÉ DE L'ENFANCE ET DES FAMILLES.....	155
II. EXAMEN DU RAPPORT.....	169
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> , ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	207
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	211
LA LOI EN CONSTRUCTION	219

L'ESSENTIEL

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

*

* *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE RÉMUNÉRATION ET D'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL

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

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



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

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

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

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

V. RÉNOVER LA PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE

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

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

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

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

VI. RÉFORMER LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

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

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

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

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

Financement : conjoint par l'État et les départements.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'évaluation des personnes se déclarant MNA en 2019

(mission d'information sur les MNA, 2021)



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

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

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

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

AMÉLIORER LE QUOTIDIEN DES ENFANTS PROTÉGÉS

Article premier

Placement auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers de confiance

Cet article propose que soit systématiquement examinée la possibilité de confier l'enfant à un membre de sa famille ou à un tiers digne de confiance avant que le juge n'ordonne son placement dans un établissement.

La commission a adopté cet article, modifié par deux amendements rédactionnels.

I - Le dispositif proposé

A. Le principe du maintien du mineur dans son environnement est peu appliqué dans les faits

L'article 375-3 du code civil énumère les **modes de placement qui s'offrent au juge** lorsqu'il décide de confier un enfant pour sa protection. Il peut ainsi décider de le confier à l'autre parent (1°), à **un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance** (2°), au service de l'aide sociale à l'enfance (3°), à un service ou un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée (4°) ou à un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé (5°).

Parmi ces options, **le maintien du mineur dans son environnement familial doit être privilégié**, ainsi que le prévoit l'article 375-2 du code civil : *« chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas le juge désigne soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement. »* La notion de « **milieu actuel** » figurant dans le code civil a été interprétée par la jurisprudence de la Cour de cassation comme étant « **le milieu familial naturel de l'enfant** »¹.

¹ Cass., civ. 1^{re}, 6 janvier 1981, n° 79-80.032.

En outre, lorsque l'intérêt de l'enfant exige qu'il soit extrait de son environnement familial, le lieu de son placement doit néanmoins permettre le **maintien des liens familiaux**, comme le prévoit l'article 375-7, alinéa 3, du code civil : « *le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs en application de l'article L. 371-5* »¹.

Les dispositions du code civil en matière d'assistance éducative sont donc ordonnancées pour privilégier le maintien des liens familiaux de l'enfant. Toutefois, **l'appréciation du juge reste souveraine pour la décision du placement** et le caractère subsidiaire du placement de l'enfant dans un établissement ne semble **pas systématiquement appliqué dans les faits.**

En effet, en 2019, parmi les placements ordonnés, **68 057 l'ont été à l'aide sociale à l'enfance, 4 392 à un tiers digne de confiance et 1 526 à un membre de la famille**².

B. Évaluer l'option d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance avant la décision de placement

Dans sa version initiale, le présent article ajoute un alinéa au sein de l'article 375-3 du code civil pour préciser que, sauf urgence, **le juge ne pourra ordonner le placement de l'enfant dans un établissement ou service qu'après évaluation par le service compétent** des conditions d'éducation et de développement de l'enfant dans le cadre **d'un accueil par un membre de la famille ou d'un tiers digne de confiance.**

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, le juge pourra disposer de cette évaluation dans le rapport qui lui est adressé en appui à la requête en assistance éducative ou dans le rapport d'échéance d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert. À défaut, il devra solliciter cette évaluation auprès des services compétents, qui pourront être :

- le service départemental de l'ASE qui a procédé à l'évaluation du mineur, dans le champ de l'assistance éducative ;
- le service de la PJJ ou un service associatif habilité, dans le cadre d'une mesure judiciaire d'investigation éducative ;
- le service en charge de la mesure d'AEMO, si la requête concerne le renouvellement de ce type de mesure.

¹ Art. 371-5 du code civil : « *L'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution. S'il y a lieu, le juge statue sur les relations personnelles entre les frères et sœurs.* »

² Étude d'impact du projet de loi. Données du ministère de la justice.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, en séance publique, quatre amendements identiques de la rapporteure, de Paul Christophe, de Perrine Goulet et de Monique Limon réécrivant cet article.

- Ces amendements précisent (au 1° du I) que **la décision du juge de placer l'enfant chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance devra être faite en cohérence avec le projet pour l'enfant¹** et après audition de l'enfant lorsqu'il est capable de discernement.

- Ils modifient en outre l'article 375-7 du code civil (2° du I du présent article) afin de prévoir que **le juge pourra charger le service de l'ASE d'accompagner l'exercice du droit de visite du ou des parents** de l'enfant confié un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, lorsque ce droit de visite doit être exercé, sur décision du juge, en présence d'un tiers.

- Enfin, ils complètent l'article L. 221-4 du code de l'action sociale et des familles (II du présent article) afin de prévoir **un accompagnement renforcé de l'enfant confié à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, en l'absence de mesure d'assistance éducative en milieu ouvert**. Dans ce cas, le dispositif proposé prévoit qu'un **référént** du service de l'ASE ou d'un organisme habilité informe et accompagne les personnes à qui l'enfant a été confié. Ce référént est également chargé de la mise en œuvre du projet pour l'enfant. Un décret devra fixer les conditions d'application de ces dispositions.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

L'accueil chez un tiers digne de confiance est peu utilisé par le juge lorsque l'enfant doit être extrait du domicile de ses parents. **Il permet pourtant de maintenir l'enfant dans son environnement habituel et de préserver des liens avec une partie de ses proches**, ce que privilégient les dispositions du code civil.

Il ressort des auditions conduites par le rapporteur que les juges des enfants craignent souvent qu'un placement chez un proche ou un membre de la famille crée chez l'enfant **des conflits de loyauté** et que la gestion des droits de visite des parents soit plus compliquée que dans le cadre d'un accueil par des professionnels neutres, chez un assistant familial ou dans un établissement. Par ailleurs, **les juges disposent souvent de peu d'informations pour apprécier l'opportunité d'une solution d'accueil chez un tiers digne de confiance ou un membre de la famille**. En effet, il convient d'évaluer la situation familiale et les conditions d'accueil qui peuvent être offertes par cette personne, ce qui suppose un travail en amont des services de l'aide sociale à l'enfance.

¹ Prévû à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le présent article permettra ainsi d'apporter au juge les informations nécessaires pour qu'il puisse pleinement considérer cette option d'accueil et apprécier si elle correspond aux besoins de l'enfant. Le juge restera néanmoins souverain pour ordonner la solution d'accueil qui lui paraît la plus adaptée, selon la situation et dans l'intérêt de l'enfant. Les précisions apportées quant à l'accompagnement du tiers digne de confiance par des professionnels permettront en outre d'assurer un suivi satisfaisant de l'enfant. **Le rapporteur soutient donc le dispositif proposé.**

La commission a adopté deux amendements rédactionnels à l'initiative du rapporteur (amendements COM-49 et COM-50).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis

**Maintien du versement de l'allocation de rentrée scolaire
au titre des enfants suivis par l'ASE et résidant au domicile des parents**

Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, propose que l'allocation de rentrée soit maintenue aux parents lorsque l'enfant est confié, sur décision du juge, à un service ou un établissement d'accueil à la journée, l'enfant continuant de ce fait de résider au domicile de ses parents.

La commission a réécrit cet article, afin de viser l'ensemble des situations dans lesquelles l'enfant suivi par l'aide sociale à l'enfance réside au domicile de ses parents ou de l'un de ses parents.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par l'adoption en séance publique d'un amendement du Gouvernement, modifie les règles d'attribution de l'allocation de rentrée scolaire due au titre d'un enfant faisant l'objet d'une mesure de placement.

A. L'allocation de rentrée scolaire

L'allocation de rentrée scolaire¹ (ARS) est destinée à soutenir les familles dans la prise en charge des dépenses de la rentrée scolaire de leurs enfants. Elle est attribuée pour chaque enfant inscrit en exécution de l'obligation scolaire dans un établissement d'enseignement public ou privé.

¹ Articles L. 543-1 à L. 543-3 du code de la sécurité sociale.

Soumise à condition de ressources, l'ARS est versée aux ménages dont les revenus ne dépassent pas un plafond qui est majoré de 30 % par enfant à charge. L'assiette des revenus pris en compte correspond aux **revenus nets catégoriels de l'année civile de référence**, soit l'avant-dernière année précédant le versement de l'allocation. Le plafond est revalorisé chaque année conformément à l'inflation hors tabac constatée pour l'année civile de référence.

Plafonds de ressources pour l'éligibilité à l'ARS

Nombre d'enfants	Plafond de ressources (revenus nets catégoriels 2019)
1 enfant	25 319 euros
2 enfants	31 162 euros
3 enfants	37 005 euros
<i>Par enfant supplémentaire</i>	<i>+ 5 843 euros</i>

Sources : Commission des affaires sociales ; arrêté du 14 décembre 2020 relatif au montant des plafonds de ressources de certaines prestations familiales et aux tranches du barème applicable au recouvrement des indus et à la saisie des prestations

Le montant versé varie en fonction de l'âge de l'enfant, selon trois tranches. Il est déterminé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) et fait l'objet d'un **versement unique avant la rentrée scolaire**, en général au mois d'août. Elle est versée par les CAF et les caisses de la MSA.

Montants d'ARS versés pour la rentrée scolaire 2021

Âge de l'enfant	Montant net de l'ARS
6 à 10 ans	370,31 euros
11 à 14 ans	390,74 euros
15 à 18 ans	404,27 euros

Sources : Commission des affaires sociales ; article D. 543-1 du code de la sécurité sociale et instruction interministérielle DSS/2B/2021/65 du 19 mars 2021 relative à la revalorisation au 1^{er} avril 2021 des prestations

En 2019, l'ARS était versée à **3 millions de bénéficiaires** pour une dépense de près de **2 milliards d'euros**¹.

¹ CNAF, Chiffres clés des prestations légales 2019.

B. Maintien du versement de l'allocation de rentrée scolaire au titre des enfants suivis par l'ASE et résidant au domicile des parents

Le principe de cette allocation étant d'apporter un soutien aux personnes qui assument les dépenses que représente la rentrée scolaire pour l'enfant dont ils ont la charge, **un régime d'attribution particulier est prévu lorsque l'enfant est placé au titre de la protection de l'enfance.**

Aux termes de l'article L. 543-3 du code de la sécurité sociale, **lorsque l'enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance, l'allocation de rentrée scolaire due au titre de cet enfant est versée à la Caisse des dépôts et consignations** jusqu'à l'émancipation ou la majorité de l'enfant, qui récupère le pécule à cette date. Sont visées les situations dans lesquelles l'enfant est confié par le juge à un service de l'ASE¹ ou à un service ou établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé² et lorsque le procureur de la République ou le juge ordonne à titre provisoire le placement d'un mineur ou à un centre d'accueil ou d'observation.

Le présent article modifie l'article L. 543-3 du code de la sécurité sociale afin **que l'ARS soit maintenue aux parents lorsque l'enfant est confié, sur décision du juge, à un service ou un établissement d'accueil à la journée, l'enfant continuant de ce fait de résider au domicile de ses parents³.**

II - La position de la commission

Le rapporteur soutient l'intention du présent article, qui propose que l'allocation de rentrée scolaire soit maintenue lorsque l'enfant suivi par l'ASE continue de résider au domicile des parents. Alors que dans ces situations les familles rencontrent des difficultés en matière éducative, il n'est pas souhaitable de les priver de cette allocation qui permet de les soutenir dans l'achat de biens pour la rentrée scolaire de l'enfant.

Il constate néanmoins que **le présent article vise à prévoir ce maintien de l'allocation lorsque l'enfant est confié à un établissement ou service d'accueil à la journée**, en visant le 4° de l'article 375-3 du code civil. Or, **l'allocation de rentrée scolaire est déjà maintenue aux familles dans ces situations**, ainsi que l'ont confirmé au rapporteur les services du ministère des solidarités et de la santé.

¹ 3° de l'article 375-3 du code civil.

² 5° de l'article 375-3 du code civil.

³ En visant le 4° de l'article 375-3 du code civil.

Il existe néanmoins des situations dans lesquelles l'enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfant mais continue de résider au domicile de ses parents. **Il convient donc de viser ces situations pour lesquelles il est légitime que l'ARS soit maintenue aux parents.** Il est en outre nécessaire d'appliquer un traitement similaire à toutes les situations dans lesquelles l'enfant réside au domicile. C'est pourquoi le rapporteur a proposé un **amendement COM-51** réécrivant cet article, afin de viser l'ensemble des situations dans lesquelles l'enfant suivi par l'aide sociale à l'enfance réside au domicile de ses parents ou de l'un de ses parents

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2

Conditions de délégation des attributs de l'autorité parentale

Cet article propose d'assouplir les conditions dans lesquelles le juge des enfants peut autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié à exercer des actes non usuels relevant de l'autorité parentale.

La commission a adopté cet article en précisant que cette autorisation ne peut être délivrée pour une durée excédant un an pour que le juge vérifie régulièrement si les conditions de son renouvellement sont toujours réunies.

I - Le dispositif proposé : la simplification de la délégation par le juge des attributs de l'autorité parentale

A. L'obligation faite au gardien de l'enfant de recueillir l'accord des détenteurs de l'autorité parentale pour l'accomplissement des actes non usuels

Le premier alinéa de l'article 375-7 du code civil dispose que **les parents de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative continuent à exercer les attributs de l'autorité parentale** à l'exception de ceux inconciliables avec la mesure.

L'article 373-4 du code civil précise toutefois que **la personne auprès de laquelle l'enfant est placé accomplit tous les actes usuels liés à la surveillance et à l'éducation de l'enfant.** La notion d'acte usuel n'est toutefois pas définie par la loi. La jurisprudence et la doctrine ont tenté d'apporter des éléments de clarification. Ainsi, un arrêt de la cour d'appel de Marseille a défini les actes usuels comme étant ceux relevant de la vie « *quotidienne, sans gravité, qui n'engagent pas l'avenir de l'enfant, qui ne donnent pas lieu à une appréciation de principe essentielle et ne présentent aucun risque grave apparent pour l'enfant, ou encore, même s'ils revêtent un caractère important, des actes s'inscrivant dans une pratique antérieure non contestée* »¹.

¹ CA Aix-en-Provence, 28 octobre 2011, n° 11/00127

En revanche, un acte ne peut pas être qualifié d'usuel « *s'il rompt avec le passé ou, surtout, s'il engage l'avenir de l'enfant* »¹.

Dans les faits, **la distinction entre les actes usuels et les actes non usuels est parfois délicate**. Le ministère des solidarités et de la santé a élaboré un guide à l'usage des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance² afin d'aider les services de l'ASE à distinguer les actes usuels de ceux qui ne le sont pas. La typologie qui en ressort n'en demeure pas moins baroque à certains égards comme en témoigne la recommandation du guide de considérer comme un acte usuel la coupe de cheveux d'entretien mais comme un acte non usuel le changement de coiffure.

Cette distinction emporte pourtant des conséquences pratiques non négligeables puisque les actes non usuels **nécessitent pour être accomplis que le gardien de l'enfant recueille l'autorisation expresse des parents**.

B. Les conditions d'une délégation exceptionnelle des attributs de l'autorité parentale

1. Le droit existant encadrant les possibilités d'autoriser l'exercice d'un acte non usuel sans l'accord des parents

Le tiers, à qui est confié un enfant, sollicitant l'autorisation d'accomplir un acte non usuel se heurte parfois **au refus injustifié des parents ou à leur absence de réponse**. Ces derniers peuvent manifester ainsi leur contestation de la décision de placement. Or, un tel comportement des parents peut aller **à l'encontre de l'intérêt de l'enfant et présenter des conséquences graves** notamment lorsque qu'une décision importante d'ordre médical (vaccination non obligatoire, mise en place d'un traitement médical, *etc.*) ou scolaire (inscription à un nouvel établissement, changement d'orientation) est en jeu.

C'est pourquoi, le second alinéa³ de l'article 375-7 du code civil permet au gardien de l'enfant de **se voir reconnaître par le juge des enfants le droit d'exercer un acte non usuel sans l'accord des parents**. Toutefois, les conditions dans lesquelles une telle délégation est possible sont strictement encadrées. Le juge des enfants ne peut **qu'exceptionnellement** décider de la sorte en cas de **refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale**, à charge pour le demandeur d'apporter la preuve de la nécessité de cette mesure. Le droit existant ne permet donc qu'une **délégation ponctuelle** et oblige la personne ou le service demandeur à revenir devant le juge des enfants autant de fois que nécessaire. La Cour de cassation a eu ainsi l'occasion de rappeler que le juge des enfants ne pouvait déléguer « *sans limitation de durée et globalement à un tiers le droit d'effectuer l'ensemble des démarches liées à la scolarité et aux loisirs de l'enfant* »⁴.

¹ A. Gouttenoire, *Rép. civ. Dalloz, Autorité parentale*, n° 149

² *L'exercice des actes relevant de l'autorité parentale pour les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance* (2018)

³ *Introduit par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la réforme de la protection de l'enfance.*

⁴ *Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 4 janvier 2017*

C. L'extension proposée des conditions d'autorisation par le juge des enfants

Le présent article propose de modifier l'alinéa 2 de l'article 375-7 du code civil afin de permettre au juge des enfants d'autoriser le tiers à qui l'enfant est confié de prendre **non pas seulement un acte relevant de l'autorité parentale mais plusieurs actes** qui resteront toutefois **déterminés**.

De même, le juge des enfants pourra autoriser cette délégation lorsque **les détenteurs de l'autorité parentale sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant**.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de la commission

Le rapporteur partage l'objectif du présent article qui vise à simplifier les procédures devant le juge des enfants qui peuvent être une source de complexité pour le service gardien de l'enfant. En outre, il ressort des auditions menées par le rapporteur que certains juges des enfants autorisent déjà dans une même décision le service à prendre plusieurs actes.

Le nouveau critère en cas de crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant permettra d'écarter un parent des décisions importantes de la vie de son enfant en raison d'actes commis sur l'enfant qui le disqualifient quand bien même il n'y a eu ni négligence, ni refus abusif ou injustifié de sa part. Le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi a estimé que cette disposition n'appelait « *aucune objection au regard (...) du principe de présomption d'innocence* ».

Néanmoins, le rapporteur est convaincu que ce transfert de prérogatives parentales est **une mesure grave qui peut distendre encore davantage les liens entre les parents et leur enfant et qui doit donc rester strictement proportionnée**. En facilitant la délégation de certains attributs de l'autorité parentale, le dispositif proposé ne doit pas inciter le gardien de l'enfant à ne plus rechercher l'autorisation des parents ou à solliciter cette demande par confort administratif.

Afin d'éviter ce risque, le rapporteur estime qu'il est nécessaire de **limiter à une durée d'un an** l'autorisation donnée par le juge à la personne ou au service gardien de l'enfant d'accomplir des actes non usuels relevant de l'autorité parentale. Cette limite de temps permettra au juge de réviser sa décision régulièrement pour **s'assurer que les conditions du transfert des prérogatives parentales sont toujours satisfaites**.

La personne ou service accueillant l'enfant doit, dans la mesure du possible et dans l'intérêt de l'enfant, chercher à maintenir ces liens et à associer les parents aux décisions importantes concernant leurs enfants.

La commission a adopté un amendement COM-71 du rapporteur visant à circonscrire à un an l'autorisation du juge d'autoriser le gardien de l'enfant d'accomplir plusieurs actes relevant de l'autorité parentale.

Le rapporteur tient cependant à souligner qu'une des principales difficultés liées aux délégations de l'autorité parentale tient à la confusion qui entoure les catégories des actes usuels et non usuels. Il apparaît que malgré le guide du ministère et les tentatives de clarification, des erreurs d'appréciation sont encore courantes et complexifient la vie des services¹. La clarification de ces notions ne peut toutefois relever du domaine de la loi.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2 bis

**Encadrement de la dévolution de l'exercice de l'autorité parentale
au parent survivant**

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'empêcher la dévolution automatique de l'exercice de l'autorité parentale au parent survivant, en cas de décès du parent exerçant seul cette autorité en raison d'une décision judiciaire.

La commission a réécrit cet article afin de permettre au juge de confier plus facilement l'enfant à un tiers dans cette situation sans systématiser de solution.

I - Le dispositif proposé

A. Le principe de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale au parent demeurant en état de l'exercer

1. Les cas de privation de l'autorité parentale par une décision judiciaire

L'article 373-2-1 du code civil prévoit que dans le cadre d'une séparation des deux parents, le juge aux affaires familiales peut confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un des deux parents si l'intérêt de l'enfant le commande.

¹ L'étude d'impact donne en exemple des « situations qui voient des enfants empêchés de se rendre à l'anniversaire de leurs amis » en l'absence d'autorisation des parents. Or, il apparaît que la participation de l'enfant à un tel événement relève bien de la catégorie des actes usuels.

En application de l'article 378 du code civil, le juge pénal peut retirer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale aux parents condamnés comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit soit commis sur la personne de leur enfant, soit commis par leur enfant, soit commis sur la personne de l'autre parent.

2. Le principe de dévolution de l'autorité parentale au parent demeurant en état d'exercer l'autorité parentale

L'article 373-1 du code civil prévoit le principe général selon lequel si l'un des père et mère décède ou se trouve privé de l'exercice de l'autorité parentale, l'autre exerce seul cette autorité¹. Cette dévolution s'opère de plein droit sans besoin qu'elle soit constatée par une décision de justice.

Le principe général de dévolution de l'article 373-1 provoque des situations dans lesquelles au décès brutal du parent qui s'était vu confier l'exercice unilatéral de l'autorité parentale, le parent survivant recouvre ses droits. De même, selon les indications de la direction des affaires civiles et du sceau transmises au rapporteur, l'article 373-1 s'applique dans les cas où le parent concerné s'est vu retirer l'exercice de cette autorité par une condamnation du juge pénal en application de l'article 378 du même code.

L'article 373-3 du code civil, dans sa version en vigueur depuis la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 prévoit même explicitement que « *la séparation des parents ne fait pas obstacle à la dévolution prévue à l'article 373-1, lors même que celui des père et mère qui demeure en état d'exercer l'autorité parentale aurait été privé de l'exercice de certains des attributs de cette autorité par l'effet du jugement prononcé contre lui* ».

L'alinéa 3 de l'article 373-3 du même code dispose qu'en cas de circonstances exceptionnelles le juge aux affaires familiales qui statue sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, après séparation des parents, peut décider, du vivant même des parents, qu'en cas de décès de celui d'entre eux qui exerce cette autorité, l'enfant n'est pas confié au survivant et peut, dans ce cas, désigner la personne à laquelle l'enfant est provisoirement confié. Toutefois, il ressort des informations communiquées au rapporteur par la direction des affaires civiles et du sceau, que cette procédure d'anticipation n'est que très rarement mise en œuvre.

L'alinéa 2 du même article prévoit toutefois que « *le juge peut, à titre exceptionnel et si l'intérêt de l'enfant l'exige, notamment lorsqu'un des parents est privé de l'exercice de l'autorité parentale, décider de confier l'enfant à un tiers, choisi de préférence dans sa parenté* ». Dans ce cas, il est saisi par un parent ou par le ministère public, qui peut lui-même être saisi par un tiers, parent ou non.

¹ L'article 373 du code civil dispose qu'« est privé de l'exercice de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause ». Cet état de fait ne nécessite pas nécessairement une décision de justice.

Depuis la loi précitée de 2002, un tiers, comme par exemple la personne qui aurait recueilli l'enfant, ne peut plus saisir directement le juge aux affaires familiales mais peut, en revanche, saisir le ministère public, lequel saisit le juge.

B. Le dispositif proposé

Le présent article a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe (La République en Marche). Il complète l'article 373-1 du code civil afin d'empêcher la dévolution de l'exercice de l'autorité parentale au parent survivant **si ce dernier en a été privé par une décision judiciaire antérieure.**

II - La position de la commission

Le rapporteur souscrit à l'objectif de cet article qui vise à éviter qu'un parent défaillant voire dangereux ne retrouve automatiquement, par le hasard des circonstances, la garde de son enfant et d'autres attributs de l'autorité parentale.

Toutefois, le rapporteur estime que les conséquences précises d'une telle disposition sont incertaines. L'article 2 *bis*, en effet, encadre la dévolution de l'exercice de l'autorité parentale à un parent privé de cet exercice par une décision judiciaire antérieure quelle que soit la nature de cette décision. Le parent survivant peut toutefois n'avoir été privé que de certains attributs et pour des motifs très variés¹. La conséquence logique d'une telle dérogation au principe de dévolution semble pourtant être, dans tous les cas, la vacance de l'exercice de l'autorité parentale dans l'attente d'un jugement.

Enfin, le rapporteur regrette que cette disposition n'ait pas fait l'objet de réflexions plus abouties comme en témoigne la contradiction évidente entre l'article 2 *bis* adopté par l'Assemblée nationale et les dispositions du premier alinéa de l'article 373-3 du code civil.

Le rapporteur est donc convaincu que, dans les situations visées par cet article, une solution davantage équilibrée exigerait de **donner plus de liberté au juge des affaires familiales, saisi en ce sens, de confier l'enfant à un tiers, si son intérêt l'exige.** Avant de se prononcer, le juge pourra apprécier *in concreto* les circonstances et constater s'il y a encore lieu ou non de priver le parent survivant d'un des premiers attributs de l'autorité parentale que constitue la garde de son enfant².

¹ L'éloignement géographique peut ainsi avoir justifié le dispositif du juge.

² Bien que le code civil ne fasse plus mention explicite des droits et devoirs de garde de l'enfant, cette dernière constitue bien encore un des attributs de l'autorité parentale.

En outre, aux termes de l'article 373-4 du code civil, la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation tandis que le juge peut aussi décider en confiant l'enfant à un tiers que ce dernier devra requérir l'ouverture d'une tutelle. Sinon, il conviendra au tiers de faire usage des procédures existantes de délégation de l'autorité parentale si les conditions sont réunies.

Dans l'attente de la décision du juge aux affaires familiales statuant sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, pendant la période où le parent ayant été privé de l'exercice de l'autorité recouvre ses droits, le rapporteur rappelle que le juge des enfants, ou le procureur de la République en cas d'urgence, peuvent prononcer une ordonnance de placement provisoire (OPP) sur le fondement des articles 375 et 375-5 du code civil si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur sont en danger.

Pour ces raisons, la commission a adopté l'amendement COM-94 du rapporteur permettant au juge des affaires familiales de confier plus facilement l'enfant à un tiers si le parent survivant a été privé de l'exercice de l'autorité parentale par une décision judiciaire antérieure.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2 ter

Prise en charge des fratries dans un même lieu d'accueil

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, propose de prévoir que l'enfant bénéficiant d'une mesure de placement chez un tiers est accueilli avec ses frères et sœurs, sauf si son intérêt commande une autre solution.

La commission a adopté cet article en modifiant sa rédaction.

I - Le dispositif proposé

A. Le principe d'accueil des fratries et sa dérogation

L'alinéa 3 de l'article 375-7 du code civil dispose que le lieu d'accueil de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative doit être recherché dans l'intérêt de l'enfant et afin de faciliter le maintien des liens de l'enfant avec ses frères et sœurs en application de l'article 371-5 du même code. Cet article 371-5 énonce le principe général selon lequel **l'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution.**

Le code de l'action sociale et des familles à son article L. 223-1-1 prévoit également que « *le projet pour l'enfant prend en compte les relations personnelles entre les frères et sœurs, lorsqu'elles existent, afin d'éviter les séparations, sauf si cela n'est pas possible ou si l'intérêt de l'enfant commande une autre solution* ». Le droit prévoit donc que le maintien des fratries dans un même lieu est le principe tandis que la séparation en est la dérogation commandée par l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, même placé dans un lieu d'accueil différent de celui de ses frères et sœurs, l'enfant a le droit de maintenir des relations avec ces derniers. L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles impose au service de l'ASE de « *veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec ses frères et sœurs soient maintenus, dans l'intérêt de l'enfant* ».

B. Le rappel du principe introduit à l'Assemblée nationale

Le présent article, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, sur un amendement du Gouvernement, vise à modifier le troisième alinéa de l'article 375-7 afin de prévoir que dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, **l'enfant doit être accueilli avec ses frères et sœurs, sauf si son intérêt commande une autre solution.**

II - La position de la commission

Le présent article explicite et décline le principe général de non-séparation des fratries sauf si l'intérêt de l'enfant commande une autre solution. La précision de cette dérogation apparaît comme essentielle au rapporteur. Il ressort des auditions, et contre une idée communément partagée, que la nécessité de séparer des frères et sœurs dans l'intérêt des enfants se présente devant les juges dans une proportion non négligeable de situations. Il est donc important de maintenir cette souplesse dans la loi.

Le rapporteur souscrit à l'objectif de cet article visant à **réaffirmer plus clairement l'accueil de l'enfant avec ses frères et sœurs sauf, lorsque son intérêt exige le contraire.** Néanmoins, comme l'a indiqué au rapporteur l'association SOS Villages d'enfants auditionnée, « *la séparation des fratries est un phénomène beaucoup trop fréquent aujourd'hui, dû aux manques de places disponibles pour l'accueil conjoint des fratries* ». Cette réalité a été soulignée avec constance par les autres acteurs de la protection de l'enfance entendus. Le rapporteur partage **la crainte que la réaffirmation législative du principe de l'accueil des fratries ne parvienne à changer la donne sans moyens suffisants.**

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement rédactionnel COM-72 visant à mieux coordonner la modification proposée et l'article 371-5 du code civil énonçant le principe général de non séparation des frères et sœurs.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2 quater

Favoriser le recours aux mesures d'aide à la gestion du budget familial

Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, propose d'étendre les situations pour lesquelles le juge des enfants peut ordonner le versement des prestations sociales à un délégué aux prestations familiales pour accompagner les parents dans leur gestion du budget familial.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, vise à renforcer les missions du juge afin de faciliter le recours aux mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial qui peuvent concerner les familles en difficulté.

1. Des mesures d'aide à domicile pour accompagner les familles ayant des difficultés à assumer la charge de leur enfant

Au titre de ses compétences en matière de protection de l'enfance le président du département peut accorder¹ des **mesures d'aide à domicile**². Ces mesures sont attribuées, à leur demande, ou avec leur accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes.

Aux termes de l'article, **l'aide à domicile comporte**, ensemble ou séparément :

- l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère ;

- **un accompagnement en économie sociale et familiale** ;

- l'intervention d'un service d'action éducative ;

- le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces.

¹ Art. L. 222-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Art. L. 222-2 du code de l'action sociale et des familles.

2. Extension des situations ouvrant droit à la désignation par le juge d'un délégué aux prestations familiales

L'article 375-9-1 du code civil prévoit que **lorsque les prestations familiales ou le revenu de solidarité active servi à une personne isolée ne sont pas employés pour les besoins** liés au logement, à l'entretien et à l'éducation des enfants et **que l'accompagnement en économie sociale et familiale n'apparaît pas suffisant**, le juge des enfants peut ordonner que ces prestations soient **versées totalement ou partiellement à un délégué aux prestations familiales**, pour une durée maximale de deux ans. Ce délégué exerce une action éducative auprès de la famille destinée à rétablir la capacité d'une gestion autonome des prestations. Il doit agir en s'efforçant de recueillir l'adhésion des bénéficiaires.

Le présent article vise à **élargir les cas dans lesquels le juge pourra ordonner l'intervention du délégué aux prestations familiales**. Pourront ainsi être concernées **toutes les situations dans lesquelles une prestation d'aide à domicile n'apparaît pas suffisante**, et plus seulement l'accompagnement en économie sociale et solidaire. À cette fin, le présent article modifie l'article 375-9-1 du code civil pour viser l'ensemble des prestations d'aide à domicile énumérées à l'article 222-3 du code de l'action sociale et des familles.

II - La position de la commission

Dans l'exposé de son amendement déposé à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a indiqué qu'il n'était pas suffisamment procédé à la désignation d'un délégué aux prestations familiales, cette décision judiciaire étant subordonnée à la mise en place par le département d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale.

Or, il existe des situations dans lesquelles cette désignation pourrait offrir un accompagnement utile à des familles en difficulté, suivies par le département par le biais des mesures d'aide à domicile autres que l'accompagnement en économie sociale et familiale.

Le rapporteur soutient le dispositif proposé. Il considère en effet que **les mesures visant à accompagner les familles et à prévenir les risques de carences éducatives doivent être davantage mobilisées**, par le juge et par les services du département, dans le respect de la subsidiarité des mesures judiciaires.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 2 quinquies

Possibilité de confier à la victime de violences conjugales l'exercice de l'autorité parentale pendant la durée de l'ordonnance de protection

Cet article, inséré à l'Assemblée nationale, propose que le juge aux affaires familiales délivrant une ordonnance de protection ne puisse confier l'exercice de l'autorité parentale qu'à la partie demanderesse.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, issu d'un amendement de Mme Isabelle Santiago adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, entend modifier les **compétences du juge aux affaires familiales** lorsqu'il délivre une **ordonnance de protection**.

Instituée par la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes¹, et régie par les articles 515-9 et suivants du code civil, l'ordonnance de protection est une décision prononcée par le juge aux affaires familiales afin de prendre des mesures destinées à **protéger la victime vraisemblable de violences conjugales** qui est ou a été en couple avec l'auteur ou qui a des enfants avec celui-ci. Saisi par la victime ou par le Procureur de la République avec l'accord de la victime, **le juge doit constater que les violences ou le risque de violences subies par une victime sont vraisemblables**, que la victime ait ou non déposé une plainte pénale. L'ordonnance de protection permet au juge de prendre en urgence, dans un délai maximal de six jours à compter de la fixation de l'audience, des mesures de protection de la victime vraisemblable pour une durée maximale de six mois.

À l'occasion de la délivrance d'une ordonnance de protection, **le juge est compétent**, aux termes de l'article 515-11 du code civil, **pour ordonner les mesures suivantes :**

- **interdire au défendeur de recevoir ou de rencontrer certaines personnes** spécialement désignées par le juge, ainsi que d'entrer en relation avec elles ;

- **interdire au défendeur de se rendre dans certains lieux** spécialement désignés par le juge dans lesquels se trouve de façon habituelle la partie demanderesse ;

- **interdire au défendeur de détenir ou de porter une arme ;**

¹ Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

- **proposer au défendeur une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique** ou un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes ;

- **statuer sur la résidence séparée des époux ou sur le logement commun** de partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou de concubins. La jouissance du logement est attribuée, sauf ordonnance spécialement motivée justifiée par des circonstances particulières, au conjoint qui n'est pas l'auteur des violences, et ce même s'il a bénéficié d'un hébergement d'urgence ;

- **se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et sur les modalités du droit de visite et d'hébergement**, ainsi que, le cas échéant, sur la contribution aux charges du mariage pour les couples mariés, sur l'aide matérielle pour les partenaires d'un pacte civil de solidarité et sur la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants ;

- **autoriser la partie demanderesse à dissimuler son domicile** ou sa résidence et à élire domicile chez l'avocat qui l'assiste ou la représente ou auprès du procureur de la République pour toutes les instances civiles dans lesquelles elle est également partie ;

- **autoriser la partie demanderesse à dissimuler son domicile** ou sa résidence et à élire domicile pour les besoins de la vie courante chez une personne morale qualifiée ;

- prononcer **l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle** des deux parties ou de l'une d'elles.

Alors que le juge aux affaires familiales délivrant une ordonnance de protection est aujourd'hui compétent pour « *se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale* », **le présent article, en modifiant le 5° de l'article 515-11 du code civil, propose de restreindre la compétence du juge à la possibilité de « confier l'exercice de l'autorité parentale à la partie demanderesse ».**

II - La position de la commission

Le régime juridique de l'ordonnance de protection a été récemment modifié et complété par la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille (dite loi Pradié) puis par la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales. Ces lois ont notamment raccourci les délais de délivrance par le juge d'une ordonnance, complété les mesures pouvant être ordonnées par le juge, qui peut notamment se prononcer sur le droit de visite et d'hébergement du parent, l'exclusion explicite de la condition de dépôt d'une plainte, ou encore l'octroi de l'aide juridictionnelle provisoire.

L'ensemble de ces modifications a pour objectif de **faciliter l'accès au juge et d'augmenter ainsi les mesures de protection des victimes**. En effet, bien qu'en progression constante depuis 2010, **le nombre d'ordonnances de protection prononcées par le juge demeure assez faible au regard du nombre de signalements de faits de violences** auprès des services enquêteurs. Ainsi, en 2016, 70 298 affaires ont été transmises aux parquets, alors que 3 102 demandes d'ordonnance de protection ont été formées devant les juges aux affaires familiales. Leur nombre a connu une progression significative entre 2018 et 2019, passant de 3 332 à 4 145¹.

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets des lois de 2019 et 2020 sur l'accès des victimes de violences conjugales à ces mesures de protection judiciaire. Dès lors, le rapporteur considère qu'il est préférable de **préserver le cadre juridique existant, au regard des modifications très récentes qu'il a connues**.

Par ailleurs, lors de la discussion de l'amendement ayant inséré le présent article à l'Assemblée nationale, la rapporteure puis le ministre ont indiqué que **le dispositif proposé était satisfait par le droit en vigueur**², puisque le 5° du l'article 515-11 du code civil donne déjà au juge aux affaires familiales compétence pour se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale lorsqu'il délivre une ordonnance de protection.

En outre, **la restriction apportée par le présent article peut sembler exclure des situations peu probables qui consisteraient** à ce que l'autorité parentale soit exclusivement confiée au parent présumé auteur de violences conjugales. **Le droit actuellement en vigueur, qui laisse une plus large marge de manœuvre au juge, permet d'adapter les mesures ordonnées à toutes les situations**, y compris celles dans lesquelles la partie demanderesse ne serait pas en mesure d'assumer seule l'exercice de l'autorité parentale. Il convient donc de **maintenir une certaine souplesse** afin que les décisions s'adaptent aux différents cas d'espèce, le juge exerçant son office, dans ce cadre, en faveur de la protection de la victime et dans l'intérêt de l'enfant.

Pour ces raisons, la commission a adopté l'amendement COM-52 de son rapporteur tendant à supprimer cet article.

La commission a supprimé cet article.

¹ Ministère de la justice, Guide pratique de l'ordonnance de protection, août 2020.

² Assemblée nationale, compte rendu de la séance publique du mercredi 7 juillet 2021.

Article 3

Encadrement des types de structures pouvant accueillir des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance

Cet article propose d'encadrer les types de structures pouvant accueillir des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance et prévoit que l'accueil à l'hôtel ou dans des structures « jeunesse et sport » soit réservé aux situations d'urgence.

La commission supprimé toute possibilité d'accueil de mineurs à l'hôtel, afin de ne maintenir qu'un accueil en urgence dans des structures « jeunesse et sport ». Elle a prévu l'entrée en vigueur de cette interdiction dans deux ans, afin que les départements puissent s'y préparer dans de bonnes conditions.

I - Le dispositif proposé

Le présent article entend **encadrer strictement les types de structures pouvant accueillir des mineurs au titre de la protection de l'enfance**, afin que l'accueil à l'hôtel ou dans des structures « jeunesse et sport » soit exceptionnel et réservé aux situations d'urgence.

Le cadre légal actuel semble insuffisamment précis, permettant à des établissements d'accueillir des mineurs sans relever du champ des établissements sociaux et médico-sociaux autorisés. En effet, ce champ ne couvre aujourd'hui que les établissements prenant en charge « habituellement » des mineurs au titre de l'ASE¹. Or ce caractère de prise en charge habituelle est mal défini, et aucune autre disposition législative n'interdit explicitement que ces mineurs puissent être accueillis dans d'autres types d'hébergement.

En conséquence, **le recours à des hôtels pour accueillir des mineurs protégés s'est largement développé**, notamment pour l'hébergement des mineurs non accompagnés.

Selon l'IGAS², **le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élevait, fin 2019, à au moins 5 % des jeunes pris en charge par l'ASE**. Selon ses estimations, **le nombre total de mineurs confiés à l'ASE hébergés à l'hôtel pourrait se situer entre 7 500 et 10 500**. 95 % des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28 % des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel. Le rapport de l'IGAS indique que les conseils départementaux justifient ce recours à l'hôtel comme une solution par défaut face à un flux difficile à prévoir et maîtriser. La tension sur les moyens d'accueil et les ressources a ainsi conduit certains départements à mettre en place une forme d'hébergement d'urgence pour MNA.

¹ Art. L.312-1 du code de l'action sociale et des familles.

² IGAS, L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, novembre 2020.

Or, l'IGAS relève que **le placement à l'hôtel des MNA peut être de longue durée**, certains étant hébergés à l'hôtel pour une durée supérieure à six mois voire à un an.

Cette situation présente d'importants risques pour les mineurs accueillis, souvent sans suivi éducatif. Ces structures sont inadaptées et insuffisamment contrôlées. Le Gouvernement avait donc annoncé fin 2020, par la voix du secrétaire d'État Adrien Taquet, qu'il interdirait dans la loi l'accueil de mineurs protégés à l'hôtel.

Par conséquent, le présent article entend faire entrer dans le champ des établissements sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation l'ensemble des structures de l'ASE, en supprimant la notion de prise en charge habituelle. Il prévoit une dérogation à cette règle afin qu'en situation d'urgence, un mineur puisse être accueilli à l'hôtel ou dans une structure de type « jeunesse et sport ».

A. Encadrement du recours à l'hôtel et à certaines structures « jeunesse et sport »

Le 1° du I du présent article crée un nouvel article L. 221-2-3 au sein du code de l'action sociale et des familles. Il prévoit que hors période de vacances scolaires, de congés ou de loisirs, la prise en charge d'un mineur ou d'un jeune majeur de moins de 21 ans au titre de l'ASE est assuré par un assistant familial ou dans un établissement ou service autorisé par le code de l'action sociale et des familles.

À titre dérogatoire et exceptionnel, pour un motif d'urgence ou de mise à l'abri, la prise en charge au titre de l'ASE pourra se faire dans des structures d'hébergement suivantes :

- les hôtels, qui sont visés par la mention des structures d'hébergement « relevant notamment du code du tourisme » ;
- les résidences hôtelières à vocation sociale¹ ;
- les structures d'accueil collectif de mineurs, dites structures « jeunesse et sport »².

Les conditions d'application de ce nouvel article L. 221-2-3 devront être fixées par décret.

B. Extension du régime d'autorisation pour les structures de la protection de l'enfance

Les 2° et 3° du I modifient l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles qui fixe la liste des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

¹ Art. L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation.

² Art. L. 227-4 et L. 321-1 du code de l'action sociale et des familles.

Les modifications élargissent et précisent le champ des ESSMS dans le domaine de la protection de l'enfance :

- en supprimant la notion de caractère « habituel » de la prise en charge dans ces structures ;

- par l'extension de ce régime aux établissements et services mettant en œuvre des mesures de prévention au titre de la protection de l'enfance ;

- par l'extension de ce régime aux établissements ou services chargés d'évaluer la minorité des personnes se présentant comme MNA.

Par coordination, le 4° du I modifie l'article L. 321-1 du code de l'action sociale et des familles pour que les périmètres des régimes d'autorisation et de déclaration des établissements accueillant des mineurs soient clairement identifiés.

C. Modalités d'entrée en vigueur

Le 1° du II prévoit que les dispositions posant une interdiction, avec dérogations, d'accueil de mineurs de l'ASE à l'hôtel, entreront à une date fixée par décret et au plus tard le premier jour du douzième mois suivant publication de la loi.

Le 2° du II aménage une transition entre le régime de déclaration et celui de l'autorisation pour les établissements concernés. L'activité pourra continuer à être exercée jusqu'à la décision administrative statuant sur la demande d'autorisation et, en l'absence de cette demande, le premier jour du treizième mois suivant la publication de la loi.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

• Trois amendements ont été adoptés lors de l'examen du texte en **commission**.

Le premier amendement de Mme Perrine Goulet **limite à deux mois la durée de l'accueil exceptionnel de mineurs de l'ASE à l'hôtel**.

Le deuxième amendement de la rapporteure, sous-amendé par Mme Perrine Goulet, prévoit qu'un décret fixera **un niveau minimal d'encadrement et de suivi des mineurs hébergés à l'hôtel ainsi que la formation requise**.

• En **séance publique**, les députés ont adopté cinq amendements.

L'amendement de Mme Florence Provendier prévoit que la dérogation permettant d'accueillir des mineurs de l'ASE à l'hôtel ne s'appliquera pas aux **mineurs en situation de handicap**.

Les deux amendements identiques de Mmes Sandrine Mörch et Delphine Bagarry précisent que **les établissements ou services chargés d'évaluer la minorité des MNA**, qui deviendront des ESSMS en vertu du présent article, réaliseront leurs prestations avec des **équipes pluridisciplinaires** et dirigées par **des professionnels dont le niveau de qualification sera fixé par décret**, comme pour les autres ESSMS.

Deux amendements de la rapporteure ont été adoptés, dont un de coordination et un qui prévoit que **les services d'évaluation de la minorité des MNA seront soumis au régime d'autorisation avec effet différé**, lorsque la décision administrative statuera sur la demande d'autorisation et, en l'absence de cette demande, le premier jour du treizième mois suivant la publication de la loi.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Les travaux menés par l'IGAS à la demande du Gouvernement sur l'accueil à l'hôtel font suite à une agression mortelle, survenue en décembre 2019, entre deux jeunes confiés au service de l'ASE dans un hôtel de Suresnes où ils étaient hébergés. Ils montrent une situation où le recours à l'hôtel est devenu un mode d'accueil habituel pour une partie des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance, principalement les MNA.

Le rapporteur considère que **cette situation n'est pas acceptable**. Compte tenu des risques d'un tel accueil pour les mineurs et des défauts de contrôle, de suivi et d'accompagnement qu'il comporte, le rapporteur estime que **l'hôtel ne peut en aucun cas constituer une solution d'hébergement pour des mineurs protégés**, quel que soit l'âge du mineur, même pour une courte durée. Le rapporteur a constaté par ses travaux que plusieurs départements sont parvenus à se passer totalement ou presque totalement des hôtels. C'est notamment le cas de l'Isère, de la Moselle et du Nord. **Il convient donc de généraliser cette pratique par une interdiction totale de l'accueil dans des hôtels.**

Par son amendement COM-53, le rapporteur a donc proposé à la commission **d'interdire l'accueil à l'hôtel et de n'autoriser que les accueils en urgence dans des structures « jeunesse et sport »**, pour deux mois au plus. Afin de donner aux départements le temps de s'adapter à cette interdiction, l'amendement propose de la rendre **applicable deux ans après la publication de la loi**.

La commission a également adopté l'amendement COM-3 de M. René-Paul Savary qui prévoit que le décret qui déterminera les conditions d'encadrement et de suivi des mineurs accueillis dans des structures « jeunesse et sport » devra être pris après consultation des conseils départementaux.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3 bis A

**Partage d'informations couvertes par le secret entre professionnels
intervenant auprès d'une même personne**

Cet article propose de préciser les services concernés par le partage d'informations à caractère secret entre professionnels intervenant auprès d'une même personne ou d'une même famille.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

Aux termes de l'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles, **les professionnels de l'action sociale et médico-sociale qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille sont autorisés à partager entre eux des informations à caractère secret**, afin d'évaluer leur situation, de déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en œuvre. Le partage des informations est limité à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale. Lorsqu'un coordonnateur est désigné par le maire pour assurer la continuité du suivi de la personne entre l'ensemble des professionnels intervenant auprès d'elle, ce coordonnateur est informé des informations à caractère secret ainsi transmises.

Le présent article, issu d'un amendement de Mme Perrine Goulet adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, entend **préciser quels sont les professionnels autorisés à partager ces informations**. Il propose ainsi de compléter la rédaction de l'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles afin de préciser que les professionnels sont issus « *notamment des services sociaux, des services médicaux, des services éducatifs ou des services judiciaires* ».

II - La position de la commission

Il convient de rappeler que **les professionnels intervenant auprès d'un enfant protégé sont soumis au secret professionnel**, que ce soit les personnes participant aux missions du service de l'ASE¹, le personnel de la protection judiciaire de la jeunesse², les professionnels de santé³, les fonctionnaires⁴, ce qui comprend les magistrats et les enseignants, ou encore les avocats⁵.

¹ Art. L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles.

² Art. 3-1 du décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

³ Pour les médecins : article R. 4127-4 du code de la santé publique.

⁴ Art. 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁵ Art. 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

La loi prévoit toutefois des dérogations obligatoires ou facultatives au secret professionnel.

Au titre des dérogations obligatoires, l'article 223-6 du code pénal prévoit que toute personne a l'obligation d'intervenir pour **protéger une personne en situation de danger grave et imminent**, sans pouvoir se retrancher derrière le secret professionnel.

Au titre des dérogations facultatives qui concernent les mineurs, l'article 226-14 du code pénal prévoit que les professionnels astreints au secret ont la possibilité d'**informer les autorités judiciaires, médicales ou administratives des privations ou sévices dont ils ont eu connaissance et qui ont été infligés à un mineur** ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.

La loi prévoit également des possibilités de **partage d'informations couvertes par le secret au sein de communautés professionnelles prenant en charge une même personne**.

Dans le **champ de la santé**, aux termes de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, **toute personne prise en charge** par un professionnel de santé, un établissement ou service, un professionnel ou organisme concourant à la prévention ou aux soins, un professionnel du secteur médico-social ou social ou un établissement ou service social et médico-social a droit au **respect de sa vie privée et du secret des informations la concernant**. Cet article précise que lorsque ces professionnels appartiennent à la même équipe de soins, ils peuvent **partager les informations concernant une même personne** qui sont strictement nécessaires à la coordination ou à la continuité des soins ou à son suivi médico-social et social. Ces informations sont réputées confiées par la personne à l'ensemble de l'équipe.

Dans le **champ social et médico-social**, l'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles **permet la coordination et le partage du secret entre professionnels pour le suivi d'une personne au titre de l'action sociale et médico-sociale** (handicap, dépendance, hébergement des personnes vulnérables, enfants en danger, *etc.*). Elle vise en particulier à coordonner l'action des services compétents pour la prévention et l'accompagnement des personnes confrontées à de graves difficultés sociales, éducatives ou matérielles.

Le cinquième alinéa de cet article L. 121-6-2, que le présent article propose de modifier, prévoit que **les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille sont autorisés à partager entre eux des informations à caractère secret**, afin d'évaluer leur situation, de déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en œuvre. Cette formulation large, qui se borne à viser « *les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne* », permet ainsi d'y inclure l'ensemble des professionnels au contact de la personne.

En outre, dans sa décision du 8 juin 2021¹, la Cour de cassation a rappelé que « *les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre ou apportent leur concours à la politique de la protection de l'enfance sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille peuvent bénéficier, après en avoir informé les personnes responsables du mineur* ».

Dès lors, **la modification proposée est déjà satisfaite par le droit en vigueur. Sa portée normative est très limitée**, puisqu'elle procède à une énumération de services, précédée d'un « *notamment* ». Au contraire, la précision qu'il est proposé d'apporter peut s'avérer assez **risquée**, les professionnels n'étant pas mentionnés dans cette énumération pouvant se considérer comme hors du champ d'application de la disposition. Enfin, la rédaction proposée est **imprécise** : d'une part, la mention de « services éducatifs » peut à la fois viser les services relevant du ministère de l'éducation nationale ou ceux mettant par exemple en œuvre des actions éducatives en milieu ouvert dans la cadre de mesures d'ASE ; d'autre part, il n'est pas fait mention des établissements et services médico-sociaux alors que l'article qu'il est proposé de modifier couvre le champ social et médico-social.

En conséquence, le rapporteur a déposé l'amendement COM-54 tendant à supprimer cet article, que la commission a adopté.

La commission a supprimé cet article.

¹ Cass, Ch. crim., 8 juin 2021, 20-86.000, publié au bulletin.

Article 3 bis B

Parrainage des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, propose de reconnaître et de formaliser la pratique du parrainage de proximité pour les enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

La commission a adopté cet article en prévoyant des modalités plus souples d'habilitation des associations de parrainage selon des conditions fixées par décret et en permettant aux mineurs non accompagnés de se voir systématiquement proposer un parrainage.

I - Le dispositif proposé : donner un fondement juridique plus solide au parrainage d'enfant

A. Le parrainage de proximité : un développement sans assise législative et encore insuffisant

1. Le développement du parrainage de proximité

Le parrainage de proximité permet **une relation privilégiée, ayant vocation à s'inscrire dans la durée, entre un enfant et une personne tierce bénévole, sous l'égide d'un organisme souvent associatif**. Le parrain ou la marraine noue un lien affectif et consacre une attention particulière à son filleul en lui dédiant du temps. Une convention entre les parents, le service à qui l'enfant est confié le cas échéant, l'enfant, le parrain ou la marraine et l'organisme qui accompagne le parrainage formalise les engagements réciproques et le projet individualisé du parrainage. **Une telle relation de parrainage n'est pas réservée aux seuls enfants bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative** mais peut être instituée pour tout enfant dont la famille, souvent en situation de fragilité ou de manque de soutien familial, en fait la demande.

Le premier texte mentionnant le parrainage, au moins pour les mineurs confiés à la protection de l'enfance, est une circulaire du ministère des affaires sociales datant du 21 juin 1972¹. Une autre circulaire du 30 juin 1978, définissant **le parrainage comme une aide possédant la triple caractéristique d'être « bénévole, partielle et durable »**, encourageait le parrainage de proximité.

¹ Flore Capelier, Comprendre la protection de l'enfance. L'enfant en danger face au droit, Dunod, 2015.

Le dispositif a été consolidé par un arrêté du 26 mai 2003 pris conjointement par le garde des Sceaux et le ministre délégué à la famille instituant un comité national du parrainage, remplacé en 2010 par le comité national de soutien à la parentalité, supprimé depuis. Un autre **arrêté interministériel du 11 août 2005, qui constitue le seul texte d'encadrement en vigueur actuellement, a fixé une charte du parrainage** à laquelle une quarantaine d'associations sont adhérentes¹.

En 2018, cette charte a été mise à jour par les principales associations de parrainage, réunies dans un collectif inter-associatif « *Tous Parrain !* », créé en 2016, afin de promouvoir le parrainage à échelle nationale.

2. Des objectifs fixés au parrainage loin d'être atteints

En dépit du développement du parrainage de proximité, celui-ci reste encore insuffisant. En 2001, 1 000 enfants étaient parrainés alors que 7 000 demandes de parrainage étaient formulées². En 2013, un rapport de l'IGAS estimait encore à seulement 1 200 le nombre d'enfants parrainés³. Selon les données transmises au rapporteur par la DGCS, **près de 3 000 parrainages étaient en cours en 2020** par les trois grandes associations que sont *Parrains par mille*, le réseau *France Parrainage* et *l'UNAPP*. Toutefois, d'autres initiatives locales existent sans possibilité de les chiffrer.

La volonté de promouvoir le parrainage a été affirmée dans une feuille de route du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes pour la protection de l'enfance pour les années 2015-2017. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, le Gouvernement a fixé **l'objectif d'atteindre 10 000 parrainages à horizon de 2022**.

B. La codification de la pratique du parrainage pour l'encourager

Le présent article, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, par un amendement de Mounir Mahjoubi (La République en Marche), vise à **reconnaître, dans la loi, le parrainage pour les enfants pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance**.

Un sous-amendement rédactionnel de la part du Gouvernement a été adopté afin **d'éviter toute confusion entre le parrainage et la possibilité de confier l'enfant pris en charge au titre de l'ASE à une personne tierce bénévole** comme le prévoit déjà l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et des familles depuis la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016.

¹ Arrêté du 11 août 2005 relatif à la charte du parrainage d'enfants.

² Rapport sur le parrainage remis à la ministre déléguée à l'enfance, à la famille et aux personnes handicapées, décembre 2001.

³ IGAS, Évaluation de la politique de soutien à la parentalité, 2013.

Le présent article insère au sein du code de l'action sociale et des familles, un article L. 221-2-6 qui prévoit **la possibilité donnée au président du conseil départemental ou son délégué de désigner, avec l'accord des parents, un parrain ou une marraine à un enfant pris en charge à l'ASE.** L'association et le service de l'ASE ont la charge d'accompagner et de contrôler le parrainage. L'article renvoie au règlement le soin de préciser les principes fondamentaux du parrainage et les associations reconnues au plan national, signataires d'une charte.

II - La position de la commission

La reconnaissance législative du parrainage pourra légitimer et encourager cette pratique vertueuse. Sans pouvoir disposer de chiffres consolidés et exhaustifs, le nombre de parrainages est encore bien loin de l'objectif de 10 000 fixé par le Gouvernement. La formalisation d'une procédure facilitera l'appropriation du parrainage par les services départementaux d'aide sociale à l'enfance et précisera son encadrement par le département ou l'association.

Le rapporteur est particulièrement convaincu du bien-fondé du parrainage au bénéfice des mineurs non accompagnés (MNA) qui, privés de famille en France, ont un besoin encore plus grand de renouer des relations de confiance avec un adulte. La commission a adopté un amendement COM-73 du rapporteur visant à ce que soit **proposé systématiquement un parrainage aux MNA afin de les aider à sortir de leur isolement.**

En outre, la reconnaissance par voie réglementaire des associations de parrainage au plan national apparaît comme rigide et risque d'oublier les initiatives locales déjà existantes ou à venir. Dès lors, ainsi que l'a souligné la DGCS dans sa contribution aux travaux du rapporteur, un dispositif d'agrément des associations constituerait une voie plus souple et plus adaptée. La commission a adopté un amendement COM-74 du rapporteur visant à prévoir qu'un décret fixe les conditions d'habilitation des associations de parrainage.

La commission a adopté un amendement rédactionnel COM-75 visant à éviter toute confusion entre les tiers dignes de confiance et les marraines et parrains. Il convient de rappeler que **le parrainage de proximité n'a pas vocation à se substituer aux mesures d'assistance éducative.**

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3 bis C
**Droit de visite des parlementaires
dans les structures de la protection de l'enfance**

Cet article propose d'instituer un droit de visite des députés, sénateurs et députés européens élus en France au sein des établissements de l'aide sociale à l'enfance, après information du président du conseil départemental.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

En complément des prérogatives accordées aux parlementaires afin qu'ils puissent exercer leurs missions constitutionnelles de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, la loi prévoit spécifiquement que les parlementaires disposent d'un droit de visite des lieux de privation de liberté. Sur ce modèle, le présent article entend créer un régime légal de droit de visite des parlementaires pour les établissements de l'aide sociale à l'enfance.

A. Le droit visite des parlementaires, un régime spécifique aux lieux de privation de liberté prévu par la loi

Depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes¹, les députés et les sénateurs bénéficient d'un droit de visite des établissements pénitentiaires. Ce droit a été ouvert en 2009 aux députés européens élus en France² puis étendu à la visite des centres éducatifs fermés en 2015, date à laquelle la loi a également permis aux parlementaires d'être accompagnés de journalistes³.

L'article 719 du code de procédure pénale prévoit ainsi que :
« Les députés et les sénateurs ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de **garde à vue**, les **établissements pénitentiaires** et les **centres éducatifs fermés** mentionnés à l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. / À l'exception des locaux de garde à vue, les députés, les sénateurs et les représentants au Parlement européen mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent être accompagnés par un ou plusieurs **journalistes** titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

¹ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

² Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

³ Loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

En outre, les parlementaires disposent d'un droit de visite prévu par la loi pour se rendre à tout moment dans des **établissements** assurant des **soins psychiatriques sans consentement**¹, qui constituent également des lieux de privation de liberté.

B. Les prérogatives des commissions parlementaires pour procéder à des contrôles sur place

Au-delà des droits de visite posés par la loi, il convient de rappeler que **les parlementaires disposent de prérogatives leur permettant de se rendre dans de nombreux établissements**, afin d'exercer leur mission de contrôle et d'évaluation.

À cet égard, l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que *« les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. »*

En outre, **les membres des commissions des finances et des affaires sociales des assemblées parlementaires disposent de pouvoirs spécifiques** destinés au **contrôle des budgets de l'État et de la sécurité sociale**. Ainsi, l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que : *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. »*

Par ailleurs, aux termes de l'article LO. 111-9 du code de la sécurité sociale, *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, au président de la mission mentionnée à l'article LO 111-10, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. À cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. »*

¹ Art. L. 3222-4-1 du code de la santé publique.

Au-delà, les parlementaires tirent de l'article 24 de la Constitution la possibilité de mener de très larges investigations dans le cadre de leurs travaux de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

C. L'institution d'un droit de visite pour les établissements de l'aide sociale à l'enfance

Le présent article est issu de deux amendements identiques de la rapporteure et de Mme Florence Provendier, sous-amendés par un amendement du Gouvernement, adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale.

Il crée **un nouvel article L. 221-10 au sein du code de l'action sociale et des familles**, qui dispose que les députés, les sénateurs et les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés, après information du président du conseil départemental, à **visiter les établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance**¹.

II - La position de la commission

Le rapporteur constate que **les régimes légaux instituant un droit de visite des parlementaires n'existent que pour les lieux de privation de liberté**. Ils sont institués pour assurer un contrôle démocratique des structures portant atteinte, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, à la liberté individuelle où, pour des raisons de sécurité, l'accès des parlementaires pourrait à défaut être refusé. Or, **les établissements de l'ASE ne constituent pas des lieux de privation de liberté**.

Il ne semble donc pas justifié d'instituer un droit de visite pour ces établissements. **Si un droit de visite devait être légalement établi pour les établissements de l'ASE, il devrait alors l'être pour de nombreuses autres structures** : établissements d'accueil du jeune enfant, établissements de santé, Ehpad, établissement d'accueil de personnes handicapées, centres d'hébergement d'urgence ou de réinsertion sociale, foyers pour jeunes travailleurs, établissements scolaires ou de l'enseignement supérieur, accueils collectifs de mineurs avec ou sans hébergement, etc.

Par conséquent, la reconnaissance d'un régime spécifique aux établissements de l'ASE pourrait être interprétée, *a contrario*, comme **une restriction de l'accès des parlementaires aux autres types d'établissements sociaux et médico-sociaux** qui ne feraient pas l'objet d'un tel droit de visite inscrit dans la loi.

Par ailleurs, le rapporteur considère que **les parlementaires doivent avant tout se saisir des nombreuses prérogatives qu'ils tirent de la Constitution et la loi pour contrôler de l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques**.

¹ Sont visés les établissements mentionnés aux 1° et 4° du I et au III de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

C'est pourquoi la commission a adopté, à l'initiative du rapporteur et de Mme Michelle Meunier, deux amendements identiques COM-55 et COM-25 tendant à supprimer cet article.

La commission a supprimé cet article.

Article 3 bis D

Garantie d'un accompagnement aux jeunes en difficulté sortant de l'ASE

Cet article propose de garantir à chaque jeune de moins de vingt et un ans sortant du dispositif de protection de l'enfance éprouvant des difficultés d'insertion sociale une solution d'accompagnement par l'État ou par le département.

La commission a adopté cet article en le modifiant pour reconnaître explicitement dans la loi que les jeunes majeurs de moins de 21 ans ayant été pris en charge par le département avant leurs 18 ans, mais ayant cessé de l'être depuis, bénéficient d'un droit au retour à l'ASE s'ils remplissent les conditions de difficulté d'insertion sociale.

I - Le dispositif proposé

A. Le droit existant : la sortie de l'ASE et les solutions d'accompagnement par le département

1. Le contrat jeune majeur : un dispositif à la discrétion du département

L'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles dispose que les interventions de la protection de l'enfance « *peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* ». L'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le service de l'ASE est chargé de leur « *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique (...)* » au même titre que les mineurs connaissant ces difficultés. C'est pourquoi, fin 2017, 11 % des jeunes accueillis par l'aide sociale à l'enfance étaient âgés de 18 ans ou plus selon la Drees¹.

Ces interventions à destination d'un public majeur sont à la discrétion du département. Le sixième alinéa de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles donne la faculté au président du conseil départemental de décider de la prise en charge par le service de l'ASE des « *mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ».

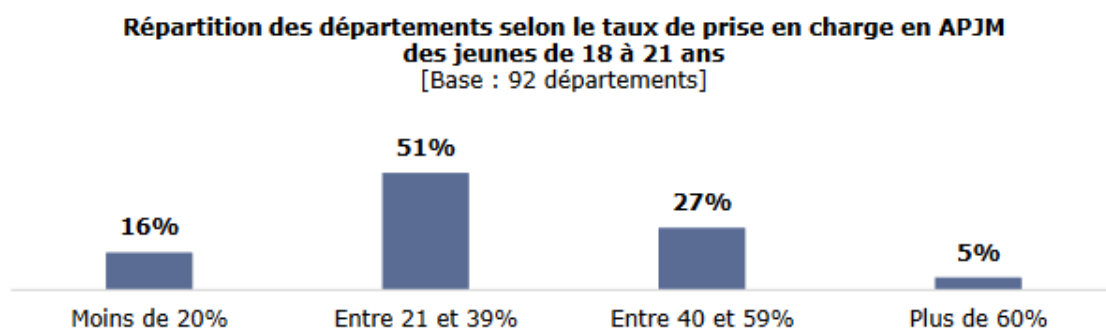
¹ https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/DD55_0.pdf

De même, l'article L. 222-2 prévoit que l'aide à domicile « peut être accordée aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans, confrontés à des difficultés sociales ».

Sur le fondement de ces différentes dispositions, les modalités de l'intervention de l'ASE en faveur des majeurs de moins de vingt et un ans sont très diverses. L'aide peut prendre la forme d'une prestation financière, d'un hébergement, souvent désigné sous l'appellation d'accueil provisoire jeune majeur (APJM), d'aides éducatives à domicile à destination des jeunes majeurs (AEDJM) ou d'un accompagnement socio-éducatif. **Toutes ces interventions en faveur de ce public sont généralement comprises dans la dénomination usuelle de « contrat jeune majeur »** et se matérialisent, dans bon nombre de cas, par la signature d'un véritable contrat, entre le département et le jeune, formalisant les engagements réciproques. En contrepartie de l'aide reçue, le jeune s'engage à fournir des efforts d'insertion comme l'inscription et l'assiduité à une formation professionnelle. En cas de manquement à ces obligations, le président du conseil départemental peut mettre fin au contrat.

2. Le recours hétérogène et parfois insuffisant au contrat jeune majeur

Un rapport commandé par la DGCS et publié en mai 2020 apporte des éléments précieux d'évaluation sur la pratique du contrat jeune majeur dans les départements. **En 2018, à l'échelle nationale¹, le taux de prise en charge en APJM des jeunes, confiés à l'ASE avant 18 ans, et désormais âgés de 18 à 21 ans, s'élevait à environ 36 %.** Cette moyenne cache cependant **des données très disparates selon les départements** (voir le graphique *infra*) avec une étendue de 73 points entre le département pratiquant le moins les contrats jeune majeur et celui ayant le plus recours².



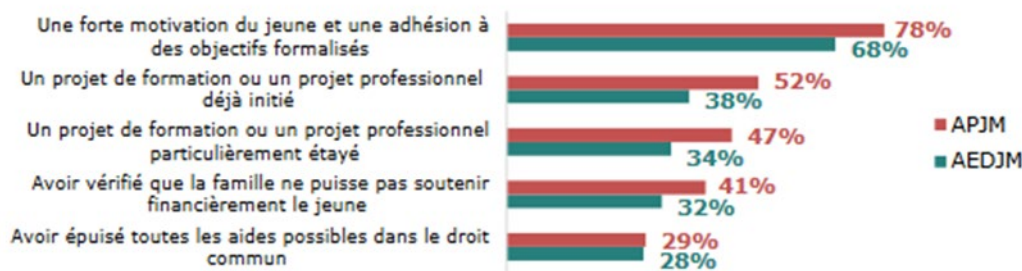
Source : Asdo études, pour la DGCS, mai 2020

¹ Les données sont disponibles pour 92 départements.

² Le plus faible taux de prise en charge parmi les départements est 1 % tandis que le plus haut est 74 %.

Tous les jeunes sortant de l'ASE en difficulté sociale ne sont donc pas pris en charge après 18 ans et certains majeurs se retrouvent confrontés à un phénomène dit de sortie sèche et à la situation de précarité qui en découle. Le contrat jeune majeur est par exemple conditionné à certains critères liés au projet du jeune (voir graphique ci-dessous). Un jeune ni en emploi, ni en formation, ni en étude peut se voir refuser sa demande d'accompagnement.

Pour bénéficier d'une mesure jeune majeur, existe-t-il des conditions liées au « projet » du jeune ?
[Base : 73 répondants]



Source : Asdo études, pour la DGCS, mai 2020

En outre, ainsi que les dispositions législatives citées précédemment l'énoncent, le dispositif de contrat jeune majeur est conçu à destination de tous les jeunes de moins de vingt et un ans en difficulté, anciens de l'ASE ou non. **En pratique cependant, 64 % des départements conditionnent l'attribution d'un APJM à une prise en charge antérieure à l'ASE** avec des critères de durée plus ou moins restrictifs.

B. Le dispositif proposé : la garantie d'un accompagnement par l'État ou par le département

Le dispositif proposé est issu d'un amendement du Gouvernement portant article additionnel adopté par l'Assemblée nationale en séance publique.

En premier lieu, le présent article (au 1° du I) vise à remplacer, à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, qui énumère les missions et les modalités générales d'intervention de la protection de l'enfance, la forme potestative des dispositions du quatrième alinéa concernant « les majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre », par une formulation impérative. Il est ainsi proposé de rendre obligatoire la mission de la protection de l'enfance de mener des interventions à l'égard de ce public.

Le dispositif propose également (au 2° du I) de remplacer, à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 222-5 du même code, la faculté laissée au président du conseil départemental de prendre en charge les majeurs de moins de vingt et un ans en difficulté au titre d'un APJM par une obligation de prise en charge, à titre temporaire, concernant « *les majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité* ». Ces majeurs pourront bénéficier du dernier alinéa de l'article L. 222-5 prévoyant que la prise en charge est prolongée jusqu'à la fin de l'année scolaire ou universitaire engagée. Il convient de noter que le dispositif proposé circonscrit le bénéfice des APJM aux seuls majeurs ayant été confiés à l'ASE avant leur majorité alors que le droit existant laisse la faculté au département de prendre en charge les autres majeurs de moins de 21 ans en difficulté.

En second lieu, le 3° du I vise à prévoir que **la Garantie jeunes est systématiquement proposée aux jeunes majeurs pris en charge à l'ASE**, qui ont besoin d'un accompagnement, ne poursuivent pas leurs études et qui remplissent les conditions de droit commun de ce dispositif. L'article L. 5131-6 du code du travail prévoit en effet que le droit à la Garantie jeunes, financée par l'État et délivrée par les missions locales, est ouvert « *aux jeunes de seize à vingt-cinq ans qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, qui ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation et n'occupent pas un emploi et dont le niveau de ressources ne dépasse pas un montant fixé par décret, dès lors qu'ils s'engagent à respecter les engagements conclus dans le cadre de leur parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie* ».

L'article entend modifier l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles relatif à l'entretien devant se tenir un an avant la majorité du jeune. Le Gouvernement a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale, que la Garantie jeunes serait proposée lors de cet entretien.

La Garantie jeunes

Dans le cadre du **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)**, créé par la loi du 8 août 2016 pour simplifier le cadre contractuel de l'accompagnement par les missions locales, **la Garantie jeunes constitue un accompagnement intensif, sous conditions de ressources, pouvant être accordée pour une durée maximale de 18 mois consécutifs du parcours**. Après un diagnostic initial par le conseiller de la mission locale, un contrat d'engagement réciproque (CER) est signé pour le PACEA et formalise l'accompagnement (ateliers de formation, immersion en entreprise, actions spécifiques en partenariat avec d'autres organismes, etc.).

La Garantie jeunes est destinée aux jeunes en situation précaire qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude (*Neither in Education, Employment or Training* ou NEET). Elle donne droit à l'attribution d'une allocation d'un montant maximal égal au montant mensuel du revenu de solidarité active (RSA) soit 497,50 euros au 1^{er} avril 2021. Elle est intégralement cumulable avec les ressources d'activité du jeune, en dessous du seuil de 300 euros, puis est dégressive pour s'annuler à 80 % du Smic mensuel.

Selon l'Union nationale des missions locales (UNML), **près de 100 000 jeunes auraient bénéficié de la Garantie jeunes en 2020**. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », lancé en juillet 2020 par le Gouvernement, l'objectif de 50 000 nouvelles places ouvertes en Garantie jeunes a été fixé.

Enfin, le présent article (au II) prévoit **un accompagnement financier des départements de la part de l'État** des charges supplémentaires résultant de la prise en charge obligatoire des majeurs de moins de 21 ans confiés à l'ASE avant leur majorité, et renvoie à la prochaine loi de finances le soin d'en fixer les modalités.

II - La position de la commission

A. Un article bienvenu qui soulève toutefois plusieurs interrogations notamment quant à son financement

1. Des dispositions aux objectifs vertueux qui nécessitent quelques ajustements

Le rapporteur souscrit aux objectifs de cet article visant à éviter que des jeunes sortent de l'ASE sans avoir la garantie d'être accompagnés s'ils ne sont pas encore autonomes. Les sorties sèches constituent une source d'inégalité patente des enfants confiés à l'ASE par rapport aux autres enfants dont le soutien familial perdure bien après 18 ans.

Le présent article permet en outre de donner toute la souplesse aux départements de déterminer, selon la situation individuelle de chaque jeune, les modalités d'accompagnement appropriées. Le rapporteur constate d'ailleurs que cet article ne modifie pas les dispositions de l'article L. 222-2 du code de l'action sociale et des familles qui laisse toute latitude au département de mettre en place des AEDJM.

Concernant l'application de la loi, des questions demeurent quant à l'articulation entre le dispositif d'accompagnement du jeune majeur et la Garantie jeunes. La DGCS a précisé au rapporteur que la Garantie jeunes était éventuellement cumulable avec un accompagnement de l'ASE si les dispositifs de droit commun n'étaient pas suffisants pour répondre à l'ensemble des besoins du jeune. En outre, la transformation annoncée de la Garantie jeunes en un revenu d'engagement dans le cadre du PLF pour 2022 accroît encore davantage le besoin de clarifier la mise en œuvre de ces mesures.

En outre, il paraît étonnant pour le rapporteur que le présent article ait pour conséquence de remettre en cause, à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, la faculté donnée aux départements de prendre en charge les majeurs de moins de 21 ans en difficulté qui n'ont jamais été accueillis à l'ASE avant leur majorité et ce quand bien même, d'autres dispositions plus générales du code pourraient servir de fondement à cette possibilité. La commission a donc adopté un amendement du rapporteur COM-77 visant à maintenir **explicitement dans la loi que les services de l'ASE peuvent prendre en charge des majeurs de moins de 21 ans** éprouvant des difficultés.

2. Un engagement évasif quant à la compensation par l'État aux départements des charges supplémentaires induites par cet article

Le rapporteur ne peut que regretter qu'un article de cette ampleur soit introduit au moyen d'un amendement et n'ait pas fait l'objet, au préalable, d'une étude d'impact qui aurait pu éclairer sur les conséquences financières d'une telle mesure. La DGCS a indiqué au rapporteur qu'une « *expertise [était] en cours pour évaluer les coûts supplémentaires qui seront à la charge de la collectivité* ».

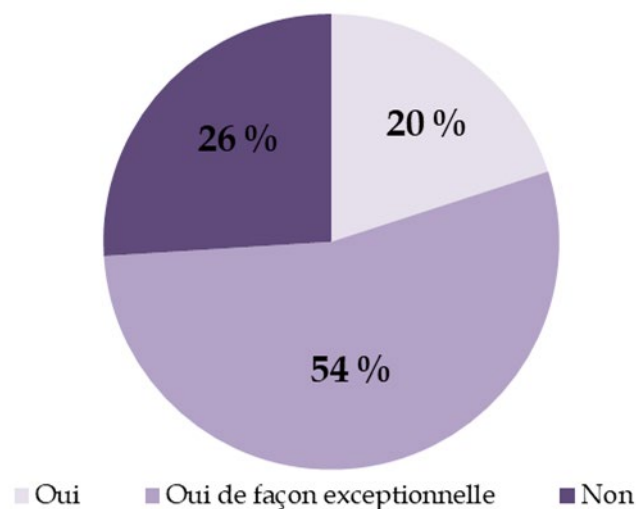
Cependant, les dispositions de l'article se bornant à renvoyer à la prochaine loi de finances le soin de fixer l'accompagnement financier des départements par l'État ne lient en rien le Gouvernement. **Le rapporteur estime donc que les engagements du Gouvernement sur ce point sont, à ce stade, insuffisants.**

B. La nécessité d'explicitier le « droit au retour »

Interrogé à ce sujet en séance publique à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État Adrien Taquet a déclaré que le dispositif proposé par le Gouvernement permettrait un droit au retour à l'ASE des jeunes majeurs ayant quitté toute prise en charge à l'ASE pendant une période donnée soit parce qu'ils souhaitaient mettre fin à leur prise en charge à 18 ans, soit parce que leur situation ne satisfaisait alors plus les conditions.

Le rapporteur estime toutefois que **cette possibilité laissée aux jeunes n'est pas rendue explicite par la loi** alors qu'un tel droit au retour apparaît comme essentiel. Jusqu'à leurs 21 ans, de nombreux aléas peuvent émailler le parcours des jeunes sortant de l'ASE et les plonger dans des difficultés d'insertion sociale qui les amènent à souhaiter à nouveau un accompagnement.

Répartition des réponses des 69 départements répondant à la question suivante : « En 2018, certains jeunes ont-ils bénéficié d'un APJM alors qu'ils n'avaient pas été pris en charge par l'ASE pendant plusieurs mois à leur majorité (droit au retour) ? »



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après Asdo études pour la DGCS, mai 2020

Ce droit au retour, qui n'est aujourd'hui qu'une faculté laissée à la discrétion des départements, n'est pas uniformément pratiqué. Le rapport précité commandé par la DGCS montre que le « droit au retour » n'est affirmé que par une minorité de départements répondants, puisque seul 1 département sur 5 déclare le mettre en œuvre (voir graphique *supra*). Dans la majorité des territoires, le « droit au retour » peut être octroyé à titre exceptionnel (54 % des répondants) et, dans un quart des départements, il n'existe pas. Dès lors, le droit au retour n'étant pas couramment pratiqué, le rapporteur est convaincu qu'à l'avenir la loi ne devra laisser place à aucun doute quant à l'étendue des droits des jeunes concernés.

La commission a adopté un amendement COM-76 du rapporteur visant à préciser que les jeunes ayant été pris en charge à l'ASE avant leur majorité sont accompagnés par l'ASE, à titre temporaire, jusqu'à leurs 21 ans s'ils présentent des difficultés d'insertion sociale et **y compris s'ils ne sont plus pris en charge au moment de la décision du conseil départemental.**

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3 bis E
**Formalisation d'une coordination de parcours de soins
dans le cadre du projet pour l'enfant**

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, propose de formaliser la coordination du parcours de soins au sein du projet pour l'enfant.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

A. Le développement amorcé d'une coordination du parcours médical des enfants bénéficiant d'une mesure de protection

1. La coordination insuffisante du parcours de soins de l'enfant à la suite du bilan de santé et de prévention

a) La laborieuse mise en place du bilan de santé

La loi du 14 mars 2016 a créé une évaluation médicale et psychologique dans le cadre du projet pour l'enfant (PPE), lequel avait été rendu systématique pour chaque jeune faisant l'objet d'une mesure de protection administrative ou judiciaire par la loi du 5 mars 2007.

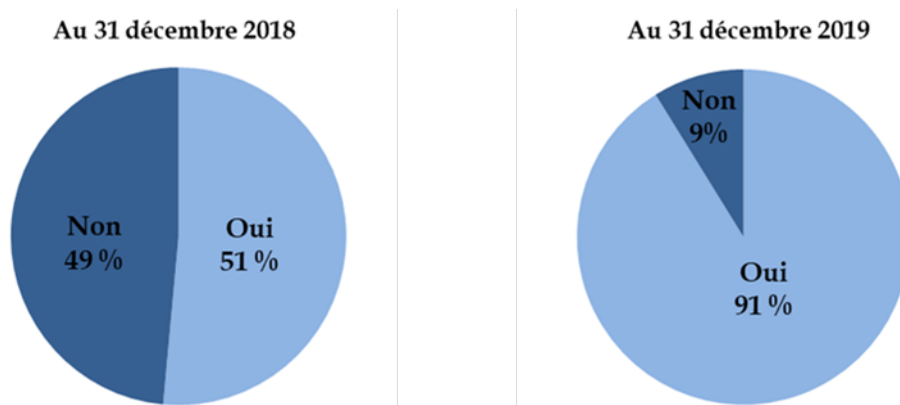
L'article 49 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a refondu cette évaluation médicale et psychologique **dans un bilan de santé et de prévention** et a précisé son contenu et sa portée. L'alinéa 4 de l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit ainsi que **le bilan de santé doit permettre d'engager un suivi médical régulier et coordonné**. Il identifie les besoins de prévention et de soins permettant d'améliorer l'état de santé physique et psychique de l'enfant, lesquels sont intégrés au projet pour l'enfant. L'alinéa a été également modifié afin de rendre explicite le caractère obligatoire du bilan de santé à l'entrée du mineur dans le dispositif de protection de l'enfance.

Dans leur rapport d'information de juillet 2019 consacré à l'aide sociale à l'enfance, les députés Alain Ramadier et Perrine Goulet dressaient le constat d'une application de l'obligation d'une évaluation médicale et psychologique encore très inégale¹. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance annoncée par le Gouvernement en octobre 2019 pour les années 2020-2022 a prévu de systématiser un bilan de santé des mineurs à leur entrée dans les dispositifs de protection de l'enfance et leur accès à un parcours de soins coordonnés.

¹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/miaidenf/l15b2110_rapport-information.pdf

Si le bilan de santé, pourtant obligatoire, n'est pas encore réalisé dans tous les départements, et de manière systématique, son déploiement semble progresser. Selon les données transmises par la DGCS au rapporteur, une enquête de 2020 sur l'état des lieux des dispositions créées ou renforcées par la loi du 14 mars 2016 montrait qu'au 31 décembre 2019, 91 % des départements répondants indiquaient mettre en œuvre le bilan de santé à l'entrée de l'enfant dans le dispositif de protection de l'enfance¹. L'année précédente, ils n'étaient que 51 % parmi ceux qui mettaient en place le PPE. Ces données encourageantes (voir graphique *infra*) ne sont cependant que purement déclaratives.

Part de réponses positives et négatives des départements à la question suivante :
« Réalisez-vous une évaluation médicale et psychologique/un bilan de santé et de prévention à l'entrée de l'enfant en protection de l'enfance ? »



Source : Commission des affaires sociales, d'après des données de la DGCS

b) L'absence de coordination du parcours de soins

Un rapport du Défenseur des droits et du Fonds CMU-C de 2016² constatait le désarroi des soignants face aux manques d'information sur les parcours de soins des enfants protégés. En outre, les services de l'ASE pointaient des difficultés d'accès aux soins dispensés par les médecins spécialistes. Les soins les plus difficiles d'accès demeurent les consultations psychiatriques, les thérapies et les suivis psychologiques. Ce constat a été partagé par le Dr Martin Pavelka, représentant l'association des psychiatres de secteur infanto-juvénile (API), entendu en audition par le rapporteur et qui indique que « du fait de l'effondrement progressif de la pédopsychiatrie, de nombreux enfants protégés ne peuvent pas bénéficier de structures de soins pédopsychiatriques (ambulatoires, semi-intensives, intensives) ».

¹ 72 départements sur les 79 répondants.

² Défenseur des droits et du Fonds CMU-C, L'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance : accès aux soins et sens du soin, mars 2016.

Les ruptures dans la coordination du parcours de soins tiennent aussi à la fréquence des changements de lieu d'accueil de l'enfant induits par exemple par les déménagements des parents.

3. Les expérimentations d'une coordination renforcée depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance a prévu de s'appuyer sur des contractualisations entre l'État et les départements afin de mettre en œuvre des expérimentations de coordination des parcours de soins des enfants protégés. L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018¹, codifié à l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale, a ouvert la possibilité d'expérimenter en santé de nouvelles organisations et de nouveaux dispositifs de financement.

Deux expérimentations ont été lancées sur ce fondement. L'une vise à mettre en place un parcours de soins coordonnés des enfants et adolescents protégés (voir l'encadré ci-dessous). Le second programme d'expérimentation d'un protocole de santé standardisé appliqué aux enfants ayant bénéficié avant l'âge de 5 ans d'une mesure de protection de l'enfance (*Pegase*) a été mis en place par un arrêté du 19 juillet 2019² et vise à améliorer la prise en charge en santé de l'enfant, accueilli très jeune à l'ASE et donc particulièrement vulnérable, en prévoyant un parcours de 20 bilans de santé jusqu'au septième anniversaire. L'expérimentation *Pegase* entend aussi mettre en place pour ces enfants un dossier médical standardisé et informatisé. Cette expérimentation est mise en œuvre au sein de pouponnières volontaires dans 15 départements différents.

¹ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

² Arrêté du 19 juillet 2019 relatif à l'expérimentation d'un protocole de santé standardisé appliqué aux enfants ayant bénéficié avant l'âge de cinq ans d'une mesure de protection de l'enfance

L'expérimentation de coordination des parcours de soins des enfants protégés

Deux arrêtés respectivement du 3 juin 2019 et du 28 novembre 2019 relatifs à l'expérimentation pour un parcours de soins coordonné des enfants et adolescents protégés ont permis de lancer une expérimentation nationale « **Santé protégée** » de quatre ans (2019-2022) dans les départements de la Loire-Atlantique, des Pyrénées-Atlantiques et de la Haute-Vienne et qui devait être étendue à la Seine-Saint-Denis en 2022.

Cette expérimentation s'appuie sur le bilan de santé et de prévention et son actualisation annuelle pour coordonner les soins dispensés aux enfants. L'Assurance maladie verse ainsi un **forfait de 430 euros par mineur et par an** à la structure de coordination, signataire d'une convention avec le département et l'Agence régionale de santé, qui doit notamment :

- identifier les médecins généralistes et pédiatres volontaires sur le territoire pour réaliser le bilan de santé ainsi que les spécialistes vers lesquels seront ensuite orientés les enfants ;

- former les professionnels qui intègrent le dispositif et favoriser les échanges entre les pairs ;

- s'assurer que les soins et suivis préconisés lors du bilan sont effectivement réalisés et appuyer les référents éducatifs des enfants dans leur démarches avec les professionnels de santé ;

- centraliser et conserver des bilans, comptes rendus d'intervention et autres éléments constitutifs du carnet de santé et permettre la portabilité du dossier médical notamment en cas de changement de département de l'enfant.

- reverser aux professionnels de santé et aux psychologues exerçant en libéral, ou aux structures et établissements qui les emploient, une partie du forfait financé par la sécurité sociale. Il est ainsi suggéré que **les médecins bénéficient d'un complément de rémunération de 35 € pour la réalisation de l'évaluation initiale, et de 21 € pour son actualisation annuelle.**

Les structures de coordination porteuses de projet sont ainsi :

- en Loire-Atlantique : le CHU de Nantes, où exerce le Dr Nathalie Vabres, qui a porté cette expérimentation ;

- en Haute-Vienne et dans les Pyrénées-Atlantiques : la plateforme territoriale d'appui (PTA) du département, gérée par une association.

Source : Commission des affaires sociales, d'après la DGCS et l'annexe à l'arrêté du 28 novembre 2019

B. Le dispositif proposé vise à renforcer la coordination du parcours de soins dans le cadre du bilan de santé

Le présent article introduit à l'Assemblée nationale en séance publique par un amendement de Mme Annie Vidal (La République en Marche) vise à modifier le quatrième alinéa de l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles pour préciser que le projet pour l'enfant doit formaliser une coordination de parcours de soins, notamment pour les enfants en situation de handicap.

III - La position de la commission

Le rapporteur soutient l'objectif d'une meilleure coordination du parcours de soins des enfants protégés. Toutefois, prévoir d'ores et déjà que cette coordination doit être formalisée dans le cadre du PPE semble prématuré. **La conduite des expérimentations constitue un levier privilégié d'amélioration du parcours de soins des enfants accueillis à l'ASE.** Il conviendrait dès lors, d'attendre que ces expérimentations arrivent à leur terme et que des évaluations appropriées soient menées avant de consacrer dans le droit un dispositif plus précis et plus ambitieux.

L'expérimentation « Santé protégée » confie à une structure *sui generis* la mission de coordonner les professionnels médicaux et de s'appuyer sur le carnet de santé ainsi qu'un dossier médical dématérialisé. **Le présent article impose un simple formalisme sans l'assortir des mesures concrètes pour mettre en œuvre un tel parcours.** Le rapporteur perçoit donc un risque inutile de rigidifier le droit avant une potentielle généralisation de l'expérimentation.

Pour ces raisons, la commission a adopté l'amendement COM-78 de suppression.

La commission a supprimé cet article.

Article 3 bis F

**Bilan pédiatrique, psychique et social au sein du rapport
sur la situation de l'enfant**

Cet article propose de préciser que le rapport sur la situation de l'enfant, transmis au juge, comporte un bilan pédiatrique, psychique et social de l'enfant.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

Le dernier alinéa de l'article 375 du code civil prévoit que le juge des enfants, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative ordonnée au bénéfice d'un enfant, est destinataire d'un **rapport sur la situation de l'enfant** tous les ans ou tous les six mois si cet enfant est âgé de moins de deux ans.

Le présent article a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement de Mme Isabelle Santiago (Socialistes et apparentés). Il vise à compléter l'article 375 du code civil afin **qu'un bilan pédiatrique, psychique et social de l'enfant soit intégré au rapport sur la situation de l'enfant transmis au juge des enfants.**

II - La position de la commission

Le rapporteur estime que les objectifs recherchés par cet article sont déjà satisfaits par le droit en vigueur.

L'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'un rapport est établi par le service de l'ASE pour tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative et que « *ce rapport porte sur la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille et les tiers intervenant dans sa vie* »¹. Ce même article dispose que ce rapport est transmis au juge des enfants dans le cas où l'enfant est pris en charge par le service de l'ASE.

En outre, le projet pour l'enfant, prévu à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles, qui doit être mis en œuvre pour tout jeune bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aides financières, ou d'une mesure de protection judiciaire, prend en compte, aux termes de l'article D. 223-15 du code de l'action sociale et des familles, « *le développement, la santé physique et psychique de l'enfant, les relations avec la famille et les tiers, la scolarité et la vie sociale de l'enfant* ».

¹ Les articles R. 223-18 et suivants du code de l'action sociale et des familles fixent plus précisément le contenu de ce rapport.

Ce projet pour l'enfant est remis au juge dès lors qu'il est saisi conformément au sixième alinéa de l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le rapporteur estime, en conséquence, que les obligations d'information du juge sur la situation pédiatrique, psychique et sociale de l'enfant bénéficiaire d'une mesure d'assistance éducative sont suffisamment explicites dans la loi. Si néanmoins l'information du juge est encore parcellaire, en raison notamment de l'élaboration non systématique du projet pour l'enfant et du manque de moyens humains pour évaluer la situation des enfants, une nouvelle mention dans la loi serait superfétatoire.

Pour ces raisons, la commission a adopté l'amendement COM-79 de suppression de cet article.

La commission a supprimé cet article.

Article 3 bis G

Mesure d'assistance éducative en milieu ouvert intensifiée ou renforcée

Cet article propose d'inscrire dans la loi la possibilité pour le juge d'ordonner qu'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert soit intensifiée ou renforcée.

La commission a adopté cet article en précisant que ces mesures pourront être ordonnées pour une durée de six mois renouvelable.

I - Le dispositif proposé

Le principe du maintien du mineur dans son milieu actuel est posé à l'article 375-2 du code civil. Pour concilier le maintien du mineur dans son milieu et la nécessité de le protéger, le juge peut prononcer des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) destinées à « *apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles et morales juridiquement* ». La personne chargée de cette mission par le juge (personne qualifiée, service d'AEMO) doit suivre le développement de l'enfant et en faire rapport au juge périodiquement.

Le présent article, issu d'un amendement de Mme Isabelle Santiago adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, propose de compléter l'article 375-2 du code civil. Il prévoit que, si la situation le nécessite, le juge puisse ordonner **un accompagnement renforcé ou intensifié**.

II - La position de la commission

Il ressort des auditions conduites par le rapporteur et des éléments qui lui ont été transmis par le ministère des solidarités et de la santé que **les mesures d'AEMO renforcées sont déjà ordonnées dans certains territoires**. Elles permettent de mettre en place un accompagnement éducatif plus soutenu avec des rencontres plus fréquentes et des moyens plus importants, qui peuvent notamment faire intervenir un psychologue en complément d'un éducateur. **Ces mesures ne sont toutefois pas utilisées sur l'ensemble du territoire et leur contenu est variable**. Leur inscription dans la loi permettra donc de généraliser l'offre d'AEMO renforcée et de faciliter le recours à cette pratique utile pour adapter l'accompagnement aux besoins de l'enfant.

Afin de ne pas figer dans le temps le niveau d'accompagnement du mineur et de l'adapter à l'évolution de sa situation, le rapporteur a souhaité préciser que **ces mesures renforcées pourront être ordonnées pour une durée maximale de six mois renouvelable** (amendement COM-56).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3 bis H

Possibilité pour le juge de proposer une médiation familiale

Cet article propose que le juge puisse proposer la mise en place d'une médiation familiale aux parents faisant l'objet, pour leur enfant, d'une mesure d'assistance éducative.

La commission a complété cet article afin que le juge informe également les familles concernées des dispositifs d'accompagnement proposés par le département.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, issu de deux amendements identiques du Gouvernement et de Mme Caroline Janvier adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale, propose **que le juge puisse proposer la mise en place d'une médiation familiale aux parents** faisant l'objet, pour leur enfant, d'une mesure d'assistance éducative.

À cette fin, **il crée un nouvel article 375-4-1 du code civil** qui précise que le juge ne pourra pas proposer cette médiation si des violences sont alléguées sur l'un des parents ou sur l'enfant ou en cas d'emprise manifeste de l'un des parents sur l'autre parent. Le juge devra en outre recueillir l'accord des parents avant de désigner un médiateur. Les conditions d'application de cette mesure de médiation doivent être définies par un décret en Conseil d'État.

La médiation familiale¹ est un dispositif permettant de **désigner une personne chargée d'accompagner une famille dans la résolution amiable d'un différend**, afin de parvenir à une solution acceptable pour les parties. Le recours à ce dispositif nécessite l'accord des parties et peut être initié par le juge ou la caisse d'allocations familiales. Il consiste en la désignation d'une tierce personne chargée d'entendre les parties et de confronter leurs points de vue pour leur permettre de trouver une solution au conflit qui les oppose. La médiation est à la charge des parties sauf lorsqu'elles sont éligibles à l'aide juridictionnelle². La médiation porte sur tout ou partie du litige et elle n'a pas pour conséquence de dessaisir le juge, qui peut prendre à tout moment les autres mesures qui lui paraissent nécessaires.

Elle est notamment prévue dans le cadre des procédures de divorce, le juge pouvant proposer une médiation aux conjoints³, au titre des mesures provisoires qui peuvent être mises en place.

II - La position de la commission

Le dispositif proposé par le présent article peut être **très utile pour accompagner les familles dans leurs difficultés**. Il est ainsi complémentaire des mesures d'assistance éducative et peut permettre de résoudre les difficultés rencontrées par des parents pour l'éducation de leur enfant. Dans certains cas, il pourra permettre de prévenir les risques de rupture des liens familiaux.

Le rapporteur soutient à ce titre le dispositif proposé. Il considère que **les mesures de prévention des carences éducatives et d'accompagnement des familles sont essentielles pour la protection des enfants**. Il a donc proposé, par son **amendement COM-57**, de compléter cet article afin que le juge informe également les familles des dispositifs d'accompagnement proposés par le département, en particulier les actions d'aide à domicile ou l'accueil en centre parental.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Art. 131-1 à 131-15 du code de procédure civile.

² Art. 22-2 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

³ Art. 225 du code civil.

Article 3 bis I

**Attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs
suivis par l'aide sociale à l'enfance**

Cet article propose d'ajouter les mineurs émancipés ou jeunes majeurs pris en charge avant leur majorité par l'aide sociale à l'enfance au public prioritaire pour l'attribution d'un logement social.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

L'article L. 441-1 du code de l'habitation **fixe la liste des catégories de personnes prioritaires pour l'attribution d'un logement social**, en sus des logements attribuées aux personnes bénéficiant d'une décision favorable au titre du droit au logement opposable (DALO).

Cette longue liste des personnes prioritaires comprend notamment les personnes en situation de handicap, les personnes mal logées ou défavorisées rencontrant des difficultés financières ou d'insertion sociale, les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les personnes exposées à des situations d'habitat indigne, les personnes victimes de violences conjugales, les personnes sortant de la prostitution, les victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme, les personnes sans logement ou menacées d'expulsion sans relogement.

Le présent article, issu de deux amendements identiques de Mmes Isabelle Santiago et Sandrine Mörch adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale, propose de compléter cette liste. Il ajoute ainsi, parmi les publics prioritaires, **les mineurs émancipés ou jeunes majeurs pris en charge avant leur majorité par l'ASE** jusqu'à trois ans après le dernier jour de la prise en charge.

II - La position de la commission

Le rapporteur considère que la modification proposée aura **une portée très limitée**. En effet, la liste des personnes prioritaires fixée dans le code de la construction et de l'habitation est déjà très longue et l'ajout proposé n'améliorera pas les conditions d'accès au logement social, au sein d'un parc aux capacités limitées.

Les critères posés dans la loi pour bénéficier d'un accès prioritaire au logement social sont déjà larges, puisqu'ils visent notamment les personnes en situation de handicap, les personnes mal logées ou défavorisées rencontrant des difficultés financières ou d'insertion sociale, les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les personnes exposées à des situations d'habitat indigne, les victimes de violences conjugales ou encore les personnes sans logement ou menacées d'expulsion sans relogement.

Par conséquent, **les jeunes sortant de l'ASE qui rencontrent des difficultés sont déjà prioritaires au regard de ces critères**. Par ailleurs, ceux qui ne rencontrent pas de difficultés à la sortie d'un parcours d'aide sociale à l'enfance n'ont certainement pas besoin d'être identifiés comme public prioritaire. Pour ces raisons, **la commission a adopté l'amendement COM-58 du rapporteur tendant à supprimer cet article**.

La commission a supprimé cet article.

Article 3 bis

Permettre aux infirmiers en pratique avancée d'exercer la mission de référent « protection de l'enfance »

Cet article propose de permettre aux départements, en l'absence de médecin, de désigner un infirmier en pratique avancée pour exercer la fonction de référent « protection de l'enfance » et ses missions de coordinateur.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

A. La création par la loi du 14 mars 2016 d'un médecin référent « protection de l'enfance »

L'article 7 de la loi du 14 mars 2016 a complété d'un alinéa l'article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles pour prévoir qu'**un médecin référent « protection de l'enfance »** est désigné au sein d'un service du département afin de **coordonner les services départementaux et la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP), d'une part, et les médecins libéraux et hospitaliers ainsi que les médecins de santé scolaire du département, d'autre part**. L'article D. 221-26 précise les modalités de l'intervention du médecin référent qui peut conduire des réunions d'information et de sensibilisation sur la protection de l'enfance, des échanges sur les pratiques et les procédures ou enfin des formations.

Cette mesure n'est cependant pas assez effective. Le rapport de la Cour des comptes sur la protection de l'enfance indique que « sur 17 départements contrôlés par les juridictions financières sur ce point, six ont effectivement recruté un médecin sur un poste spécifique et cinq (souvent plus petits) ont confié cette mission au médecin départemental de protection maternelle et infantile (PMI) en sus de son activité ». **Les départements rencontrent ainsi de grandes difficultés de recrutement d'un tel médecin.** La Cour des comptes conclut : « cette situation est particulièrement regrettable car dans les départements où le médecin référent joue son rôle, il a démontré toute son utilité »¹.

B. Le dispositif proposé : le recours en dernier ressort à un infirmier en pratique avancée (IPA)

Contre l'avis du Gouvernement et de la rapporteure Bénédicte Pételle, l'Assemblée nationale a adopté, en commission, un amendement de Mme Perrine Goulet visant à permettre à un infirmier en pratique avancée (IPA) d'exercer en dernier ressort la mission de référent « protection de l'enfance » afin de faire face aux difficultés de recrutement de médecins par les départements.

II - La position de la commission

L'article L. 4301-1 du code de la santé publique issu de la loi du 26 janvier 2016² prévoit le principe de la pratique avancée des auxiliaires médicaux. Un décret³ fixe les modalités d'exercice des IPA sous la coordination ou le suivi d'un médecin comme l'a souligné le secrétaire d'État Adrien Taquet lors des débats en commission à l'Assemblée nationale : « l'IPA intervient sous la responsabilité d'un médecin. Il ne peut donc pas lui être substitué (...). »

Le rapporteur partage l'avis que **le code de santé publique ne donne pas aux IPA les compétences ad hoc pour exercer la fonction de référent « protection de l'enfance »**. Il est donc convaincu qu'un médecin est le plus à même de remplir cette mission de coordination des équipes pluridisciplinaires comprenant de nombreux médecins que ce soit notamment ceux de la PMI, de la médecine scolaire mais aussi des praticiens hospitaliers ou libéraux. Recourir aux IPA en dernier ressort, alors qu'ils ne disposeraient pas des moyens nécessaires à la réussite de leur fonction n'apparaît pas comme une solution adéquate.

¹ Cour des comptes, Protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant, novembre 2020, p. 32.

² Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

³ Article R. 4301-1 du code de la santé publique.

Si le rapporteur est conscient des difficultés auxquelles font face les départements pour recruter des médecins, cinq ans après la promulgation de la loi du 14 mars 2016, il n'apparaît pas souhaitable de consacrer cet état de fait et de revenir sur une des avancées de cette loi. Il conviendrait davantage d'engager une réflexion sur les déterminants du faible recrutement des départements notamment la pénurie de vocations des médecins en PMI qui pourraient jouer ce rôle ou le manque de moyens alloués à la protection de l'enfance.

La commission a adopté un amendement COM-80 de suppression de l'article.

La commission a supprimé cet article.

Article 3 ter

Entretien de préparation à l'autonomie du mineur de l'ASE

Cet article propose que l'entretien de bilan du parcours de l'enfant confié à l'aide sociale à l'enfance et de discussion de son accompagnement vers l'autonomie se tienne au plus tard un an avant la majorité du jeune et l'informe de ses droits.

La commission a adopté cet article en incluant au sein du contenu de cet entretien une obligation pour les départements d'informer les mineurs non accompagnés de l'aide dont ils peuvent bénéficier de la part de l'ASE dans leur démarche pour obtenir un titre de séjour ou, le cas échéant, le statut de réfugié.

I - Le dispositif proposé

A. L'entretien créé par la loi du 14 mars 2016 encore insuffisamment mis en place

1. Un entretien pour préparer à l'autonomie des jeunes

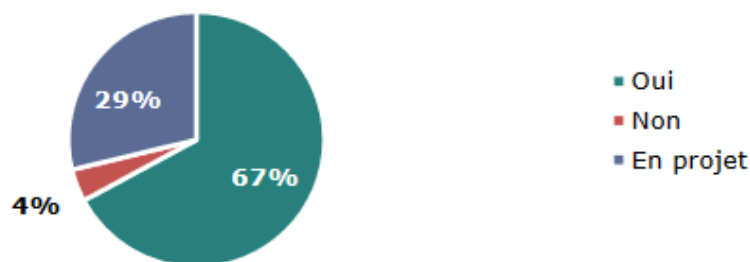
La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a inséré un nouvel article L. 222-5-1 au sein du code de l'action sociale et des familles qui prévoit un entretien obligatoire organisé par le président du conseil départemental un an avant la majorité du jeune accueilli à l'ASE. Aux termes de l'article, cet entretien permet de « faire un bilan de son parcours et envisager les conditions de son accompagnement vers l'autonomie ». Il s'appuie sur le projet pour l'enfant qui formalise un projet d'accès à l'autonomie, établi avec les autres organismes et institutions qui peuvent y concourir. L'entretien peut être renouvelé si nécessaire.

2. Une application encore insatisfaisante

Toutefois, l'application de cette mesure est très en deçà des attentes à l'échelle du territoire. Dans son rapport précité, la Cour des comptes relève que dans certains départements l'entretien n'est mis en œuvre que de façon limitée voire ne l'est pas du tout dans d'autres. L'enquête réalisée pour la DGCS appuie statistiquement ce constat. Un tiers des départements n'aurait pas encore mis en place ces entretiens en 2019 (voir *infra*).

Avez-vous mis en place des entretiens de préparation à l'autonomie pour les jeunes entre 16 et 18 ans ?

[Base : 73 répondants]



Source : Asdo études pour la Direction Générale de la Cohésion sociale, mai 2020

La proportion de deux tiers organisant cet entretien recouvre encore une situation peu satisfaisante puisque ces départements ne le mettent pas nécessairement en place pour tous les jeunes. **Seuls 35 % des départements répondants organisent effectivement un entretien pour plus de trois quarts des jeunes confiés à l'ASE.**

B. Le droit proposé : réaliser le plus en amont possible cet entretien et créer une obligation d'informer le jeune de ses droits

Le présent article, modifiant l'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles, a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement de Mme Sandrine Mörch (La République en Marche) adopté en commission. Il reprend les dispositions de l'article 5 *ter* de la proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie adoptée par l'Assemblée nationale le 7 mai 2019.

Le dispositif proposé (au 1^o) entend prévoir que **l'entretien avec le jeune se tienne « au plus tard » un an avant sa majorité**. Cet ajout vise ainsi à inciter les départements à organiser le plus en amont possible cet entretien afin de mieux anticiper la préparation de l'accès à l'autonomie du mineur accueilli à l'ASE.

La modification proposée (au 2^o) vise à prévoir que le jeune est informé lors de cet entretien de ses droits. Lors des débats en commission, Mme Sandrine Mörch a précisé qu'il s'agissait de « *l'ensemble des droits et dispositifs dont il peut bénéficier, notamment en matière d'insertion, de logement ou encore de santé* ».

C. Les modifications apportées en séance publique

Le présent article a été complété en séance publique par un amendement de M. Paul Christophe (Agir ensemble) afin de prévoir (au 3°) que lors de l'entretien, le service de l'ASE n'« envisage » pas avec lui les conditions de l'accompagnement du jeune mais les lui notifie.

III - La position de la commission

Le rapporteur partage les intentions de cet article mais constate toutefois que la portée utile de ces dispositions est conditionnée à la volonté des départements de se saisir de cet outil pour en faire un levier du parcours vers l'autonomie du jeune.

À l'initiative de M. Laurent Burgoa, la commission a adopté un amendement COM-2 rect. *quinquies* visant à prévoir une mesure spécifique pour aider les mineurs non accompagnés dans leur accès à l'autonomie. Il vise à mentionner que dans le cas d'un MNA, **cet entretien se tenant un an avant la majorité du jeune doit permettre de l'informer qu'il bénéficie d'un accompagnement par l'ASE dans ses démarches d'obtention d'une carte de séjour ou en vue de déposer une demande d'asile.**

Cet amendement donne suite aux recommandations du rapport d'information « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale »¹. La mission d'information commune aux commissions des affaires sociales et des lois avait constaté que les démarches en vue d'obtenir un titre de séjour à 18 ans auprès des services préfectoraux n'étaient pas assez anticipées par le personnel socio-éducatif. Les jeunes connaissent donc parfois des ruptures administratives à leur majorité à partir de laquelle ils doivent être en possession d'un titre de séjour.

D'autre part, la mission avait noté le faible nombre de demandes d'asile par les MNA du fait de la complexité de la procédure mais aussi de l'insuffisante sensibilisation des travailleurs socio-éducatifs à la nécessité d'orienter vers l'Ofpra les jeunes susceptibles de prétendre au statut de réfugié.

Le rapporteur a donc estimé qu'il était souhaitable **d'inciter les services départementaux à anticiper la question de la régularité du séjour du jeune MNA**, un an en amont de sa majorité, à l'occasion de l'entretien déjà prévu par la loi.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Rapport d'information n° 854, « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale » de H. Bourgi, L. Burgoa, X. Iacovelli et H. Leroy.

Article 3 quater

**Désignation d'une personne de confiance et entretien de suivi
du jeune majeur anciennement confié à l'aide sociale à l'enfance**

Cet article propose, d'une part, de donner la possibilité au mineur accueilli à l'ASE de désigner une personne de confiance pour l'assister dans ses démarches et, d'autre part, d'instaurer un entretien de suivi six mois après la sortie de l'aide sociale à l'enfance.

La commission a adopté cet article en précisant que lors de ce nouvel entretien le département devra informer le jeune majeur en difficulté de son droit à réintégrer un dispositif de l'ASE dès lors que sa situation satisfait les conditions.

I - Le dispositif proposé

A. L'introduction de l'article en commission : la désignation d'une personne de confiance

Le présent article a été introduit en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative d'amendements identiques de Mmes Isabelle Santiago (Socialistes et apparentés), Sandrine Mörch (La République en Marche) et Monique Limon (La République en Marche). Les dispositions proposées sont identiques à celles de l'article 4 de la proposition de loi précitée visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie.

Le dispositif proposé (au 3°) vise à insérer au sein du code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 223-1-3 qui **permet au mineur accueilli à l'ASE de désigner une personne de confiance majeure qui l'accompagne dans ses démarches**, notamment de préparation à son autonomie, et **peut assister à l'entretien se déroulant un an avant sa majorité**. Le présent article prévoit également que la désignation de cette personne, qui peut être un parent, est effectuée en concertation avec l'éducateur référent du mineur et que les modalités de désignation sont prévues par décret.

La modification proposée (au 1°) modifie l'article L. 222-5-1 afin de prévoir que la personne de confiance peut assister à l'entretien de préparation au projet d'autonomie.

Le présent article (au 2°) prévoit enfin que l'identité de la personne de confiance est mentionnée dans le projet pour l'enfant.

B. Les modifications apportées en séance publique : un entretien supplémentaire après la sortie du jeune de l'aide sociale à l'enfance

Issu d'un amendement de Mme Monique Limon, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique des dispositions¹, codifiées à un nouvel article L. 222-5-2-1 du code de l'action sociale et des familles, visant à **instaurer un nouvel entretien avec tout majeur ayant été accueilli par l'ASE à quelque titre que ce soit, y compris les jeunes majeurs, six mois après la sortie du dispositif** afin de faire un bilan du parcours et de l'accès à l'autonomie. À la demande du jeune et jusqu'à ses 21 ans, cet entretien pourra être renouvelé. La personne de confiance instituée par le présent article pourra assister à cet entretien.

À l'initiative de la rapporteure Bénédicte Pételle, l'Assemblée nationale a également adopté en séance publique deux amendements rédactionnels.

II - La position de la commission

Cet article rassemble deux dispositifs différents qui faisaient l'objet d'articles distincts au sein de la proposition de loi déposée par Mme Brigitte Bourguignon et adoptée en mai 2019 à l'Assemblée nationale.

S'agissant de la désignation d'une personne de confiance, le rapporteur est favorable à une telle mesure tout en regrettant la multiplication des personnes aux statuts distincts pouvant intervenir auprès de l'enfant : tiers dignes de confiance, tiers bénévole accueillant l'enfant confié à l'ASE, parrain ou marraine, personne de confiance...

En outre, il convient d'être attentif aux modalités de désignation de la personne de confiance que le décret à venir doit fixer. L'enfant doit choisir librement, en étant éclairé par la concertation avec son éducateur référent, sans que ni le service de l'ASE, ni ses parents ou ses proches ne dictent leur choix par l'influence qu'ils peuvent exercer sur lui ou la loyauté que le mineur peut éprouver à leur égard.

Concernant l'entretien de suivi se tenant six mois après la fin de la prise en charge par le département, le rapporteur y voit **l'opportunité de mettre en œuvre le droit de réintégrer le dispositif de l'ASE** consacré à l'article 3 bis D. En dressant le bilan de son parcours depuis son départ de l'ASE, le jeune doit pouvoir demander à bénéficier d'une nouvelle prise en charge si sa situation le nécessite et qu'il satisfait aux conditions fixées par le même article.

¹ Ces dispositions sont quasiment identiques à celles de l'article 5 de la proposition de loi précitée adoptée par l'Assemblée nationale le 7 mai 2019.

À cette fin, la commission a adopté un amendement COM-81 du rapporteur visant à **préciser que lors de l'entretien se tenant six mois après sa sortie du dispositif de l'ASE**, le majeur qui satisfait aux conditions de prise en charge doit être informé de son droit au retour.

En outre, la commission a adopté un amendement COM-82 du rapporteur de cohérence rédactionnelle.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

TITRE II

MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS CONTRE LES VIOLENCES

Article 4

Contrôle des antécédents judiciaires du personnel du secteur social et médico-social

Cet article propose de préciser que les contrôles des antécédents judiciaires du personnel exerçant dans le champ social et médico-social sont applicables aux bénévoles et intervenants occasionnels et qu'ils pourront s'effectuer avant et pendant l'exercice des fonctions.

La commission a complété cet article afin de préciser que le contrôle des incapacités devra s'effectuer par la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

I - Le dispositif proposé

A. L'interdiction faite aux personnes condamnées pour crimes ou certains délits d'exercer des fonctions dans le secteur social et médico-social

L'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles **encadre la possibilité d'exercer des fonctions** « à quelque titre que ce soit » **au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux**, qui comprennent notamment les **établissements et services de l'aide sociale à l'enfance**, pour personnes âgées dépendantes, pour personnes handicapées ou pour personnes sans domicile. Sont également concernés les établissements d'accueil du jeune enfant ainsi que les **assistants familiaux et assistants maternels agréés** par les départements.

L'exercice de fonctions dans ces établissements et services n'est pas permis **pour les personnes condamnées définitivement pour un crime ou pour les délits suivants, quelle que soit la peine prononcée : agressions sexuelles, infractions sexuelles sur mineurs, recel de contenus pédopornographiques.**

Il n'est pas non plus permis **pour les personnes condamnées définitivement à une peine d'au moins deux mois d'emprisonnement pour les délits suivants :**

- **atteintes volontaires à la vie ;**
- **atteintes volontaires à l'intégrité physique ou psychique de la personne** (torture, actes de barbarie, violences, menaces, harcèlement moral, trafic d'armes ou de stupéfiants, *etc.*) ;
- **mise en danger, atteintes aux libertés ou à la dignité de la personne** (délaissement, provocation au suicide, réduction en esclavage, enlèvement, séquestration, discrimination, traite des êtres humains, proxénétisme, *etc.*) ;
- **atteintes aux mineurs et à la famille** (délaissement de mineurs, abandon de famille, atteintes à l'exercice de l'autorité parentale ou à la filiation, mise en péril de mineurs) ;
- **appropriations frauduleuses** (vols, extorsion, escroquerie, détournements) ;
- recel, corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, soustraction et détournement de biens, corruption active et trafic d'influence, évasion, faux.

B. Un contrôle des incapacités prévues par la loi qui n'est pas pleinement assuré

1. Les fichiers judiciaires qui permettent d'effectuer les contrôles

Pour le contrôle de ces incapacités, il convient de procéder à la consultation de deux types de fichiers : **le bulletin n° 2 du casier judiciaire** et **le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes** (Fijaisv), qui ne contiennent pas les mêmes informations.

• Le bulletin n° 1 du casier judiciaire, qui correspond au relevé intégral des fiches du casier judiciaire applicables à une même personne, n'est délivré qu'aux autorités judiciaires¹. **Le bulletin n° 2 du casier judiciaire (B2) recense la plupart des condamnations d'une personne à l'exception des décisions à l'encontre des mineurs, des condamnations prononcées pour contraventions, de celles assorties d'une dispense de peine, des condamnations avec sursis lorsque le délai d'épreuve a pris fin sans exécution de la totalité de la peine².**

¹ Art. 774 du code de procédure pénale.

² Art. 775 du code de procédure pénale.

Ce bulletin peut être délivré aux préfets et aux administrations publiques de l'État pour le contrôle des incapacités d'accès à certains emplois publics ainsi qu'à d'autres administrations ou personnes morales chargées de contrôler les incapacités prévues par la loi ou le règlement pour l'accès à certaines activités professionnelles¹. Parmi ces autres personnes publiques, le bulletin n° 2 peut être délivré aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux pour le **contrôle de l'exercice d'emplois dans leurs services impliquant un contact habituel avec des mineurs**². En outre, les dirigeants de personnes morales de droit public ou privé exerçant auprès des mineurs une activité culturelle, éducative ou sociale peuvent obtenir la délivrance du B2, pour les seules nécessités liées au recrutement d'une personne, lorsque ce bulletin ne porte la mention d'aucune condamnation³. Cette délivrance se fait par l'intermédiaire des administrations déconcentrées de l'État⁴.

• Le **fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes**⁵ (Fijaisv) a été créé par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité⁶ afin de **faciliter l'identification des auteurs d'infractions sexuelles et violentes et de prévenir la récidive**. Il recense non seulement les condamnations d'une personne mais également l'identité et l'adresse du domicile de l'auteur. L'inscription au Fijaisv peut être assortie d'une obligation régulière de déclaration de changement d'adresse.

Les **infractions concernées** sont les suivantes :

- viol et agression sexuelle ;
- sur la personne mineure : atteinte sexuelle, traite des êtres humains, proxénétisme, recours à la prostitution, corruption de mineur, incitation à se soumettre à une mutilation sexuelle ou à commettre cette mutilation ;
- proposition sexuelle à un mineur de 15 ans par un moyen de communication électronique ; enregistrement, acquisition, détention ou offre de contenu pédopornographique ; consultation habituelle ou payante d'un site pédopornographique ;
- fabrication, transport, diffusion ou commerce de messages violents ou pornographiques pouvant être vus ou perçus par un mineur ;
- violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sur un mineur de 15 ans ;
- torture ou acte de barbarie ;
- meurtre ou assassinat sur un mineur ou en récidive.

¹ Art. 776 du code de procédure pénale.

² Art. R. 79 du code de procédure pénale.

³ Art. 776 et D. 571-4 du code de procédure pénale.

⁴ PJJ, DDCS ou rectorat selon le type de structure, en vertu de l'art. D. 571-5 du CPP.

⁵ Art. 706-53-1 et suivants du code de procédure pénale.

⁶ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Les personnes concernées par l'inscription au Fijaisv sont les personnes **condamnées même de manière non définitive**, les personnes déclarées irresponsables pénalement en raison d'un trouble mental, les personnes ayant exécuté une composition pénale, les personnes mises en examen. **L'inscription au fichier est automatique si la personne a commis une infraction punie d'une peine de prison d'au moins 5 ans.** Pour les peines inférieures à cinq ans, l'inscription peut être décidée par le juge ou le procureur de la République. **L'inscription est automatique pour les auteurs dont la victime est mineure**, sauf décision contraire du juge ou du parquet.

Les informations contenues dans le Fijaisv sont directement accessibles, par l'intermédiaire d'un système de télécommunication sécurisé, **aux préfets et aux administrations de l'État pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs** ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions. Pour ces mêmes décisions et contrôles, les maires, présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, **présidents de conseil départemental** et présidents de conseil régional sont également destinataires, par l'intermédiaire des préfets, des informations contenues dans le Fijaisv¹.

2. L'inapplication des contrôles

Les établissements et services sociaux et médico-sociaux peuvent donc demander le B2 des personnes qu'elles recrutent à leur autorité de tutelle (conseil départemental ou préfecture). Les préfectures et les présidents de conseil départemental, par l'intermédiaire des préfectures, peuvent également consulter le Fijaisv.

Néanmoins, il ressort des éléments transmis par le ministère des solidarités et de la santé au rapporteur que **ces contrôles ne sont pas appliqués sur l'ensemble du territoire** et qu'ils **sont effectués de manière hétérogène et incomplète**. Les gestionnaires, les administrations et les collectivités ne disposent **ni de cadre, ni d'outils permettant d'effectuer des contrôles systématiques, exhaustifs et massifs pour l'ensemble des intervenants du secteur social et médico-social**.

Cette **situation regrettable** avait déjà été relevée par le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la répression des infractions sexuelles sur mineurs, publié en mai 2019².

¹ Art. 706-53-7 du code de procédure pénale.

² Violences sexuelles sur mineurs en institutions : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité, rapport d'information de Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, fait au nom de la MCI Répression infractions sexuelles sur mineurs, n° 529, 28 mai 2019.

Les rapporteures de la mission ont constaté **d'importantes disparités dans les contrôles du personnel intervenant auprès des mineurs dans le champ social et médico-social** : le B2 n'est pas systématiquement demandé par les collectivités ou les gestionnaires et la demande de consultation du Fijaisv est relativement rare, par manque de connaissance de ces outils et de procédures adaptées pour accéder à ces informations.

C. Des précisions pour l'application de ces incapacités aux bénévoles

• Le **I** du présent article propose de modifier l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles qui énumère les condamnations faisant obstacle à l'exercice de fonctions dans le champ social et médico-social, afin d'y apporter deux précisions.

D'une part, le **1°** du présent article propose d'apporter **une clarification rédactionnelle au champ d'application des incapacités**. Il est proposé de **viser les personnes exerçant dans ce secteur une fonction « permanente ou occasionnelle, à quelque titre que ce soit, y compris bénévole »** et plus seulement les personnes y exerçant une fonction « à quelque titre que ce soit ».

D'autre part, le **2°** du présent article précise que le respect des interdictions sera vérifié **avant l'exercice des fonctions et lors de leur exercice**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'objectif de cette modification est de **donner une base légale à l'exercice de contrôles avant l'embauche ainsi que pendant l'exercice d'une fonction**, cette dernière possibilité n'étant actuellement pas permise au titre de la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire¹.

• Le **II** du présent article prévoit l'entrée en vigueur des modifications proposées le premier jour du neuvième mois suivant la date de la publication de la présente loi.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen du texte en commission les députés ont adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure. Ils ont également adopté un amendement de M. Paul Christophe précisant que **le contrôle des incapacités est vérifié « à intervalles de temps réguliers »** lors de l'exercice des fonctions. Aucun amendement n'a été adopté en séance publique.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi et l'art. 776 du CPP.

III - La position de la commission

Les dispositions du présent article permettent de préciser le champ d'application des incapacités, en mentionnant expressément les bénévoles et intervenants occasionnels. Elles autorisent en outre des contrôles réguliers pendant l'exercice des fonctions du personnel du secteur social et médico-social.

Si le rapporteur soutient les modifications proposées, il constate qu'elles se bornent à ajuster un cadre législatif largement inappliqué aujourd'hui.

En énumérant un grand nombre de condamnations interdisant d'exercer au sein du secteur social et médico-social et en prévoyant la possibilité de consulter, pour contrôler ces interdictions, plusieurs fichiers judiciaires, **la loi offre un cadre suffisamment complet pour permettre la prévention des risques de violences et de maltraitance des usagers, en particulier des enfants.**

Il incombe dorénavant au Gouvernement de rendre ces dispositions applicables sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, les services du ministère de la santé ont indiqué au rapporteur **que des travaux étaient en cours pour le déploiement d'un système automatisé de contrôle des antécédents judiciaires** des personnes intervenant dans le secteur social et médico-social, qui faciliterait et systématiserait les contrôles, en s'appuyant sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire et le Fijaisv. **Le développement d'un tel outil nécessitera toutefois plusieurs mois,** compte tenu des informations à croiser, du nombre de personnes concernées et de la sensibilité des données. Dans un premier temps, il devrait être expérimenté dans un nombre limité de département.

Le rapporteur se félicite qu'un tel outil soit en cours de déploiement. **Il n'est en effet pas acceptable que les contrôles effectués aujourd'hui soient aléatoires et incomplets,** alors que le secteur social et médico-social prend en charge des **personnes vulnérables,** telles que des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées. Alors que les activités du champ de la jeunesse et des sports font l'objet de contrôles exhaustifs et systématiques, de même que pour le personnel de l'éducation nationale, il est impératif que le ministère des solidarités et de la santé fasse du déploiement de cet outil un chantier prioritaire et parvienne à le mettre en œuvre rapidement.

Afin de rappeler la nécessité de consulter les différents fichiers judiciaires pour contrôler les incapacités et de consolider la base légale en vertu de laquelle le Gouvernement déploiera un outil de contrôle automatisé, le rapporteur a souhaité préciser à cet article que le contrôle du respect des interdictions d'exercer devra s'effectuer par **la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du Fijaisv**, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale. La commission a adopté cet amendement COM-59 du rapporteur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

Formalisation de la prévention et de la lutte contre la maltraitance dans les établissements sociaux et médico-sociaux

Cet article propose que les projets des établissements sociaux et médico-sociaux comportent des mesures de prévention de la lutte contre la maltraitance et que les schémas d'organisation sociale et médico-sociale définissent une stratégie de maîtrise des risques de maltraitance dans les établissements.

La commission a adopté cet article en précisant que l'autorité tierce vers laquelle les personnes accueillies peuvent se tourner en cas de difficulté pourra visiter l'établissement à tout moment.

I - Le dispositif proposé

A. Une prévention de la maltraitance hétérogène dans le secteur social et médico-social

Si la loi oblige les établissements sociaux et médico-sociaux à garantir la sécurité des personnes qu'ils accueillent, à prévenir les risques de maltraitance et à signaler tout dysfonctionnement grave, **les dispositifs de prévention et de lutte contre la maltraitance sont inégalement déployés dans ces structures.**

La loi pose le principe qu'il est assuré à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux **le respect de sa dignité, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité, de sa sécurité et de son droit à aller et venir librement**¹.

¹ Art. L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles.

La personne accueillie doit également être informée sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie et recevoir, lors de son accueil dans l'établissement, une charte des droits et libertés de la personne accueillie¹.

La loi oblige également les établissements sociaux et médico-sociaux au signalement de dysfonctionnements graves. L'article L. 331-8-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *les établissements et services et les lieux de vie et d'accueil informent sans délai, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les autorités administratives compétentes [...] de tout dysfonctionnement grave dans leur gestion ou leur organisation susceptible d'affecter la prise en charge des usagers, leur accompagnement ou le respect de leurs droits et de tout événement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes prises en charge ou accompagnées* ». Parmi ces dysfonctionnements figurent **les situations de maltraitance à l'égard de personnes accueillies ou prises en charge**².

Toutefois, **ce cadre légal est inégalement appliqué selon les établissements et services**, comme l'avait relevé la mission commune d'information du Sénat sur les violences sexuelles sur mineurs commises en institutions³. La mission avait constaté **que certaines fédérations d'établissements effectuaient des sensibilisations à la gestion et au traitement des événements indésirables** à destination des cadres des établissements. Des sensibilisations à la prévention et au traitement des situations de maltraitance sont également effectuées pour certains professionnels au contact des personnes accompagnées, tels que les éducateurs ou les personnels de soins. Elle avait néanmoins constaté que **ces dispositifs n'étaient pas généralisés** et que **la pratique des remontées d'informations concernant des dysfonctionnements graves devait encore faire d'importants progrès**.

Par ailleurs, plusieurs données permettent d'établir **qu'il existe des situations de maltraitance au sein des établissements** qui, bien que marginales, constituent des dysfonctionnements graves et inacceptables. En effet, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, le numéro national unique pour les victimes et témoins de maltraitance envers les adultes en situation de handicap et les personnes âgées (numéro 3977) a ouvert 7 212 dossiers pour signalements de maltraitance en 2020, dont 25 % concernent des faits en établissements et 17 % mettent en cause des professionnels d'établissements sociaux ou médico-sociaux.

¹ Art. L. 311-4 du code de l'action sociale et des familles.

² Arrêté du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de signalement des structures sociales et médico-sociales

³ Violences sexuelles sur mineurs en institutions : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité, rapport d'information de Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, fait au nom de la MCI Répression infractions sexuelles sur mineurs, n° 529, 28 mai 2019.

En outre, le rapport du Défenseur des droits relatif aux droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en Ehpad (2021) indique que sur les six dernières années, le Défenseur des droits a instruit plus de 900 réclamations de personnes contestant les modalités de leur accompagnement médico-social ou celui de leurs proches et que 80 % de ces dossiers mettent en cause un Ehpad. Le rapport précise en outre que « *les situations dont le Défenseur des droits est saisi montrent que la maltraitance provient parfois d'actes individuels, plus ou moins conscients, mais aussi et surtout de carences de l'organisation liées à la pénurie de personnel, à la rotation importante, à l'épuisement des professionnels ou au manque d'encadrement* ». Il ajoute également que « *l'absence de formation continue du personnel, notamment en matière de lutte contre la maltraitance, se surajoute à ces difficultés* ».

Afin de mieux prévenir ces risques, le présent article entend imposer aux établissements de formaliser dans leurs projets d'établissement des mesures de prévention et de lutte contre la maltraitance.

B. Formaliser des dispositifs de lutte contre la maltraitance dans les projets d'établissements et les schémas d'organisation

1. Au sein du projet d'établissement

Le 1^o du présent article modifie l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles qui encadre le projet d'établissement.

L'article L. 311-8 prévoit que pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

La modification proposée prévoit que **ce projet d'établissement devra également préciser la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en œuvre par l'établissement ou le service**, notamment en matière de gestion du personnel et de contrôle. Son contenu minimal sera défini par décret.

2. Au sein du schéma d'organisation sociale et médico-sociale

Le 2^o du présent article propose de compléter l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, qui encadre les schémas d'organisation sociale et médico-sociale.

Aux termes de l'article L. 312-4, ces schémas sont établis pour une durée maximale de cinq ans afin d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante. Ces schémas déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre et notamment ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services.

Avec la modification proposée, **ces schémas devront également définir la stratégie de maîtrise des risques de maltraitance dans les établissements et services relevant de l'ASE, de la PJJ, de la prise en charge des mineurs handicapés et des centres d'action médico-sociale précoce.** Il est précisé que cette stratégie comportera des recommandations sur l'identification des risques de maltraitance, la prévention et le traitement des situations de maltraitance et les modalités de contrôle de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement par ces établissements et services.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

• Lors de l'examen du texte en **commission**, les députés ont adopté trois amendements, dont deux identiques, qui prévoient :

- à l'initiative de Mme Annie Vidal, de préciser que la politique de prévention de la maltraitance formalisée par le projet d'établissement sera établie *« au regard du vocabulaire partagé établi par la Commission nationale pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance »* ;

- sur proposition de la rapporteure et de Mme Perrine Goulet, la **désignation d'une autorité tierce à l'établissement**, indépendante du département, vers laquelle les personnes accueillies peuvent se tourner en cas de difficultés.

• Neuf amendements ont été adoptés par les députés **en séance publique**, dont trois amendements rédactionnels et de précision de la rapporteure. Les six autres amendements adoptés prévoient :

- sur proposition de M. Thibault Bazin et Mme Perrine Goulet, que le décret définissant le contenu minimal de la politique de lutte contre la maltraitance dans l'établissement fixe également **les modalités d'association du personnel à l'élaboration du projet**, ainsi que les conditions de sa diffusion ;

- à l'initiative de MM. Jean-Michel Clément et Guillaume Chiche, l'extension aux **établissements et services assurant l'évaluation de la minorité des personnes se présentant comme MNA** l'application de la stratégie de maîtrise des risques de maltraitance qui figurera dans les schémas d'organisation sociale et médico-sociale ;

- sur proposition du Gouvernement, que la politique de lutte contre la maltraitance formalisée dans les projets d'établissements tienne compte des **parcours des enfants ayant une double vulnérabilité au regard du handicap et de la protection de l'enfance** ;

- à l'initiative de Mme Perrine Goulet, que **le président du conseil départemental présente en assemblée départementale et publie un rapport annuel sur la gestion des établissements qui recense les événements indésirables graves.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Au regard de la vulnérabilité des personnes accueillies dans les établissements sociaux et médico-sociaux, **il est indispensable qu'une attention particulière soit portée à la prévention et à la lutte contre les maltraitances et les violences pouvant être commises dans ces structures.**

Alors que de telles mesures de prévention sont inégalement appliquées selon les secteurs et les gestionnaires, il convient de renforcer la lutte contre la maltraitance dans l'ensemble des établissements et de généraliser les dispositifs de prévention. Bien que marginaux au regard du nombre de personnes accueillies, les événements graves qui surviennent encore aujourd'hui montrent que d'importants progrès restent à faire dans le champ de la bientraitance et de la lutte contre toutes les formes de violence. C'est pourquoi **le rapporteur soutient les mesures proposées par le présent article.**

Ces mesures ne sauraient être efficaces sans la formation et la sensibilisation du personnel aux risques de la maltraitance. **L'élaboration de ces projets d'établissement devra donc associer le personnel afin que les mesures qu'ils contiennent soit effectivement mises en œuvre.** Si des faits de maltraitance peuvent être commis par un individu, ils peuvent aussi résulter de dysfonctionnements dans l'organisation générale d'un établissement. Les dispositions proposées permettront ainsi à chaque établissement de se saisir de l'enjeu de la bientraitance.

En outre, la désignation d'une **autorité extérieure** à la structure, pouvant intervenir en cas de difficultés, permettra d'apporter un regard objectif sur les situations. Elle pourra en outre permettre aux résidents de se confier sur certains dysfonctionnements qu'ils n'oseraient pas signaler au personnel. Afin de **garantir l'effectivité du rôle de cette autorité extérieure**, la commission a adopté l'amendement COM-60 du rapporteur précisant **qu'elle pourra visiter l'établissement à tout moment** et qu'elle sera désignée parmi une liste arrêtée conjointement par le président du département, le préfet et l'ARS.

Par ailleurs, cet amendement supprime la mention de la Commission pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance, cette commission n'étant pas instituée par la loi.

La commission a également adopté l'amendement COM-32 de Mme Michelle Meunier qui prévoit que les personnes accueillies dans les établissements seront associées à l'élaboration de la politique de lutte contre la maltraitance.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

**Formaliser par un référentiel national
l'évaluation des informations préoccupantes**

Cet article propose de rendre obligatoire l'application d'un référentiel national d'évaluation des informations préoccupantes sur les situations d'enfance en danger ou en risque de danger.

La commission a adopté cet article prévoyant que les personnes qui ont transmis une information préoccupante seront informées des suites données à leur signalement, dans le respect du secret professionnel et de l'intérêt de l'enfant.

I - Le dispositif proposé

A. Le recueil des informations préoccupantes

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance¹ a confié au président du conseil départemental la charge « *du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être* »². À cette fin, chaque conseil départemental doit se doter d'une **cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP)**.

Aux termes de l'article R. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles, **l'information préoccupante** est une information transmise à la CRIP pour alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que **sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être**. La finalité de cette transmission est d'évaluer la situation d'un mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier.

Les **CRIP**, composées de professionnels de la protection de l'enfance, ont pour mission de **centraliser les informations préoccupantes et d'évaluer les situations de mineurs en danger** afin d'engager des actions de protection des mineurs, **en lien avec les services de l'État et le procureur de la République**, par l'établissement de protocoles commun à ces services.

¹ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

² Art. L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles.

Par conséquent, lorsqu'une personne ou une institution a connaissance d'une situation de mineur en danger, elle doit transmettre cette information à la CRIP. Le signalement d'une information préoccupante à la CRIP prend la forme d'un écrit qui doit être, dans la mesure du possible, précis et objectif. Le cas échéant, les paroles exactes de l'enfant peuvent être retranscrites dans le signalement.

L'évaluation de l'information par les professionnels de la CRIP conduit à une **décision collégiale d'orientation administrative ou judiciaire appropriée à la situation** : décision de placement ou transmission de l'information au parquet.

En vertu de l'article D. 226-2-3 du code de l'action sociale et des familles, **l'évaluation des informations préoccupantes a pour objet** :

- d'apprécier le danger ou le risque de danger au regard des besoins et des droits fondamentaux, de l'état de santé, des conditions d'éducation, du développement, du bien-être et des signes de souffrance éventuels du mineur ; elle n'a pas pour objet de déterminer la véracité des faits allégués ;

- de proposer les réponses de protection les mieux adaptées en prenant en compte et en mettant en évidence notamment la capacité des titulaires de l'autorité parentale à se mobiliser pour la protection du mineur, leurs ressources et celles des personnes de leur environnement.

Cette évaluation est menée indépendamment des procédures judiciaires éventuellement en cours. **Elle doit être réalisée dans un délai de trois mois et porter sur les éléments suivants** :

- l'existence, la nature et la caractérisation du danger ;
- la capacité des titulaires de l'autorité parentale et des personnes de l'environnement du mineur à se mobiliser pour répondre à ses besoins ;
- les aides et le soutien mobilisables pour le mineur et sa famille, et leur aptitude à s'en saisir.

L'évaluation doit **prendre en compte l'avis du mineur sur sa situation, l'avis des titulaires de l'autorité parentale et les éventuelles informations préoccupantes reçues antérieurement**.

Pour mener à bien leur mission d'évaluation, les professionnels de la protection de l'enfance bénéficient de la **levée du secret professionnel** pour partager des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission de protection des mineurs¹.

¹ Art. L. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles « Par exception à l'article 226-13 du code pénal, les personnes soumises au secret professionnel qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ou qui lui apportent leur concours sont autorisées à partager entre elles des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, de déterminer et de mettre en œuvre les actions de protection et d'aide dont les mineurs et leur famille

B. La définition d'un cadre commun pour le recueil et l'évaluation de ces informations

Dans son rapport public thématique sur la protection de l'enfance publié en novembre 2020, la Cour des comptes indique que les CRIP sont fonctionnelles dans l'ensemble des départements « *même si les missions qui leur sont confiées, notamment la coordination partenariale, sont assurées de manière inégale* ». Elle précise en outre que « *le délai de trois mois imposé pour le traitement des informations préoccupantes n'est pas respecté dans de nombreux départements* ».

Selon l'étude d'impact du projet de loi, les pratiques professionnelles pour l'évaluation des informations préoccupantes sont hétérogènes : certains départements ont élaboré leur propre référentiel d'évaluation tandis que d'autres utilisent des outils produits par des tiers, ce qui fait varier les méthodes d'évaluation sur le territoire. **Le traitement homogène des situations de danger, selon des références partagées, n'est donc pas assuré aujourd'hui sur le territoire.**

Afin d'homogénéiser les pratiques des CRIP le Gouvernement a demandé à la **Haute Autorité de santé (HAS)** d'élaborer **un cadre national de référence pour l'évaluation de la situation des enfants en danger ou risque de danger**, qui a été mis en ligne en janvier 2021¹. L'objectif de ce référentiel est d'améliorer la qualité de l'évaluation et d'harmoniser les pratiques professionnelles sur le territoire.

Ce référentiel se compose de trois livrets :

- le **livret 1** précise les conditions à mettre en place au niveau de la gouvernance globale afin d'optimiser le recueil et le traitement de l'information préoccupante à l'échelle d'un département ; il est destiné principalement aux cadres des conseils départementaux. ;

- le **livret 2** définit le circuit de recueil et de traitement des informations préoccupantes ; il s'adresse aux professionnels des CRIP ;

- le **livret 3** est un guide d'accompagnement à l'évaluation destiné principalement aux professionnels chargés d'évaluer la situation d'un enfant à la suite d'une information préoccupante.

Le référentiel comporte en outre une « **boîte à outils** », composée de 8 documents pratiques pour aider les professionnels dans leur activité quotidienne :

- conseils pour les entretiens avec les enfants ;

- conseils pour les entretiens avec les parents ;

peuvent bénéficier. Le partage des informations relatives à une situation individuelle est strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de l'enfance. »

¹ https://www.has-sante.fr/jcms/p_3120418/fr/evaluation-globale-de-la-situation-des-enfants-en-danger-ou-risque-de-danger-cadre-national-de-referenc

- informations pour les parents : modèles de courriers et contenu pour flyer type ;
- modèle de journal de bord pour l'évaluation ;
- présentation des acteurs concernés ;
- trame pour le recueil des informations préoccupantes ;
- présentation des modalités d'accueil et d'accompagnement en protection de l'enfance ;
- trame de rapport d'évaluation.

Le présent article propose de **rendre l'application de ce référentiel obligatoire dans l'ensemble des départements.**

À cette fin, le I du présent article modifie l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles afin de préciser que l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante devra être réalisée « *au regard du référentiel national d'évaluation des situations de risque pour la protection de l'enfance fixé par décret après avis de la Haute Autorité de santé* ».

Le II du présent article modifie, par coordination, l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale, qui définit les missions de la HAS, afin de préciser qu'elle sera chargée de rendre l'avis prévu sur ce référentiel.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Un amendement de Mme Delphine Bagarry a été adopté en séance publique visant à préciser que le référentiel national d'évaluation porte sur les « *situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant* ».

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Le rapporteur considère qu'il est **nécessaire d'harmoniser les pratiques professionnelles en matière d'évaluation des informations préoccupantes** afin de garantir un traitement équitable des situations de danger sur le territoire, et d'assurer à l'ensemble des mineurs en danger une évaluation de qualité, conforme aux standards scientifiques sur le repérage et le traitement des situations de maltraitance, de troubles psychologiques ou sociaux. En conséquence, l'élaboration d'un référentiel par la HAS semble la méthode la plus appropriée pour s'assurer d'une harmonisation de qualité.

La modification proposée, qui consiste à rendre ce référentiel obligatoire par la loi, semble nécessaire pour s'assurer de son application sur l'ensemble du territoire.

Au regard du volume du référentiel produit par la HAS, qui comporte plusieurs centaines de pages, **il sera nécessaire d'accompagner les professionnels par des dispositifs de formation et de sensibilisation, afin qu'ils s'approprient pleinement cet outil.** Les services du ministère de solidarités et de la santé ont indiqué au rapporteur que des formations du personnel des départements seraient déployées, en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale, pour assurer la bonne appropriation de cet outil.

Afin d'améliorer la prévention des situations de danger et le recours aux CRIP en cas de suspicion de danger, il convient de renforcer l'association de l'ensemble des professionnels intervenant auprès des enfants dans cette démarche de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes. Comme l'ont indiqué les rapporteuses de la mission d'information sur les violences sexuelles commises sur mineurs¹, **l'absence de communication, auprès de la personne qui a signalé, des suites qui ont été données à l'information préoccupante peut décourager les personnes à saisir les CRIP.** C'est particulièrement le cas du personnel de l'éducation nationale, qui fait partie des principaux pourvoyeurs d'informations préoccupantes. La mission recommandait alors **d'informer la personne ayant saisi la CRIP des suites qui ont été données au traitement de son signalement, sauf si cette information est contraire à l'intérêt de l'enfant.**

Pleinement convaincu de cette nécessité, d'ailleurs rappelée par plusieurs personnes entendues lors des auditions, le rapporteur a proposé à la commission d'adopter un amendement (COM-61) précisant que **les personnes ayant saisi la CRIP seraient informées des suites données à l'information transmise**, dans le respect du secret professionnel, de l'intérêt de l'enfant et selon des modalités définies par décret.

La commission a adopté cet amendement ainsi qu'un amendement rédactionnel du rapporteur (COM-62).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Violences sexuelles sur mineurs en institutions : pouvoir confier ses enfants en toute sécurité, rapport d'information de Mmes Marie Mercier, Michelle Meunier et Dominique Vérien, fait au nom de la MCI Répression infractions sexuelles sur mineurs, n° 529, 28 mai 2019.

TITRE III

AMÉLIORER LES GARANTIES PROCÉDURALES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

Article 7

Recours à une formation collégiale de jugement en matière d'assistance éducative

Cet article propose que le juge des enfants statuant en matière d'assistance éducative puisse renvoyer une affaire particulièrement complexe devant une formation collégiale.

La commission a supprimé l'obligation que la formation collégiale soit composée de trois juges des enfants et a précisé qu'elle devra être composée en priorité de juges des enfants ou de juges ayant exercé ces fonctions.

I - Le dispositif proposé

Au regard de la particularité de l'assistance éducative, la loi a prévu de confier la compétence de cette matière à **un juge spécialisé, le juge des enfants**, ainsi que le prévoient les articles 375-1 du code civil¹ et L. 252-2 du code de l'organisation judiciaire².

En matière d'assistance éducative, **le juge des enfants juge en formation de juge unique et la collégialité n'est ni prévue par les textes ni permise par la jurisprudence.**

Les dispositions du code civil et du code de procédure civile prévoient que le juge des enfants prend des décisions en matière d'assistance éducative et qu'il peut à tout moment modifier ses décisions d'office ou à la requête des parents, du mineur, de la personne à qui il a été confié ou du ministère public. En outre, les mesures d'assistance éducative sont prises par le juge des enfants du lieu où demeure, selon le cas, l'un des parents, le tuteur du mineur ou la personne, ou le service à qui l'enfant a été confié ; à défaut, par le juge du lieu où demeure le mineur. En cas de changement de de lieu de résidence, le juge doit se dessaisir au profit du juge du lieu de la nouvelle résidence, sauf ordonnance motivée³.

¹ Art. 375-1 du code civil : « Le juge des enfants est compétent, à charge d'appel, pour tout ce qui concerne l'assistance éducative. »

² Art. L. 252-2 du code de l'organisation judiciaire : « Le juge des enfants est compétent en matière d'assistance éducative. »

³ Art. 375-6 du code civil, art. 1181 et 1184 du code de procédure civile.

Il résulte de ces dispositions que **plusieurs juges des enfants ne peuvent être simultanément compétents pour statuer sur le fond, en matière d'assistance éducative, relativement à la situation d'un mineur déterminé**, ainsi que l'a jugé la Cour de cassation dans un arrêt rendu le 2 mars 1982¹.

Or, **le juge des enfants peut être saisi de dossiers particulièrement complexes** pour lesquels l'assistance d'autres juges pourrait être utile à sa décision. En effet, le juge des enfants peut avoir à traiter des cas dans lesquels les parents remettent en cause l'autorité du juge, où la situation familiale est marquée par d'importantes conflictualités, où un ou plusieurs membres de la famille sont poursuivis pour des crimes ou délits ou reviennent de zones de guerre. Rappelons enfin que les décisions du juge des enfants ont d'importantes conséquences pour l'enfant et sa famille.

Ces raisons ont conduit un certain nombre de magistrats à **développer des formes de collégialité en matière d'assistance éducative, en dehors de tout cadre légal défini**, contrairement aux autres juges spécialisés en matière civile pour lesquels le recours à une formation collégiale est prévu par la loi, à l'image du juge aux affaires familiales qui peut renvoyer une affaire à la formation collégiale du tribunal judiciaire².

Pour remédier à cette situation qui n'apparaît pas pleinement satisfaisante, **le présent article propose que le juge des enfants puisse renvoyer une affaire particulièrement complexe à une formation collégiale**.

À cette fin, le 2° du présent article crée une nouvelle section au sein du code de l'organisation judiciaire, composée d'un article L. 252-6 qui prévoit qu'en matière d'assistance éducative, si la particulière complexité de l'affaire le justifie, **le juge des enfants peut ordonner le renvoi à la formation collégiale du tribunal judiciaire qui statue comme juge des enfants**. Il est précisé que la formation collégiale est présidée par le juge des enfants saisi de l'affaire.

Le 1° du présent article procède à une coordination au sein du code de l'organisation judiciaire en regroupant au sein d'une section 1 intitulée « Institution et compétence » les articles L. 252-1 à L. 252-5, en cohérence avec l'insertion proposée.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires sociales a adopté un amendement de M. Didier Martin précisant que le renvoi à **la formation collégiale pourra être ordonné à tout moment de la procédure**.

¹ Cass, civ. 1^{re}, 2 mars 1982, n° 81-80.001 P.

² Art. L. 213-4 du code de l'organisation judiciaire.

En séance publique, les députés ont adopté un amendement de Mme Valérie Six précisant que **la formation collégiale devra être composée de trois juges des enfants en exercice.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Le rapporteur soutient la mesure proposée par le présent article qui permettra au juge de renvoyer certaines affaires très complexes devant une formation collégiale. Après avoir entendu plusieurs juges des enfants, il considère en effet qu'au regard des conséquences des décisions prises et de la complexité de certaines situations, il peut être opportun que le juge soit assisté par ses pairs.

Le présent article ne donne la faculté de renvoi à une formation collégiale qu'au juge des enfants saisi de l'affaire, contrairement au contentieux devant le juge aux affaires familiales ou le renvoi est de droit à la demande des parties. Le rapporteur considère que limiter cette faculté au juge des enfants est cohérent avec la particularité de l'assistance éducative, procédure d'ordre public pour laquelle le juge ne tranche pas un litige mais ordonne des mesures destinées à la protection de l'enfant. L'option retenue évite ainsi les risques de judiciarisation excessive de la procédure et de conflictualité entre les parties.

S'il approuve la modification apportée à l'Assemblée nationale visant à ce que le renvoi puisse être ordonné à tout moment de la procédure, qui apporte une certaine souplesse au dispositif, le rapporteur n'est pas favorable à la condition posée quant à la composition de la formation collégiale.

En effet, **la modification apportée par les députés, qui exige que la formation collégiale soit composée de trois juges des enfants en exercice semble, en théorie, la meilleure solution** pour s'assurer que la formation de jugement sera parfaitement compétente pour apprécier les affaires particulièrement complexes qu'elle aura à connaître. **Elle sera toutefois inapplicable dans de nombreuses juridictions.**

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, seuls 153 tribunaux judiciaires comportent au moins un juge des enfants localisé **et 24 tribunaux judiciaires n'ont qu'un juge des enfants.** Le présent article, tel qu'adopté à l'Assemblée nationale, ne pourrait donc être applicable qu'au sein des grands tribunaux judiciaires, à moins de faire appel à des juges pour enfants d'autres tribunaux, possibilité qui se heurtera à d'importantes difficultés matérielles. **Il n'est donc pas satisfaisant de prévoir un dispositif dont l'application ne pourra être effective sur l'ensemble du territoire et qui sera source d'inégalité de traitement des justiciables selon leur lieu de résidence.**

La rédaction initiale du présent article, qui ne précisait pas la composition de la formation collégiale, était alignée sur ce qui est notamment prévu pour la formation collégiale statuant en tant que juge aux affaires familiales. Elle permet ainsi aux tribunaux judiciaires de s'adapter tant au cas d'espèce qu'aux effectifs de leurs tribunaux pour la composition des formations collégiales. Cette rédaction permettait ainsi **l'application effective du dispositif proposé dans l'ensemble des tribunaux judiciaires**. Le rapporteur souscrit toutefois à l'appréciation des députés sur le fait que les juges des enfants sont les mieux placés pour statuer en formation collégiale sur des dossiers complexes.

Pour ces raisons, la commission a adopté l'amendement COM-63 du rapporteur tendant à **supprimer la condition que la formation collégiale soit composée de trois juges des enfants en exercice** et à préciser que cette formation collégiale devra être **composée en priorité de juges des enfants en exercice** ou de juges ayant exercé les fonctions de juges des enfants.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7 bis

Désignation par le juge d'un avocat pour l'enfant capable de discernement

Cet article propose que le juge des enfants puisse demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement, lorsque son intérêt l'exige.

La commission a complété cet article afin que les services de l'aide sociale à l'enfance puissent demander au juge qu'il saisisse le bâtonnier pour la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement.

I - Le dispositif proposé

Le présent article est issu de cinq amendements identiques du Gouvernement, de la rapporteure, de Mme Monique Limon, de M. Paul Christophe et de M. Erwan Balanant, adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale.

Il complète l'article 375-1 du code civil afin de prévoir **que le juge des enfants pourra demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement, lorsque son intérêt l'exige.**

La présence d'un avocat dans la procédure d'assistance éducative est encadrée par des dispositions réglementaires figurant à l'article 1186 du code de procédure civile, qui prévoient que peuvent faire le choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office :

- le mineur capable de discernement ;
- les parents ;
- le tuteur ou la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié.

Il est précisé que la désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande et que ce droit est rappelé aux intéressés lors de leur première audition.

La disposition proposée par le présent article permettrait ainsi au juge de décider de la désignation d'un avocat pour l'enfant discernant si celui-ci n'en fait pas la demande et s'il estime que son intérêt l'exige.

Ces dispositions s'inscrivent dans un cadre conventionnel, législatif et réglementaire permettant au mineur d'être entendu et assisté dans toutes les procédures qui le concernent.

● *Le droit international prévoit que l'enfant discernant soit entendu et assisté au cours des procédures qui l'intéressent*

La **Convention internationale des droits de l'enfant** prévoit en son article 12 que : « 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. 2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

La **Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants** prévoit quant à elle en son article 3 que « un enfant qui est considéré par le droit interne comme ayant un discernement suffisant, dans les procédures l'intéressant devant une autorité judiciaire, se voit conférer les droits suivants, dont il peut lui-même demander à bénéficier : a. recevoir toute information pertinente ; b. être consulté et exprimer son opinion ; c. être informé des conséquences éventuelles de la mise en pratique de son opinion et des conséquences éventuelles de toute décision ».

Le principe selon lequel l'enfant bénéficie de droits dans les procédures judiciaires l'intéressant est décliné dans le droit national, tant en matière civile et qu'en matière pénale.

- *En matière pénale, l'enfant est obligatoirement assisté d'un avocat*

Aux termes de l'article 4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (abrogé), « **le mineur poursuivi doit être assisté d'un avocat**. À défaut de choix d'un avocat par le mineur ou ses représentants légaux, le procureur de la République, le juge des enfants ou le juge d'instruction fait désigner par le bâtonnier un avocat d'office. »

Le nouveau code de la justice pénale des mineurs, en vigueur depuis le 30 septembre 2021, prévoit en son article L. 12-4 que « **le mineur poursuivi ou condamné est assisté d'un avocat**. Le mineur participe au choix de son avocat ou effectue ce choix dans les conditions prévues par le présent code. Lorsqu'un avocat a été désigné d'office, dans la mesure du possible, le mineur est assisté par le même avocat à chaque étape de la procédure. »

Le critère du discernement détermine la responsabilité pénale du mineur, l'article 122-8 du code pénal disposant que « *les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, dans des conditions fixées par une loi particulière qui détermine les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dont ils peuvent faire l'objet* ».

- *En matière civile, l'enfant discernant peut être entendu et assisté d'un avocat*

Aux termes de l'article 388-1 du code civil, « **le mineur capable de discernement est informé par le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, le tuteur ou, le cas échéant, par la personne ou le service à qui il a été confié de son droit à être entendu et à être assisté d'un avocat dans toutes les procédures le concernant** ».

Dans ce cadre, **le mineur bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle**, ainsi que le prévoit l'article 9-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « *dans toute procédure le concernant, le mineur entendu dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil, s'il choisit d'être entendu avec un avocat ou si le juge procède à la désignation d'un avocat, bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle* ».

Le **discernement** est donc un critère déterminant pour l'exercice des droits de l'enfant dans la procédure. **Il n'existe pas de définition juridique du discernement et celui-ci doit être déterminé par le juge**, en fonction de chaque situation. À cet égard, la Cour de cassation considère que le seul critère de l'âge ne peut être suffisant pour déterminer le discernement de l'enfant¹. Le juge doit ainsi apprécier, selon l'affaire à juger et les informations qu'il recueille à propos de l'enfant, si celui-ci est capable de comprendre la situation et d'exprimer sa volonté.

¹ Cass., 1^{re} civ., 18 mars 2015, n° 14-11.392.

La capacité de discernement de l'enfant lui permet alors d'exercer des droits dans le cadre de la procédure d'assistance éducative : le mineur discernant peut saisir le juge des enfants, être entendu par le juge, être assisté d'un avocat, consulter le dossier, faire appel de la décision du juge des enfants¹.

Doivent toutefois être **distingués l'exercice des droits dans la procédure d'assistance éducative et la participation de l'enfant au procès**. Ainsi, l'enfant non discernant se trouve néanmoins au centre du procès en assistance éducative et **son absence de discernement ne fait pas obstacle à ce que le juge puisse l'entendre**, l'article 1182 du code de procédure civile prévoyant que le juge « *entend toute autre personne dont l'audition lui paraît utile* ».

- **La représentation du mineur par un administrateur ad hoc**

Pour l'assistance et la représentation des mineurs, la loi a également prévu qu'ils puissent être représentés par un administrateur *ad hoc*. L'article 388-2 du code civil prévoit que lorsque dans une procédure les intérêts du mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, le juge des tutelles ou, à défaut, le juge saisi de l'instance lui désigne **un administrateur *ad hoc* chargé de le représenter**. En matière d'assistance éducative, cette personne doit être indépendante de la personne morale ou physique à laquelle le mineur est confié.

L'administrateur *ad hoc* est désigné par le juge pour représenter l'enfant lorsque son intérêt l'exige. En fonction de l'intérêt de l'enfant, il peut être désigné au sein de la famille, parmi les proches de l'enfant ou parmi les personnes inscrites sur la liste de la Cour d'appel qui recense les personnes habilitées à exercer cette fonction². Lorsqu'ils sont désignés à partir de cette liste, les administrateurs *ad hoc* qui représentent un mineur bénéficient d'une indemnité et du remboursement de leur frais de déplacement.

L'administrateur *ad hoc* est alors chargé **de représenter et d'assister le mineur dans toutes les étapes de la procédure**. Pour l'enfant **non discernant**, il peut exercer en son nom les droits du mineur dans la procédure, notamment la désignation d'un avocat.

¹ Si la loi ne fait pas entrer le critère du discernement dans la capacité du mineur à saisir le juge des enfants ou à interjeter appel, la Cour de cassation a néanmoins considéré qu'il incombait au juge du fond de vérifier que l'enfant possède un discernement suffisant pour exercer ces prérogatives (Cass., 1^{re} civ., 21 novembre 1995, n° 94-05.102).

² Art. 1210-1 du code de procédure civile.

II - La position de la commission

Il convient de rappeler **la particularité de l'office du juge des enfants en matière d'assistance éducative**. Bien que statuant en matière civile, **le juge des enfants n'a pas pour mission de trancher un litige entre deux parties, mais d'ordonner les mesures nécessaires à la protection de l'enfant** au regard de ses besoins fondamentaux. **Cette configuration confère donc à l'enfant une place particulière dans le procès en assistance éducative**. En outre, les décisions du juge des enfants ont vocation à s'adapter à la situation de l'enfant, qui évolue avec le temps. Elles n'apportent pas de solutions définitives, à la différence des décisions de justice qui tranchent un litige.

Dans cette procédure d'ordre public se pose la question de la défense des intérêts de l'enfant au regard de ses besoins fondamentaux.

De nombreux professionnels de l'aide sociale à l'enfance, juges et avocats entendus par le rapporteur plaident pour **la désignation systématique d'un avocat pour l'enfant, qu'il soit ou non capable de discernement**. Au-delà de la difficulté d'évaluer le discernement, qui n'est pas précisément défini et qui dépend de l'appréciation du juge, ils considèrent que **l'enfant non discernant a besoin d'un défenseur puisqu'il ne peut pas faire valoir ses intérêts par lui-même**.

Le rapporteur ne partage pas cette appréciation, puisque s'il représente un enfant non discernant, l'avocat apportera un avis subjectif de ce qu'est selon lui l'intérêt de l'enfant. Il ne pourra pas porter la parole de l'enfant si celui-ci n'est pas capable de s'exprimer. Dans cette situation, le juge des enfants est le mieux à même de faire émerger l'intérêt objectif de l'enfant, par le recueil éventuel de sa parole, l'audition des parents et par les informations et les évaluations qui lui sont transmises par les services sociaux. **Il ne semble donc pas souhaitable de systématiser la présence de l'avocat pour l'enfant**, au risque de judiciaireiser excessivement la parole de l'enfant et de multiplier les avis subjectifs sur ses besoins.

D'autres professionnels, dont des juges des enfants, également entendus par le rapporteur, sont opposés à la systématisation de la présence de l'avocat pour tout enfant, pour les raisons précédemment évoquées et considérant que l'assistance éducative est une procédure souple et particulière, centrée sur les intérêts de l'enfant. Les possibilités actuelles de désignation d'un avocat pour l'enfant et la faculté qu'il soit représenté par un administrateur *ad hoc* permettent déjà de garantir la défense des droits de l'enfant en assistance éducative.

Compte tenu du droit du mineur discernant à se faire assister d'un avocat s'il le souhaite, **la modification proposée par le présent article n'apporte qu'une possibilité supplémentaire, qui consiste à ce que le juge désigne un avocat pour l'enfant discernant s'il n'en fait pas lui-même la demande** et si son intérêt l'exige. Cette mesure renforce ainsi les pouvoirs du juge des enfants et est cohérente avec la particularité de la procédure en assistance éducative et de l'office du juge des enfants.

Le rapporteur soutient donc le dispositif proposé. Il considère qu'il est important de faciliter la désignation d'un avocat pour l'enfant, sans la rendre systématique, afin de s'adapter à la situation et à l'intérêt de l'enfant. Les services de l'aide sociale à l'enfance étant également bien placés, par les évaluations qu'ils conduisent, pour apprécier l'opportunité de la désignation d'un avocat pour l'enfant, le rapporteur a déposé un amendement COM-64 prévoyant que **les services de l'ASE pourront demander au juge de saisir le bâtonnier pour la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement.** La commission a adopté cet amendement du rapporteur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

Renforcement de l'information du juge

Cet article propose de renforcer l'information du juge en cas de changement du lieu de placement de l'enfant décidé par les services de l'aide sociale à l'enfance.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

En vertu de l'article L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles, lorsque le service de l'ASE auquel est confié l'enfant en application d'une mesure judiciaire d'assistance éducative envisage de **modifier le lieu du placement de l'enfant**, il en **informe le juge compétent** au moins un mois avant la mise en œuvre de sa décision.

Cette disposition vise à justifier auprès du juge les changements de lieu de placement, qui peuvent être perturbateurs pour les enfants, et de limiter ainsi ces changements au strict nécessaire, afin **d'éviter les ruptures de prise en charge.**

Toutefois, cet article L. 223-3 prévoit **deux exceptions à l'information du juge**. Elle n'est pas applicable :

- en cas d'urgence ;
- pour l'enfant de plus de deux ans confié à une même personne ou à un même établissement pendant moins de deux années, en cas de modification prévue dans le projet pour l'enfant.

Le présent article entend lever ces dérogations à l'obligation d'informer le juge. Il modifie l'article L. 223-3 afin de prévoir :

- en vertu du 1°, qu'en cas d'urgence le juge sera informé « dans les meilleurs délais » ;
- en vertu du 2°, la suppression de la dérogation qui portait sur les enfants de plus de deux ans confiés à la même personne lorsque la modification était prévue dans le projet pour l'enfant.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

- En **commission**, les députés ont adopté un amendement de Mme Perrine Goulet fixant le délai d'information du juge en cas d'urgence à 48 heures. Cet amendement précise que le délai d'information du juge en cas de séparation d'une fratrie sera aussi fixé à 48 heures. En outre, les services de l'ASE devront justifier leur décision de modification du lieu de placement.

- En **séance publique**, les députés ont adopté un amendement de précision de la rapporteure.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Le rapporteur soutient le dispositif proposé, qui conduira les services du département à mieux justifier de l'opportunité et de la nécessité d'un changement du lieu de placement. En effet, **ces changements peuvent perturber l'enfant et susciter des ruptures de prise en charge qui doivent être évaluées préalablement**. Il est en outre favorable à la suppression des exceptions à l'information du juge qui n'apparaissaient pas justifiées.

Cette obligation renforcée d'information créera néanmoins une contrainte supplémentaire pour les départements dans leur gestion des placements des enfants. Cette contrainte semble acceptable dans la mesure où l'information du juge ne requiert pas de formalisme particulier. Il est en outre essentiel que le juge compétent soit informé de l'évolution de la prise en charge du mineur pour qu'il puisse statuer de façon éclairée. Pour ces raisons, le rapporteur a proposé d'adopter cet article sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

TITRE IV

AMÉLIORER L'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL

Article 9

Harmoniser et revaloriser les rémunérations des assistants familiaux

Cet article propose de rehausser le seuil minimal de rémunération des assistants familiaux, de fixer le montant de l'indemnité en cas de suspension de l'agrément, de créer une nouvelle indemnité en cas d'accueil d'un nombre d'enfants inférieur à celui prévu par le contrat. Il précise enfin les conditions de cumul d'employeurs par un même assistant familial.

La commission a adopté cet article en ajoutant une disposition visant à ce que les assistants familiaux participent à l'élaboration et au suivi du projet pour l'enfant.

I - Le dispositif proposé

Aux termes de l'article L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles, « *l'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile* ». Son activité s'insère notamment dans un dispositif de protection de l'enfance.

L'assistant familial peut être employé par une personne morale de droit public. Sur les 40 000 assistants familiaux en activité en France, **36 700 étaient directement employés par les départements fin 2017, soient une proportion d'au moins 90 %**. Ces derniers ont alors le statut d'agents non titulaires des collectivités territoriales¹. Les assistants familiaux employés par une personne morale de droit privé sont soumis à la convention collective à laquelle leur employeur adhère².

¹ Article L. 422-6.

² Notamment la convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 mais aussi celle du personnel salarié de la Croix-Rouge française.

A. Garantir aux assistants familiaux une rémunération égale au Smic mensuel

1. Le socle commun en vigueur

L'article L. 423-30 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *sans préjudice des indemnités et fournitures qui leur sont remises pour l'entretien des enfants, les assistants familiaux (...) bénéficient d'une rémunération garantie correspondant à la durée mentionnée dans le contrat d'accueil. Les éléments de cette rémunération et son montant minimal sont déterminés par décret en référence au salaire minimum de croissance.* »

L'article L. 423-30 du code de l'action sociale et des familles prévoit, en outre, que la garantie de rémunération varie selon que l'accueil est intermittent ou continu. L'accueil est continu s'il est supérieur à une durée de 15 jours consécutifs par mois y compris les jours d'accueil en internat, en établissement spécialisé ou à caractère médical, psychologique ou de formation professionnelle.

Aux termes de l'article D. 423-23 du code de l'action sociale et des familles, la rémunération en accueil continu ne peut être inférieure à :

- une fonction globale d'accueil minimale de 50 fois le taux horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) égal à 10,48 euros au 1^{er} octobre 2021¹ soit **524 euros par mois** ;
- une part variable selon le nombre d'enfants accueilli égale à 70 fois le taux horaire par mois soit **733,6 euros** par enfant accueilli.

La rémunération minimale lorsqu'un seul enfant est accueilli en continu est donc de 120 SMIC horaire soit 1 257,6 euros brut par mois. Le SMIC brut mensuel s'élève quant à lui à 1 589,47 euros.

L'article D. 423-24 du code de l'action sociale et des familles prévoit que lorsque l'enfant est accueilli de façon intermittente, la rémunération de l'assistant familial ne peut être inférieure, par enfant et par jour, à quatre fois le salaire minimum de croissance.

Ces montants sont ensuite soumis aux cotisations sociales et peuvent aussi être **majorés en fonction de sujétions particulières** liées à l'accueil de l'enfant (handicap, maladie).

2. Les rémunérations hétérogènes selon les départements

Les rémunérations actuelles des assistants familiaux varient selon les départements. Elles sont librement fixées par délibération du conseil départemental lorsque le département emploie directement l'assistant familial (article L. 422-1 du code de l'action sociale et des familles) et fixées dans le cadre du contrat de travail, conformément aux stipulations de la convention collective applicable, pour ceux employés par des personnes de droit privé. Les dispositions réglementaires ne constituent qu'un montant plancher.

¹ Le taux horaire du SMIC brut a été revalorisé de 2,2 % au 1^{er} octobre 2021 en raison de l'inflation.

Les données transmises par les syndicats des assistants familiaux montrent **une grande hétérogénéité des rémunérations**. Selon ces données, en 2018, huit départements rémunèreraient au minimum réglementaire les assistants familiaux n'accueillant qu'un seul enfant.

3. Le dispositif proposé : la garantie d'une rémunération au moins égale au SMIC mensuel.

Le présent article 9 propose (au 3° du I) de réécrire l'article L. 423-30 du code de l'action sociale et des familles relatif à la rémunération des assistants familiaux afin de prévoir que son **montant ne pourrait « être inférieur au salaire minimum de croissance mensuel au prorata de la durée de prise en charge du ou des enfants »**.

Comme actuellement, la loi renverrait à un décret la détermination des éléments de cette rémunération et son montant minimal en référence au SMIC. De même, le montant resterait variable selon le caractère continu ou intermittent de l'accueil (voir *supra*) et en fonction du nombre d'enfants confiés par un ou plusieurs employeurs.

Le présent article propose donc **une garantie globale de rémunération au SMIC mensuel qui, de facto, rehaussera uniquement la rémunération minimale de l'assistant familial accueillant un seul enfant**. En effet, selon les dispositions actuelles, l'assistant familial qui accueille deux enfants en continu est rémunéré sur la base de 190 fois le SMIC horaire et celui qui accueille trois enfants sur la base de 260 fois le SMIC horaire. Leur rémunération est donc déjà supérieure à un SMIC mensuel.

Néanmoins, en rehaussant le seuil minimal de rémunération pour un unique enfant, le dispositif proposé entraîne aussi une hausse du seuil pour le second et le troisième enfant ainsi que l'indique l'étude d'impact : *« le salaire sera augmenté (...) en fonction du nombre supplémentaire d'enfants accueillis. Pour cela, l'article D. 423-23 du code de l'action sociale et des familles devra être modifié. »*

La revalorisation précise des blocs des second et troisième enfants, déterminée par le décret d'application, déterminera une grande partie de l'incidence budgétaire pour les employeurs publics et privés mais reste pourtant encore inconnue. Le rapporteur ne peut que regretter cette incertitude.

B. Créer une nouvelle indemnité en cas d'accueil d'enfants non réalisé du fait de l'employeur

1. Le droit en vigueur

L'article L. 423-31 du code de l'action sociale et des familles prévoit que, dès lors que l'assistant familial justifie de trois mois d'ancienneté, *« lorsque l'employeur n'a plus d'enfant à confier à un assistant familial ayant accueilli des mineurs, celui-ci a droit à une indemnité dont le montant minimal est déterminé par décret en référence au salaire minimum de croissance, sous réserve de*

l'engagement d'accueillir dans les meilleurs délais les mineurs préalablement présentés par l'employeur, dans la limite d'un nombre maximal convenu avec lui et conformément à son agrément ».

L'article D. 423-25 du même code appliquant ces dispositions prévoit que cette indemnité d'attente ne peut être inférieure, par jour, à 2,8 fois le salaire minimum de croissance soit **880,32 euros par mois** au 1^{er} octobre 2021.

2. Le dispositif proposé

Le 3^o du I du présent article prévoit également de compléter l'article L. 423-30 du code de l'action sociale et des familles par un alinéa visant à prévoir que **l'employeur verse à l'assistant familial une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 80 % de la rémunération prévue par le contrat pour les accueils non réalisés du fait de l'employeur au regard du nombre prévu dans le contrat.**

En application de ces dispositions, si un assistant familial se retrouve sans enfant confié du fait de son employeur alors que son contrat prévoyait un accueil, l'indemnité perçue s'élèvera au minimum à **1 271,576 euros soit une hausse de près de 400 euros au regard des dispositions en vigueur actuellement.** Ces dispositions ne s'appliqueraient pas aux assistants familiaux spécialisés dans les accueils urgents et de courte durée (*cf.* II. B. 2 *supra*).

En outre, il convient de noter que **l'indemnité d'attente dans le droit existant n'est garantie que si l'assistant familial n'a aucun enfant confié.** La nouvelle indemnité proposée par le présent article reviendra à compenser tout accueil non réalisé au regard du nombre d'accueils prévu dans le contrat.

C. Garantir un maintien de la rémunération en cas de suspension de l'agrément

1. Le droit en vigueur

L'article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles dispose qu'« *en cas d'urgence, le président du conseil départemental peut suspendre l'agrément. Tant que l'agrément reste suspendu, aucun enfant ne peut être confié.* » La décision de suspension doit être motivée et transmise sans délai aux intéressés. Le cas échéant, la commission consultative paritaire départementale est saisie pour avis avant le retrait de l'agrément.

Selon les données de la Drees transmises par la DGCS au rapporteur, sur les **52 000 agréments d'assistant familial en cours de validité en 2019, près de 200 ont été suspendus.** Répartis sur tous les territoires, les suspensions sont donc en fait **très marginales dans un département.** Le conseil départemental des Hauts-de-Seine confirme ainsi qu'il ne s'agit de deux ou trois cas par an tout au plus.

L'article L. 423-8 du code de l'action sociale et des familles prévoit que la suspension de l'agrément d'un assistant maternel ou d'un assistant familial entraîne la suspension de ses fonctions pour une durée qui ne peut excéder quatre mois. Durant cette période de suspension, il bénéficie d'une indemnité compensatrice qui ne peut être inférieure à un montant minimal fixé par décret.

Ce montant, fixé à l'article D. 423-3 du code de l'action sociale et des familles, est égal à la part correspondant à la fonction globale d'accueil soit 50 fois le taux horaire du SMIC (524 euros par mois). **La perte de salaire est donc importante pour les assistants familiaux suspendus.**

2. Le dispositif proposé

Le présent article (au 2° du I) propose de modifier l'article L. 423-8 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que lors de la période de quatre mois de suspension de leur agrément, **les assistants familiaux bénéficient de l'entièreté de leur rémunération hors indemnités d'entretien et de fourniture.**

En se fondant sur un nombre moyen de suspensions de l'ordre de 200 par an, il convient donc d'estimer à 419 000 euros¹ le coût actuel annuel des suspensions pour les employeurs. Les dispositions proposées par le présent article provoqueraient une dépense de **1,2 million d'euros², soit une hausse de 800 000 euros**, en cas d'accueil unique d'enfant et dans le cas où les suspensions dureraient la période maximale de quatre mois. **Répartie entre les départements, cette dépense reste, en tout état de cause et au regard de la hausse globale induite par la garantie de rémunération, assez marginale.**

D. Préciser les conditions de cumul d'employeurs par un même assistant familial

Selon le droit existant, les assistants familiaux peuvent cumuler les employeurs pour obtenir autant d'accueil d'enfants que ce que leur unique agrément prévoit. Il ressort des auditions menées par le rapporteur que cette pratique, justifiée pour permettre aux assistants familiaux d'obtenir une meilleure rémunération, emporte toutefois des conséquences délétères.

Dans une contribution commune, l'Association nationale des placements familiaux (ANPF), la Croix-Rouge française et Nexem constatent que « *cette pratique a pour corollaires d'entraver l'intégration pleine et entière des assistants familiaux au sein du service d'accueil familial* » ainsi que de « *mettre possiblement à mal l'équilibre général de la famille d'accueil par de nouveaux accueils* ».

¹ 524 x 200 x 4 = 419 000 €.

² 1 589,47 x 200 x 4 = 1 271 576 €.

En outre, il convient de noter **que les assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé peuvent, sauf refus motivé de leur employeur, exercer une autre activité professionnelle que celle d'assistant familial.** Aux termes de l'article L. 423-34 « *l'employeur ne peut refuser son autorisation que lorsque l'activité envisagée est incompatible avec l'accueil du ou des enfants déjà confiés* ».

Le dispositif proposé (au 4° du I) réécrit l'article L. 423-31 relatif à l'indemnité d'attente dans la mesure où les dispositions concernant la nouvelle indemnité en cas d'accueil non réalisé seraient insérées à l'article L. 423-30.

Le nouvel article L. 423-31 proposé vise à prévoir, outre que le contrat de travail entre un employeur et son assistant familial précise le nombre de mineurs ou de jeunes âgés de moins de 21 ans susceptibles de lui être confié dans les limites de l'agrément de l'assistant familial, la possibilité d'inclure dans le contrat de travail **une clause d'exclusivité ou une stipulation limitant le cumul d'employeurs de l'assistant familial** sous des conditions alternatives strictes. Pour imposer cette clause, l'employeur doit être en mesure :

- soit de **confier à l'assistant familial autant d'enfants que ce que prévoit son agrément ;**

- soit **compenser ces restrictions par un salaire égal à celui dont aurait bénéficié l'assistant familial s'il avait effectivement accueilli autant d'enfants que son agrément le permet.**

L'article prévoit la possibilité de déroger aux clauses de restriction de cumuls d'employeur « *en cas de situation exceptionnelle et imprévisible* ».

Les dispositions de ce nouvel article proposé ne seraient pas applicables pour les assistants familiaux spécialisés dans les accueils urgents et de courte durée.

E. L'entrée en vigueur des dispositions proposées

Le **II** du présent article prévoit l'entrée en vigueur du **I** à une date fixée par décret, et au plus tard le premier jour du septième mois suivant la publication de la présente loi.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Les modifications adoptées en commission

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels de la rapporteure Bénédicte Pételle.

B. Les modifications adoptées en séance publique

1. Renforcer l'accompagnement et le soutien des professionnels des assistants employés par les personnes morales de droit privé

L'article L. 422-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit que *« le département assure par une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical l'accompagnement professionnel des assistants familiaux qu'il emploie et l'évaluation des situations d'accueil »*.

À l'issue d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, le **1° A du I** propose d'insérer un nouvel article L. 421-17-1 au sein du même code afin de prévoir que l'assistant familial bénéficie d'un **accompagnement et d'un soutien professionnels par son employeur qu'il soit une personne morale de droit public ou de droit privé** et d'une intégration dans **une équipe pluridisciplinaire de professionnels**.

En conséquence, ce même amendement a inséré un **1° bis** du **I** qui propose de remplacer les dispositions de l'article L. 422-5 du code de l'action sociale et des familles de telle sorte que cet article n'impose aux départements que la conduite *« d'évaluation de la qualité de l'accueil des enfants pris en charge par les assistants familiaux qu'il emploie »*.

2. Les accueils urgents et de courte durée

L'article L. 422-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les services des départements peuvent spécialiser **des assistants familiaux qu'ils emploient dans une forme d'accueil urgent et de courte durée**. Aux termes de l'article, *« ces personnes s'engagent à recevoir immédiatement les enfants présentés par le service dans la limite d'un nombre maximum convenu avec lui »*.

« En contrepartie, elles perçoivent, durant les périodes où aucun enfant ne leur est confié, une indemnité de disponibilité dont le montant minimum, supérieur à celui de l'indemnité prévue par l'article L. 423-20, est fixé par décret en référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance. »

À l'initiative de la rapporteure Bénédicte Pételle, l'Assemblée nationale a modifié le **1°** du **I** afin de proposer l'abrogation de l'article L. 422-4 du code de l'action sociale et des familles et a ajouté un **4°** au sein du **I** qui prévoit la création d'un nouvel article L. 423-30-1 inséré dans le code afin que les dispositions, issues de l'article L. 422-4 moyennant quelques modifications rédactionnelles, s'appliquent aussi aux employeurs de droit privé. **Le dispositif propose donc que les départements comme les acteurs associatifs puissent spécialiser des assistants familiaux pour qu'ils réalisent sans délai des accueils d'urgence et de courte durée.**

Selon le droit en vigueur¹, durant les périodes où aucun enfant ne leur est confié, une indemnité de disponibilité dont le montant minimum correspond, à compter du 1^{er} octobre 2021, à 707,40 euros par mois, leur est versée. **Ce montant fixé règlementairement apparaît comme très faible au regard du seuil de l'indemnité d'attente (environ 1 270 euros) dont bénéficieront les assistants familiaux réalisant des accueils de droit commun en application de ce projet de loi (voir *supra*).**

Interrogée au sujet de la rémunération de ces assistants familiaux spécialisés, à propos de laquelle le projet de loi demeure silencieux, la DGCS a indiqué au rapporteur que « *la revalorisation du montant de l'indemnité de disponibilité devra faire l'objet d'une concertation avec les acteurs du secteur lors du travail sur les textes réglementaires, dès lors que le projet de loi sera définitivement adopté* ».

3. Les autres modifications apportées

À l'initiative de Mme Isabelle Santiago, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle (au 5^o du I) qui modifie l'article L. 423-34 du code de l'action sociale et des familles de telle sorte que le contrat passé entre la personne morale de droit privé et l'assistant familial peut prévoir que l'exercice de « *toute* » autre activité professionnelle, au lieu « *d'une* », ne sera possible qu'avec l'accord de l'employeur.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteur Bénédicte Pételle.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

A. Des dispositions bienvenues mais insuffisante pour enrayer le déclin démographique de la profession

Le rapporteur approuve les dispositions contenues dans le présent article qui permettront de garantir une rémunération égale au SMIC dès le premier enfant confié, d'instaurer une nouvelle indemnité en cas d'accueil non réalisé et de maintenir une rémunération en cas de suspension.

¹ Selon les articles L. 422-4 et L. 423-20 du code de l'action sociale et des familles combinés ainsi que l'article D. 422-6 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que « l'indemnité de disponibilité prévue à l'article L. 422-4 ne peut être inférieure à 2,25 fois le montant du salaire minimum de croissance pour chaque journée où aucun enfant n'est confié à l'assistant maternel ».

Un seul enfant accueilli	Montant brut mensuel en euros	
	Garantie minimale en vigueur (au 1 ^{er} octobre 2021)	Garantie minimale selon le dispositif proposé
Rémunération	1257,6	1 589,47
Accueil non réalisé	880,32	1 271,576
Rémunération en cas de suspension	524	1 589,47

Source : Commission des affaires sociales

Cependant, **le déficit d'attractivité de la profession est telle que ces mesures ne seront pas être suffisantes.** La profession souffre d'un déficit de reconnaissance au sein de la société mais aussi au sein des équipes de l'aide sociale à l'enfance. **Les assistants familiaux sont trop souvent mis à l'écart des décisions concernant l'enfant** et subissent parfois les contrôles de l'aide sociale à l'enfance dans un climat de défiance à leur égard.

La commission sur proposition du rapporteur a adopté l'amendement COM-83 visant à **associer effectivement les assistants familiaux à l'élaboration et au suivi du projet pour l'enfant (PPE).**

Le rapporteur estime qu'une campagne de communication devrait être organisée par l'État pour faire connaître ce métier trop méconnu ou mal perçu.

B. Un financement supporté par les départements

Le rapporteur constate qu'une fois encore les mesures proposées dans ce projet de loi provoqueront des dépenses supplémentaires pour les départements auxquelles l'État n'apporte aucune compensation.

L'incidence financière sur les départements sera variable dans la mesure où ne seront concernés par ces revalorisations que les départements qui rémunèrent actuellement en dessous des minima que la loi entend instaurer et notamment du SMIC pour la rémunération d'un assistant familial n'accueillant qu'un seul enfant. À titre d'exemple, les Hauts-de-Seine assurent déjà une rémunération aux assistants familiaux qui ne peut être inférieure au SMIC mensuel, au prorata de la durée de prise en charge du ou des enfants. De même, l'Isère a indiqué avoir récemment revalorisé au niveau du SMIC la rémunération d'un assistant familial accueillant un enfant. Un département comme le Maine-et-Loire a indiqué que la seule revalorisation au niveau du SMIC dès le premier enfant aura un impact de 670 000 euros par an.

Pour les départements dont les marges de manœuvres financières sont restreintes, la combinaison des dispositions relatives aux assistants familiaux avec les autres mesures prévues dans le projet de loi risque d'engendrer de sérieuses difficultés.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 10

Gestion des agréments des assistants familiaux

Cet article propose de prévoir un délai durant lequel un assistant familial dont l'agrément a été retiré ne peut se voir délivrer un nouvel agrément. Il propose également de créer un fichier national recensant les agréments délivrés par les présidents des conseils départementaux ainsi que les suspensions et les retraits.

La commission a adopté cet article en incluant la gestion des agréments des assistants maternels dans la base nationale créée.

I - Le dispositif proposé : une meilleure gestion des agréments des assistants familiaux sur tout le territoire

A. Les conditions de délivrance et de retrait des agréments des assistants familiaux

Selon l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, l'agrément nécessaire à l'exercice de la profession d'assistant familial, comme celle d'assistant maternel, est délivré par le président du conseil départemental du département dans lequel le demandeur réside.

Ce même article dispose que « l'agrément est accordé à ces deux professions si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne ». Plus précisément, l'article R. 421-3 du code de l'action sociale et des familles précise que le candidat doit :

« 1° Présenter les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif ;

« 2° Passer un examen médical qui a pour objet de vérifier que son état de santé lui permet d'accueillir habituellement des mineurs (...) ;

« 3° Disposer d'un logement (... permettant) d'assurer le bien-être et la sécurité des mineurs compte tenu du nombre (...) de ceux pour lesquels l'agrément est demandé. »

L'instruction de la demande du candidat à l'agrément comporte, outre l'examen de son dossier, la réalisation d'au moins un entretien avec lui, d'une ou plusieurs visites à son domicile ainsi que la vérification du bulletin n° 2 du casier judiciaire de chaque majeur vivant au domicile de l'assistant familial comme le prévoit l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'agrément est attribué pour une durée de cinq ans et est renouvelable sur demande de l'assistant familial¹. Aux termes de l'article L. 421-7 du code de l'action sociale et des familles, **l'agrément demeure valide si l'assistant familial change de département** sous réserve d'une déclaration préalable au président du conseil départemental du nouveau département.

L'article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le président du conseil départemental peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale comprenant des représentants du départements ainsi que des représentants des assistants maternels et des assistants familiaux agréés résidant dans le département, modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait. **Le président du conseil départemental peut prendre ces dispositions si les conditions d'accueil garantissant la sécurité, la santé et l'épanouissement des enfants confiés ne sont plus remplies.**

Une fois son agrément retiré, l'assistant familial ne peut plus exercer ses fonctions. Il peut en revanche formuler une nouvelle demande d'agrément, y compris dans un nouveau département de résidence. Ainsi que l'indique l'étude d'impact, le président du conseil départemental a alors connaissance des condamnations pénales inscrites au bulletin n° 2 du casier judiciaire de chaque adulte vivant au domicile de l'assistant familial ou bien des condamnations figurant au FIJAIS s'agissant du seul assistant familial. **En revanche, en l'absence de condamnation pénale, le département peut ignorer le retrait d'agrément et ses motifs** quand bien même les raisons en cause auraient justifié le refus d'un nouvel agrément.

B. Le dispositif proposé : rendre opposable le retrait d'agrément durant un délai et mettre en place un fichier national des agréments des assistants familiaux

Le 1° du présent article propose d'insérer un alinéa à l'article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir qu'après le retrait de son agrément, la personne ne peut se voir délivrer de nouvel agrément avant l'expiration d'un délai minimal défini par voie réglementaire. **Ce délai d'opposabilité s'appliquerait tant aux agréments des assistants familiaux qu'à ceux des assistants maternels.**

¹ Lorsque que la personne est titulaire du diplôme d'État d'assistant familial, l'agrément est renouvelé automatiquement sans limitation de durée.

La DGCS a indiqué au rapporteur que « *le délai minimal pendant lequel le retrait d'agrément rend impossible tout nouvel agrément devra faire l'objet d'une concertation avec les acteurs du secteur lors du travail sur les textes réglementaires dès lors que le projet de loi sera définitivement adopté* ».

Le dispositif proposé (au 2°) vise à supprimer à l'article L. 421-7 du code de l'action sociale et des familles les dispositions qui restreignent aux seuls assistants maternels la vérification par le président du conseil départemental que les nouvelles conditions de logement d'un professionnel déjà agréé ayant emménagé dans un département garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des enfants accueillis. Dès lors, cette obligation d'examen du logement par les services du département est étendue aux assistants familiaux.

Enfin, le présent article (au 3°) propose d'insérer un article L. 421-7-1 au sein du code de l'action sociale et des familles qui prévoit la création d'une **base nationale répertoriant les agréments d'assistants familiaux** délivrés par les présidents des conseils départementaux ainsi que les suspensions et les retraits. Cette base serait gérée par le nouveau groupement d'intérêt public que l'article 13 du projet de loi entend créer. Elle permettrait un traitement automatisé des informations pertinentes permettant aux employeurs de s'assurer de la validité de l'agrément de l'assistant familial. De même, elle permettrait de faciliter l'opposabilité des retraits d'agrément que le 1° du présent article propose d'instaurer.

Il renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) le soin de préciser les données enregistrées dans cette base, les conditions de leur mise à jour, les personnes pouvant y accéder et les modalités d'exercice des droits des personnes concernées.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de la commission

Le rapporteur souscrit aux modifications proposées par le présent article qui viennent mettre en œuvre, en partie, une recommandation formulée par la mission commune d'information du Sénat relative à la répression des infractions sexuelles sur mineurs. Dans son rapport¹, la mission d'information avait constaté, qu'il « *n'exist(ait) pas d'échanges d'informations entre conseils départementaux concernant les retraits ou les suspensions d'agrément* ». Sa proposition était néanmoins plus ambitieuse puisqu'elle recommandait la création d'un fichier national automatisé recensant **les décisions de délivrance, de suspension et de retrait d'agrément des assistants familiaux comme des assistants maternels**.

Le rapporteur partage l'avis que les informations relatives aux agréments des assistants maternels pourraient être prises en compte dès lors que les modalités de délivrance des agréments des deux professions relèvent d'un régime légal en grande partie identique et que le 2° du présent article propose une convergence supplémentaire de ces régimes.

En effet, les agréments des assistants maternels comme ceux des assistants familiaux, tous deux délivrés par le président du conseil départemental, sont régis par les articles L. 421-3, L. 421-6 et L. 421-7 du code de l'action sociale et des familles. De même, de nombreux articles réglementaires (articles R. 421-3 à D. 421-7 du code de l'action sociale et des familles) régissant les procédures d'agrément s'appliquent indifféremment aux assistants familiaux ou aux assistants maternels.

Une même base nationale serait donc pertinente afin de pallier des déficits identiques d'information des services départementaux et d'empêcher le risque similaire de contournement d'une décision de retrait par le déménagement vers un autre département.

En conséquence, le rapporteur a proposé un amendement COM-85 visant à répertorier dans une base identique, les agréments des assistants maternels, les suspensions ainsi que les retraits, en sus de ceux des assistants familiaux. Les garanties fixées par voie réglementaire sur les informations collectées et les personnes pouvant y accéder s'appliqueront aussi aux agréments des assistants maternels. La commission a adopté cet amendement du rapporteur.

En outre, la commission a adopté un amendement rédactionnel COM-84 du rapporteur visant à préciser que le délai d'opposabilité des retraits d'agrément défini par décret est bien unique pour l'ensemble des départements.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Rapport d'information n° 529 (2018-2019) du Sénat déposé le 28 mai 2019.

Article 11

Limite d'âge des assistants familiaux

Cet article propose de permettre à un assistant familial employé par un département de travailler au-delà de la limite d'âge afin de poursuivre l'accompagnement du jeune qu'il accueille jusqu'à ses vingt et un ans dans la limite maximale de trois ans.

La commission a adopté cet article avec une modification rédactionnelle.

I - Le dispositif proposé

A. La limite d'âge s'appliquant aux assistants familiaux

Les assistants familiaux employés par les départements sont des agents contractuels de droit public des collectivités territoriales régis en grande partie par le décret n°88-145 du 15 février 1988.

La limite d'âge des assistants familiaux est toutefois déterminée par la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public qui, à son article 6-1, dispose que « *sous réserve des exceptions légalement prévues par des dispositions spéciales, la limite d'âge des agents contractuels employés par (...) les collectivités territoriales (...) ainsi que par toutes autres personnes morales de droit public recrutant sous un régime de droit public est fixée à soixante-sept ans* ».

Cette limite d'âge provoque donc des situations dans lesquelles l'assistant familial ne peut poursuivre l'accueil d'un jeune quand bien même la prise en charge à l'ASE de ce dernier arriverait prochainement à son terme. **Cette situation à l'origine de ruptures dans l'accueil des jeunes protégés survient de plus en plus fréquemment avec le vieillissement de la profession.** Selon l'étude d'impact, les moins de 45 ans ne constituaient que 16 % des assistants familiaux employés par les départements en 2017 contre une proportion de 24 % ayant plus de 60 ans.

B. Permettre aux assistants familiaux de travailler au-delà de 67 ans pour éviter les ruptures dans l'accueil des jeunes

Le présent article entend créer un article L. 422-5-1 au sein du code de l'action sociale et des familles qui prévoit qu'après avis du médecin de prévention, l'assistant familial peut être autorisé à travailler au-delà de 67 ans, dans une limite de trois ans, afin de poursuivre l'accompagnement du mineur qu'il accueille au plus tard jusqu'à sa majorité. Cette prolongation n'est autorisée que pour une durée d'un an renouvelable.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, deux amendements identiques ont été adoptés respectivement de la rapporteure Bénédicte Pételle et de M. Didier Martin (La République en Marche) visant à préciser que les assistants familiaux peuvent travailler au-delà de 67 ans pour accompagner un jeune jusqu'à ses 21 ans. Un amendement rédactionnel de la rapporteure a aussi été adopté.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de Mme Nicole Sanquer (UDI et Indépendants) précisant que l'assistant familial ne peut travailler au-delà de la limite d'âge qu'à sa demande.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Le rapporteur soutient l'objectif de cet article dans les conditions qu'il fixe. Outre qu'elles éviteront des ruptures d'accueil néfastes aux jeunes protégés, ces dispositions permettront de confier plus facilement à un assistant familial approchant de la fin de sa carrière des jeunes majeurs, ou sur le point de le devenir, qui n'ont pas vocation à rester longtemps à l'ASE. Ce dispositif est par exemple favorable à l'accueil des MNA qui, arrivés généralement entre 15 et 18 ans en France, ne sont confiés à l'ASE que de trois à six ans tout au plus, lorsqu'ils bénéficient d'un contrat jeune majeur.

Le rapporteur souhaite toutefois préciser que cette mesure ne favorise aucunement l'attractivité de la profession d'assistant familial. **Si elle améliorera l'accueil des jeunes placés en famille d'accueil, elle n'apporte qu'une solution de très court terme à la démographie vieillissante des assistants familiaux.**

La commission a adopté un amendement rédactionnel COM-86 du rapporteur.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

TITRE V

RENFORCER LA POLITIQUE DE PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE

Article 12

Réforme de la protection maternelle et infantile

Cet article propose de définir des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection maternelle et infantile ainsi que de remplacer les normes minimales par des objectifs nationaux de santé publique.

La commission a adopté cet article en renforçant la place des départements dans la définition des priorités pluriannuelles et a maintenu les normes minimales que doivent respecter les départements en matière de PMI en les assortissant d'une mise à jour quinquennale.

I - Le dispositif proposé

A. Les services de protection maternelle et infantile

1. Les missions et les compétences de la PMI

L'article L. 2111-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent, dans les conditions prévues par le présent livre, à la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile (...) ».

Il ressort de la combinaison des articles L. 1423-1 et L. 2111-2 du code de la santé publique que les départements sont responsables des compétences de **protection sanitaire de la famille et de l'enfance**, des services et consultations de santé maternelle et infantile, des activités de protection de la santé maternelle et infantile à domicile, d'agrément des assistants familiaux ainsi que d'agrément, de contrôle, de formation et de surveillance des assistants maternels.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2112-1 du code de santé publique, ces compétences sont exercées au nom du président du conseil départemental par **le service non personnalisé de protection maternelle et infantile (PMI)** lequel est dirigé par un médecin et comprend une équipe pluridisciplinaire (puériculteurs, médecins pédiatres, infirmiers, sages-femmes, auxiliaires de puériculture, psychologues, conseillers conjugaux, éducateurs de jeunes enfants, etc.).

Le service de PMI est chargé d'organiser, au nom du président du conseil départemental, les missions définies à l'article L. 2112-2 du code de santé publique et parmi lesquelles figurent notamment :

- des consultations prénuptiales, prénatales et postnatales et des actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes ;

- des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des enfants de moins de six ans ainsi que l'établissement d'un bilan de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans, notamment en école maternelle ;

- des activités de planification familiale et d'éducation familiale ainsi que la pratique d'interruptions volontaires de grossesse par voie médicamenteuse ;

- des actions médico-sociales préventives à domicile pour les femmes enceintes ;

- des actions médico-sociales préventives et de suivi assurées, à la demande ou avec l'accord des intéressées pour les parents en période post-natale, à la maternité, à domicile, notamment dans les jours qui suivent le retour à domicile ou lors de consultations ;

- l'édition et la diffusion des supports d'information sanitaire destinés aux futurs conjoints.

2. Des services de PMI en grande difficulté

Les moyens à la disposition des services de PMI déclinent d'année en année. Le rapport de mars 2019 de Mme Michèle Peyron, co-rapporteuse de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale pour ce projet de loi, intitulé « *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* » est éclairant à ce sujet. De même, la pénurie des vocations de médecins a été soulignée par le syndicat des médecins de PMI entendu en audition par le rapporteur. Sur les 77 départements qui avaient renseigné un questionnaire adressé par la Drees en 2010 ainsi qu'en 2019, la différence de postes de médecins en équivalent temps plein (ETP) est de 331 soit **une chute moyenne de 23 % du nombre de postes de médecins de PMI dans les départements entre 2010 et 2019**¹. Il convient de préciser que les médecins ne sont concernés par aucune des normes minimales que le présent article propose de supprimer (voir *infra*).

¹ 1 427,7 ETP en 2010 contre 1 096,7 ETP en 2019. Source : Commission des affaires sociales, d'après Drees, enquête Aide sociale (volet PMI), données brutes non redressées.

B. Le dispositif proposé

1. Tenir compte des priorités pluriannuelles de santé publique

• Le *a*) et *b*) du 1° du I du présent article propose d'insérer un alinéa en tête de l'article L. 2111-1 du code de l'action sociale et des familles (voir *supra*) afin de prévoir que **des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection maternelle et infantile** sont identifiées par le ministre chargé de la santé, en concertation avec les représentants des départements. L'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale devront participer aux actions en matière de PMI en tenant compte de ces priorités pluriannuelles.

La direction générale de la santé (DGS) a indiqué au rapporteur que ces dispositions « visent une meilleure cohérence entre les politiques nationales et les enjeux territoriaux ». Ainsi, « il s'agira d'identifier, dans une logique de partenariat et de dialogue renforcé, des thématiques de santé publique s'inscrivant dans le cadre de la stratégie nationale de santé, identifiées comme prioritaires (ex : la lutte contre l'obésité, ou la santé mentale, etc.) que les départements seront invités à mettre en œuvre de façon pluriannuelle dans le cadre de leurs missions habituelles, de manière adaptée aux conditions de leur territoire ».

2. Actualiser certaines dispositions relatives aux missions de la PMI

Selon l'étude d'impact, les évolutions sociétales, médicales et scientifiques « rendent nécessaire l'actualisation » de certaines dispositions.

• Le *c*) du I vise à remplacer au sein du 2° du même article L. 2111-1 la mention des « jeunes mères de famille » par celle des « jeunes parents » comme destinataires des actions d'accompagnement psychologique et social.

• Le 2° du I propose de substituer aux actions de prévention et de dépistage « des troubles d'ordre physique, psychologique, sensoriel et de l'apprentissage », auxquelles doit contribuer le service de PMI lors des actions médico-sociales ou des consultations au titre du dernier alinéa de l'article L. 2112-2 du code de santé publique, des actions de prévention et de dépistage des « troubles du développement physique ou psychoaffectif, des troubles du neuro-développement et des troubles sensoriels ainsi qu'aux actions de promotion des environnements et comportements favorables à la santé ».

3. Substituer aux normes minimales des objectifs nationaux de santé publique dans une logique de résultats

• Le 3° du I propose de **supprimer les normes minimales fixées par décret** prévues à l'article L. 2112-4 du code de la santé publique et de **les remplacer par « des objectifs nationaux de santé publique fixés par voie réglementaire et visant à garantir un niveau minimal de réponse » aux besoins sanitaires et sociaux de la population.**

Aux termes de l'article L. 2112-4 du code de la santé publique, les activités relevant de la PMI « *sont gérées soit directement, soit par voie de convention avec d'autres collectivités publiques ou des personnes morales de droit privé à but non lucratif; elles sont organisées sur une base territoriale en fonction des besoins sanitaires et sociaux de la population et **selon des normes minimales fixées par voie réglementaire*** ». Ces normes découlent d'un décret du 6 août 1992 visant à homogénéiser l'exercice de la PMI après la décentralisation¹. Elles sont aujourd'hui codifiées et sont réparties en deux catégories.

- D'une part, les normes peuvent prévoir un effectif minimal de professionnels de santé. L'article R. 2112-7 du code de la santé publique énonce ainsi que le service du département doit disposer :

- **d'une sage-femme pour 1 500 naissances** au cours de l'année civile précédente ;

- **d'une puéricultrice pour 250 naissances** au cours de l'année civile précédente.

- D'autre part, les normes peuvent affecter l'activité des services de PMI. Le service doit, en régie ou par convention, organiser :

- chaque semaine : seize demi-journées de consultations prénatales et de planification ou éducation familiale pour 100 000 habitants âgés de 15 à 50 ans dont au moins quatre demi-journées de consultations prénatales (article R. 2112-5) ;

- pour les enfants de moins de six ans : **une demi-journée de consultation par semaine pour 200 naissances** l'année précédente (article R. 2112-6).

Il ressort des auditions menées par le rapporteur que **ces normes minimales sont inégalement respectées par les départements**. Dans son rapport, Mme Michèle Peyron note ainsi que depuis 1992, « *le respect des normes minimales progresse, mais reste inachevé* ». Surtout, la différence est flagrante entre les normes concernant les effectifs de sages-femmes et puéricultrices, respectées respectivement par 96 % et 97 % des départements, et les normes d'activité (voir tableau ci-dessous).

¹ Décret n°92-785 du 6 août 1992 relatif à la protection maternelle et infantile.

Tableau 4 : Combien de départements respectaient chacune des normes minimales de PMI en 2016 ?

		Information non renseignée par le département	Position du département vis-à-vis de la norme N			
			<0,5N	Entre 0,5 N et N	Entre N et 2N	>2 N
Norme sur le personnel	effectifs de sages-femmes	0	0 0 %	4 4 %	41 41 %	56 55 %
	effectifs de puéricultrices et d'infirmiers	0	1 1 %	2 2 %	58 57 %	40 40 %
Norme sur le nombre de 1/2 journées de consultations prénatales		15	40 47 %	17 20 %	11 13 %	18 21 %
Norme sur le nombre de 1/2 journées de consultations prénatales et de planification		17	13 15 %	40 48 %	24 29 %	7 8 %
Norme sur le nombre de 1/2 journées consultations infantiles		12	4 4 %	31 35 %	41 46 %	13 15 %

Lecture : Concernant la norme sur les consultations infantiles, 12 départements n'ont pas renseigné le nombre de séances à destination des enfants de 0 à 6 ans. 13 départements (soit 15 % des départements ayant répondu) organisent un nombre de séances plus de 2 fois supérieur à celui prévu par la norme légale. **Champ** : France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Source : Rapport de Mme Michèle Peyron

- La substitution proposée des normes minimales par des objectifs de santé publique était recommandée par un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2006. Le rapport précité de la mission menée par Mme Michèle Peyron a soutenu la même préconisation en illustrant ce que pourraient être ces objectifs socles. Concernant le bilan de santé en école maternelle, la mission proposait comme objectif d'atteindre un taux de couverture de 80 % des enfants en moyenne section maternelle en 2021 et 95 % en 2022. Pour les visites à domicile, l'objectif proposé était de 20 % des enfants de 0 à 3 ans à raison de trois visites par an.

Interrogée au sujet de l'opposabilité de ces nouveaux objectifs, la DGS a indiqué que ces objectifs, qui se substitueront aux normes minimales, « seront de la même façon opposables aux départements et s'imposeront à ces derniers » sans qu'il soit envisagé d'introduire un dispositif de sanction. Enfin, **la définition de ces objectifs de santé publique donnera lieu à concertation avec les représentants des départements.**

- Le II du présent article prévoit une entrée en vigueur des dispositions concernant les nouveaux objectifs nationaux de santé publique à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 31 décembre 2022.

4. Assurer le remboursement homogène des actes réalisés par les services de PMI

Le présent article (au 4° du I) propose de modifier l'article L. 2112-7 du code de la santé publique afin de **clarifier les conditions dans lesquelles les examens réalisés par les professionnels de santé de la PMI sont remboursés aux départements par les organismes d'assurance maladie.**

L'article L. 2112-7 du code de la santé publique prévoit le remboursement aux départements de la part des organismes d'assurance maladie des actes réalisés dans les consultations des services de PMI comme les entretiens prénataux et postnataux obligatoires pour les femmes enceintes, les examens médicaux, le cas échéant, du futur père et des examens bénéficiant aux enfants de moins de 18 ans dont fait partie le bilan de santé en école maternelle. Celui-ci doit être remboursé intégralement conformément au code de la sécurité sociale (alinéa 28 de l'article L. 160-14).

Toutefois, selon l'étude d'impact, certaines caisses primaires d'assurance maladie interprètent strictement les dispositions de l'article L. 2112-7 du code de la santé publique, qui prévoient le remboursement des actes « *dans les consultations* » du service de PMI, et **ne paient pas pour les actes réalisés en dehors des locaux affectés de manière permanente aux services de PMI** comme les bilans de santé en école maternelle pour lesquels les médecins se déplacent dans l'établissement scolaire.

Ce dispositif vise donc à homogénéiser le remboursement des actes mentionnés par l'article L. 2112-7 qui sera obligatoire dès lors qu'ils sont réalisés « *par les professionnels de santé du service départemental de la protection maternelle et infantile* ».

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Les modifications adoptées en commission

- La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de la rapporteure Michèle Peyron et de Mme Monique Limon (La République en Marche) visant à intituler le titre V du projet de loi « renforcer la politique de protection maternelle et infantile ».

- Elle a également adopté un amendement de la rapporteure proposant de **supprimer les références aux examens pré-nuptiaux** et à **l'information des futurs conjoints** au sein des missions de la PMI définies par le code de la santé publique (modifications proposées aux articles L. 2112-2 et L. 2112-7) en raison de leur caractère obsolète.

La loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a abrogé l'article L. 2121-1 du code de la santé publique relatif au certificat médical pré-nuptial et a supprimé à l'article 63 du code civil l'obligation incombant aux futurs époux de produire ce certificat. Les missions de la PMI n'avaient toutefois pas été actualisées et comportaient toujours une mention des examens pré-nuptiaux.

B. Les modifications adoptées en séance publique

- En séance publique, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle des modifications adoptées en commission et visant à supprimer une référence supplémentaire aux consultations prénuptiales dans le code de la santé publique.

- Par deux amendements identiques de la rapporteure Michèle Peyron et de Mme Jacqueline Dubois (La République en Marche), l'Assemblée nationale a adopté une modification visant à ajouter au sein des actions dévolues à la PMI à l'article L. 2111-1 du code de la santé publique **des actions de soutien à la parentalité**. Il ressort des débats en séance publique et notamment des déclarations de Mme Jacqueline Dubois que cette modification vise à inciter les services de PMI à offrir des accompagnements socio-psychologiques aux jeunes parents ainsi que de « *repérer les signes de fragilité familiale, de favoriser l'établissement d'un lien d'attachement durable chez l'enfant* » ou de conseiller les parents sur le développement physique, socio-émotionnel et cognitif de l'enfant.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

La définition de priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI ne peut qu'être une mesure souhaitable afin de renforcer le pilotage de la santé publique dans ce domaine. Toutefois, le rapporteur constate l'insuffisante place laissée aux départements dans la définition de ces priorités.

La commission a adopté deux amendements identiques COM-87 et COM-6 respectivement du rapporteur et de M. René-Paul Savary visant à prévoir qu'en lieu et place d'une concertation avec les départements, **le ministre de la santé devra arrêter les priorités pluriannuelles d'action après définition conjointe avec les départements.**

En outre, le rapporteur souscrit à la définition d'objectifs nationaux de santé publique qui permettront de mieux répondre à certains besoins des populations. Toutefois, le rapporteur est convaincu que **le passage à une logique de résultats ne peut conduire à lui seul à revitaliser la PMI** alors que les moyens humains et financiers dont disposent les services déclinent. Sans ces seuils fixés par décret, les professionnels de PMI, entendus en audition, craignent de pâtir de ce changement d'approche.

La commission a adopté un amendement COM-88 du rapporteur permettant de **combinaison des normes minimales de moyens aux nouveaux objectifs de santé publique**. Cet amendement entend également prévoir que les normes soient désormais actualisées au moins tous les cinq ans afin d'éviter l'obsolescence à l'instar des seuils actuels qui n'ont pas connu de mise à jour depuis 1992.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 12 bis A

Expérimentation des « maisons de l'enfant et de la famille »

Cet article propose une expérimentation de trois ans afin de mettre en place une structure dénommée « maison de l'enfant et de la famille », visant à améliorer la prise en charge médicale des enfants et des jeunes et la coordination des professionnels de santé intervenant auprès d'eux.

La commission a adopté cet article.

I - Le dispositif proposé : une expérimentation sur le fondement de l'article 51 de la LFSS pour 2018

Introduit en séance publique par un amendement de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe, sous-amendé par le Gouvernement, le dispositif propose **d'ouvrir aux départements volontaires pour une durée de trois ans la possibilité d'expérimenter une structure dénommée « maison de l'enfant et de la famille »** à destination des enfants de 3 à 11 ans avec notamment comme objectifs :

- l'amélioration de la prise en charge des enfants de cette tranche d'âge ;
- la coordination de l'action des professionnels de santé intervenant auprès de ce public : services de l'ASE, de la PMI, médecine scolaire, médecins généralistes, pédiatres, pédopsychiatres en ville, en centre médico-psychologique (CMP) ou en centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) ;
- la conduite d'interventions de soutien à la parenté ;
- la formation des professionnels en contact avec les enfants et leurs familles.

Cette expérimentation s'appuierait sur **l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018¹, codifié à l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale**, qui permet d'expérimenter des innovations en matière de santé en dérogeant notamment aux règles de financement de droit commun.

Le **II** du présent article prévoit que le cahier des charges sera fixé par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. Le **III** prévoit la remise d'un rapport au Gouvernement, avant une éventuelle généralisation.

II - La position de la commission

Le rapporteur estime que le présent article propose une expérimentation intéressante alors que la coordination entre l'ASE, la médecine scolaire ou encore la PMI fait souvent défaut. Il reviendra toutefois aux acteurs de terrain de se saisir de cette opportunité.

À cette fin, le cahier des charges fixé par arrêté devra ménager toute **la souplesse nécessaire** pour que cette nouvelle structure recueille l'adhésion des professionnels de santé et soit adaptée aux réalités de chaque territoire. La direction générale de la santé (DGS) a indiqué au rapporteur que cette expérimentation, à l'exemple des maisons de l'adolescent (MDA), devrait **laisser une liberté d'organisation aux parties prenantes** qui s'engageraient dans la convention constitutive d'une telle structure. Les missions dévolues à ces maisons de l'enfant et de la famille pourront *« être portées selon le choix des porteurs de projet par une nouvelle structure ou s'appuyer sur des structures déjà existantes (MDA, CMPP, etc.). Différentes formes juridiques pourront donc être expérimentées. De même, différentes organisations de la gouvernance de ces structures pourront être testées. »*

Aux termes des trois ans d'expérimentation, il conviendra de mener une évaluation rigoureuse et de tirer les conclusions des différents modèles déployés avant d'envisager toute généralisation.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Article 12 bis

Diverses mesures relatives à la protection maternelle et infantile

Cet article propose diverses mesures relatives à la protection maternelle et infantile comme le changement de dénomination des centres de planification ou d'éducation familiale, la possibilité donnée aux sages-femmes de diriger ces centres ou celle conférée aux puéricultrices de prescrire des dispositifs médicaux de soutien à l'allaitement.

La commission a adopté cet article en supprimant la disposition visant à renommer les centres de planification ou d'éducation familiale.

I - Le dispositif proposé

A. L'Assemblée nationale a adopté en commission un article additionnel portant plusieurs mesures relatives à la PMI

1. Préciser que les services de PMI exercent au sein d'équipes pluridisciplinaires

L'article L. 2112-1 du code de la santé publique prévoit que le service de PMI est dirigé par un médecin et « *comprend des personnels qualifiés notamment dans les domaines médical, paramédical, social et psychologique* ».

Sur proposition de la rapporteure Michèle Peyron, la commission des affaires sociales a adopté un amendement (au 1^o) visant à rappeler le caractère pluridisciplinaire des équipes travaillant au sein des services de PMI.

2. Remplacer la dénomination des centres de « *planification ou d'éducation familiale* » en centre de « *santé sexuelle et reproductive* »

Prévus aux articles L. 2311-1 du code de la santé publique, **les centres de planification ou d'éducation familiale (CEPF), agréés par le président du conseil départemental, informent, conseillent et aident la femme qui demande une interruption volontaire de grossesse (IVG).** Ils peuvent également pratiquer des IVG médicamenteuses et sont autorisés à délivrer, à titre gratuit, des médicaments, produits ou objets contraceptifs, aux mineurs désirant garder le secret ou aux personnes qui ne sont pas affiliées à un régime de sécurité sociale.

3. Permettre aux sages-femmes d'être responsables d'activité des centres de planification ou d'éducation familiale

L'article L. 2311-5 du code de la santé publique prévoit que « *les centres de planification ou d'éducation familiale peuvent, dans le cadre de leurs activités de prescription contraceptive et sous la responsabilité d'un médecin, assurer la prévention, le dépistage et le traitement de maladies transmises par la voie sexuelle* ».

L'article R. 2311-9 énonce par les conditions d'agrément des CPEF que la direction doit en être assurée par un médecin en priorité spécialiste qualifié en gynécologie médicale, en obstétrique ou en gynécologie-obstétrique.

- À l'initiative de la rapporteure Michèle Peyron, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à modifier l'article L. 2311-5 afin que les CPEF puissent assurer la prévention, le dépistage et le traitement de maladies transmises par voie sexuelle sous la responsabilité d'une sage-femme.

Parmi les compétences pouvant être exercées par les CPEF, celles-ci sont les seules que la loi place sous la responsabilité d'un médecin. En conséquence, afin de permettre aux sages-femmes de diriger ces centres comme le présent dispositif le propose (au 6°), il reviendra au Gouvernement de modifier le décret d'application.

4. Permettre aux puéricultrices de prescrire des dispositifs de soutien à l'allaitement

L'article L. 4311-1 du code de la santé publique énumère les compétences dévolues aux infirmiers ou infirmières et laisse aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale le soin de fixer par arrêté la liste des dispositifs médicaux que les infirmiers, lorsqu'ils agissent sur prescription médicale, peuvent prescrire à leurs patients sauf en cas d'indication contraire du médecin.

L'Assemblée nationale a introduit un 7° au présent article, sur amendement de la rapporteure Michèle Peyron et contre l'avis du Gouvernement, afin de compléter le même article L. 4311-1 en vue de **permettre aux infirmiers et infirmières titulaires d'un diplôme d'État de puéricultrice de prescrire des dispositifs de soutien à l'allaitement**. La liste de ces dispositifs sera arrêtée par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

B. En séance publique, l'Assemblée nationale a souhaité apporter une garantie de personnel suffisant

À l'issue d'un amendement de la rapporteure, l'Assemblée nationale a ajouté une disposition proposant d'insérer au sein de l'article L. 2112-1 du code de la santé publique la garantie selon laquelle les services de PMI comprennent « *un nombre suffisant de personnels qualifiés* » pour assurer leurs missions.

II - La position de la commission

• Le rapporteur estime que les dispositions introduites par l'Assemblée nationale quant au nombre suffisant de personnels de PMI exerçant dans les services apparaissent comme peu normatives et ne peuvent suffire à rassurer les professionnels du secteur de la PMI. Dès lors que **les normes minimales constituant une plus solide garantie étaient maintenues à l'article 12**, la commission a supprimé ces dispositions en adoptant un amendement COM-89 du rapporteur.

• Si le rapporteur souscrit à la modification proposée au 6° du présent article permettant à des sages-femmes de diriger des CPEF, il ne lui apparaît pas souhaitable de renommer ces centres. Bien que les termes actuels de « planification » et « d'éducation familiale » puissent apparaître comme désuets, le changement de dénomination proposé par l'Assemblée nationale est prématuré dans la mesure où il ne s'accompagne pas d'un travail en profondeur sur les compétences données à ces centres.

La DGS a ainsi indiqué au rapporteur que ce nouveau nom des CPEF pourrait être source de confusion dans la mesure où tous ces centres, par exemple, ne proposent pas des dépistages des infections sexuellement transmissibles (IST) ou du VIH. Ces compétences sont en effet facultatives en application de l'article L. 2311-5 du code de la santé publique. Il conviendrait dès lors **d'engager une réflexion sur les missions des CPEF avant d'envisager une nouvelle dénomination.**

En conséquence, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-90 de suppression de ces dispositions.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 12 ter

**Rapport sur la prise en charge par l'assurance maladie
des actes effectués par les infirmières puéricultrices**

Cet article propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la prise en charge par l'assurance maladie des actes effectués par les infirmières puéricultrices dans les services de protection maternelle et infantile.

La commission a supprimé cet article.

I - Le dispositif proposé

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale par l'adoption en commission d'un amendement de la rapporteure. Il prévoit que dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur « *la mise en œuvre de négociations conventionnelles visant à inscrire les actes et examens effectués par les infirmiers et infirmières puéricultrices dans les services départementaux de protection maternelle et infantile parmi les actes pris en charge par l'assurance maladie* ». La rapporteure précise que ce rapport devra évaluer la mise en œuvre de la cotation de ces actes au sein de la nomenclature générale des actes professionnels en vue de leur remboursement.

II - La position de la commission

Selon une position constante, la commission n'est pas favorable aux dispositions consistant à demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement. Elles sont dépourvues de portée normative, souvent inappliquées et superflues, le Parlement pouvant demander des informations au Gouvernement dans le cadre de ses missions constitutionnelles de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

La commission a, en conséquence, adopté l'amendement COM-65 du rapporteur tendant à supprimer cet article.

La commission a supprimé cet article.

TITRE V BIS

MIEUX PILOTER LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Article 13

Regroupement des instances nationales de protection de l'enfance

Cet article propose de regrouper les instances nationales œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance au sein d'un seul groupement d'intérêt public. Il prévoit en outre de confier aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance la mission d'animation d'une gouvernance territoriale renforcée entre le département et les services de l'État.

La commission a adopté les dispositions relatives au regroupement des instances nationales et a supprimé la mission d'animation de la gouvernance territoriale confiée aux observatoires départementaux, considérant qu'une telle mission ne relevait pas d'un observatoire.

I - Le dispositif proposé

A. La nécessité de regrouper de multiples instances nationales œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance

Les difficultés et les insuffisances du pilotage national de la politique de protection de l'enfance sont soulignées depuis plusieurs années. Elles sont principalement liées à la **multiplicité des acteurs publics intervenant au niveau départemental et local et à leur manque de coordination**. Si la compétence de la protection des enfants est confiée au président du département, le rôle de l'État est prépondérant à travers l'action de la justice, des acteurs de la santé et de l'éducation nationale. **Sans contester le rôle du département**, qui bénéficie d'un rôle de chef de file pour cette politique publique décentralisée, la protection de l'enfance peut être considérée comme **une compétence partagée entre l'État et les collectivités**. Elle nécessite ainsi une coordination des acteurs, aujourd'hui insuffisante.

En effet, dans son rapport public thématique relatif à la protection de l'enfance publié en novembre 2020, la Cour des comptes constate les difficultés du pilotage national : « *le pilotage national de la protection de l'enfance se caractérise par une multiplicité d'instances aux missions enchevêtrées aux moyens limités, dont la coordination est chronophage. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'implication des acteurs concernés est réelle.* »

Aux côtés des ministères compétents dans le champ de la protection de l'enfance, principalement ceux chargés des solidarités et de la justice, **interviennent de nombreuses structures nationales** : conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), groupement d'intérêt public pour l'enfance en danger (Giped), qui regroupe lui-même le service national d'appel téléphonique pour l'enfance en danger (Snated) et l'Observatoire national pour la protection de l'enfance (ONPE), l'agence française de l'adoption (AFA) et le conseil national d'accès aux origines personnelles (Cnaop).

La **stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance** (2019-2022), présentée par le Gouvernement en octobre 2019 a pour objectif de **réformer la gouvernance nationale de la protection de l'enfance**. Cette stratégie prévoit ainsi que *« au niveau national, les organismes existants (CNPE, Giped, AFA) doivent pouvoir être rapprochés, comme le projet existe depuis de nombreuses années, afin de permettre un renforcement de leur capacité d'action et répondre aux besoins : diffusion des bonnes pratiques, appui aux départements, recherche, recueil et analyse de données »*.

À cette fin, le Gouvernement a demandé à l'inspection générale des affaires sociales de constituer une mission de préfiguration pour la création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance. **Le rapport de l'IGAS**, remis en novembre 2020, propose ainsi de **créer un groupement d'intérêt public**, financé à parts égales par les conseils départementaux et l'État, qui **absorberait les missions actuellement confiées au Giped, à l'AFA et au Cnaop**. Il propose que les missions du CNPE soient maintenues en étant rattachées au HCFEA¹ ou au nouvel organisme au sein d'un conseil autonome.

Le présent article entend traduire ces recommandations en proposant :

- d'affirmer dans la loi le **rôle de l'État comme coordinateur national** de la politique de protection de l'enfance ;

- de **rapprocher au sein d'un GIP**, selon des niveaux d'intégration variables, le CNPE, Le Giped, l'AFA, le Cnaop et le Conseil supérieur de l'adoption ;

- de confier à ce nouveau GIP des **missions de promotion de la recherche et de l'évaluation et d'élaboration de référentiels**.

¹ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

B. Une intégration à géométrie variable des différentes instances au sein d'un GIP

1. L'affirmation du rôle de l'État comme coordinateur national de la politique de protection de l'enfance.

Le 2° du I rétablit l'article L. 121-10 au sein du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que **l'État assure la coordination de ses missions et de celles exercées par les collectivités territoriales, notamment par les départements, en matière de protection de l'enfance**, et veille à leur cohérence avec les autres politiques publiques, notamment en matière de santé, d'éducation et de famille. Il précise que l'État doit promouvoir la coopération entre l'ensemble des administrations et des organismes qui participent à la protection de l'enfance.

La modification proposée pose donc le principe d'une gouvernance partagée entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, confiant à l'État un rôle de coordination au niveau national, rôle qu'il assume dans la plupart des politiques publiques.

2. La création d'un nouveau groupement d'intérêt public regroupant les instances de protection de l'enfance

a) Les missions actuelles des instances concernées : CNPE, Giped, AFA, Cnaop et Conseil supérieur de l'adoption

• Le CNPE

Aux termes de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, le CNPE est institué auprès du Premier ministre et chargé de **proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre**. Ce conseil promeut la convergence des politiques menées au niveau local, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Composé de 82 membres, le CNPE est présidé par le ministre chargé des familles et de l'enfance. Un vice-président, nommé sur proposition du président, assure la présidence du conseil lorsque le ministre est absent. Il dispose également d'un secrétaire général, nommé par le président du conseil pour assurer le fonctionnement de la structure et placé sous l'autorité fonctionnelle du directeur général de la cohésion sociale¹.

¹ Art. D. 148-1 à D. 148-3 du code de l'action sociale et des familles.

• Le Giped

Aux termes de l'article L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles, le Giped est un groupement constitué par l'État, les départements et des personnes morales de droit public pour gérer **un service d'accueil téléphonique gratuit** ainsi qu'un **Observatoire national de la protection de l'enfance** afin d'exercer, à l'échelon national, les missions d'observation, d'analyse et de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs en danger prévues au présent chapitre.

- **Le service d'accueil téléphonique (numéro 119)** répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs en danger ou présumés l'être. Il transmet immédiatement au président du conseil départemental, par l'intermédiaire des CRIP, les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs.

- **L'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)** contribue au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance, en provenance de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant en ce domaine. Il contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations, à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs et recense les pratiques de prévention ainsi que de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire des mineurs en danger, dont les résultats évalués ont été jugés concluants, afin d'en assurer la promotion auprès de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des fondations et des associations œuvrant dans ce domaine. Il présente au Gouvernement et au Parlement un rapport annuel rendu public.

Financé à parité par l'État et les départements, le Giped dispose d'un budget d'environ 5 millions d'euros et emploie 56,8 équivalents temps plein. Ses bureaux sont situés à Paris¹.

• L'AFA

L'Agence française de l'adoption est un GIP constitué entre l'État, les départements et la fédération des organismes autorisés pour l'adoption. Aux termes de l'article L. 225-15 du code de l'action sociale et des familles, elle a pour mission **d'informer, de conseiller, d'orienter, de préparer et d'accompagner les personnes agréées dans leur projet d'adoption**, au regard des exigences des pays d'origine et du profil des enfants adoptables. Elle a également pour mission de servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de quinze ans.

¹ D'après les informations transmises par le Giped au rapporteur.

Son siège est à Paris et elle dispose de représentations en Russie, au Vietnam, à Madagascar, au Burkina Faso, en Haïti, en Colombie et au Pérou. Le budget initial de l'AFA en 2021 est de l'ordre de 2,7 millions d'euros, financé à 90 % par l'État. Son personnel est composé de 45 agents dont 14 à l'étranger. Par ailleurs, l'AFA bénéficie de personnel mis à disposition sans contrepartie financière par le ministère de la Justice ainsi que de correspondants mis à sa disposition par les départements. Cette contribution des départements fait l'objet d'une valorisation financière, intégrée au budget de l'agence et estimée à 1 million d'euros¹.

• Le Cnaop

Les missions et activités du Cnaop sont définies aux articles L. 147-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Il a pour mission de faciliter, en lien avec les départements, **l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées et des pupilles de l'État nées dans le secret de l'identité de leurs mères** de naissance. Il est aussi compétent pour **faciliter les accouchements dans le secret** de l'identité des mères de naissance tout en organisant le recueil d'information sur les origines personnelles de l'enfant né dans le secret.

Le Cnaop n'a pas de personnalité juridique et ne dispose pas d'un budget propre ; il est intégré dans le ministère des solidarités et de la santé. Il est composé d'un conseil de seize personnes, placé auprès du ministre chargé des affaires sociales, et d'un secrétariat général qui regroupe 8 agents mis à sa disposition par le ministère des solidarités et de la santé².

• Le Conseil supérieur de l'adoption

Régi par l'article L. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, le Conseil supérieur de l'adoption a pour mission d'émettre des avis et de formuler toutes propositions utiles relatives à l'adoption, y compris l'adoption internationale. Il est consulté sur les mesures législatives et réglementaires prises en ce domaine.

Ce conseil ne s'est pas réuni depuis 2016 car ses dispositions réglementaires ont été remplacées par les dispositions réglementaires encadrant le CNPE, qui ont créé une commission permanente relative à l'adoption au sein du CNPE.

b) L'institution d'un nouveau groupement d'intérêt public pour la protection de l'enfance, l'adoption et l'accès aux origines personnelles

Le *e* du 3^o du I du présent article crée une nouvelle section 4 au sein du chapitre VII du titre IV du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles, intitulée « *groupement d'intérêt public pour la protection de l'enfance, l'adoption et l'accès aux origines personnelles* » et comprenant trois nouveaux articles L. 147-14, L. 147-15 et L. 147-16

¹ D'après les informations transmises par l'AFA au rapporteur.

² D'après les informations transmises par le Cnaop au rapporteur.

L'article L. 147-14 prévoit qu'un **GIP exercera au niveau national des missions d'appui aux pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la politique publique de protection de l'enfance, d'adoption nationale et internationale, d'accès aux origines personnelles**. Il contribuera à l'animation, à la coordination et à la cohérence des pratiques sur l'ensemble du territoire.

Cet article L. 147-14 énumère ensuite (d'un 1° à un 6°) les missions de **ce nouveau GIP qui absorbera les activités du Giped et de l'AFA mais qui n'assurera que le secrétariat des autres structures**. Ces missions sont résumées dans le schéma ci-après.

Organisation et mission du nouveau groupement d'intérêt public

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

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

Financement : conjoint par l'État et les départements.

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

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

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

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

Source : Commission des affaires sociales

L'article L. 147-15 précise que l'État et les départements seront membres de droit du GIP, auquel pourront adhérer d'autres personnes morales. Il sera **financé conjointement par l'État et les départements** et la participation financière des collectivités sera fixée par voie réglementaire en fonction de l'importance de la population. Le GIP pourra conclure des conventions particulières avec certains de ses membres pour financer et mettre en œuvre des projets d'intérêt partagé.

L'article L. 147-15 prévoit que le régime juridique du personnel du GIP sera fixé par un décret en Conseil d'État et que ce personnel sera soumis au secret professionnel.

Le présent article crée, à la suite, une section 5 intitulée « dispositions communes » et comprenant un article L. 147-17 qui prévoit que le Cnaop, le Conseil national de l'adoption et le CNPE se réuniront au moins une fois par an sur des sujets d'intérêt commun, dans des conditions définies par décret.

3. Les modifications apportées aux différentes instances pour tirer les conséquences de cette nouvelle organisation

a) Dispositions relatives au CNPE

Le *e* du 3° du I du présent article crée une nouvelle section 3 au sein du chapitre VII du titre IV du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles, intitulée « conseil national de la protection de l'enfance » et comprenant un article L. 147-13.

Ce nouvel article régira désormais le CNPE. Il prévoit que ce conseil sera composé de deux députés, deux sénateurs, de représentants de l'État, de magistrats, de représentants des conseils départementaux, de professionnels, des associations gestionnaires d'établissements et services, d'associations œuvrant dans le champ de la protection des enfants, d'associations de personnes accompagnées et de personnalités qualifiées.

Il prévoit que le CNPE émettra des avis et formulera toutes propositions utiles relatives à la protection de l'enfance. Un décret devra préciser la composition du CNPE et ses modalités d'organisation.

En conséquence, le 1° du I supprime le dernier alinéa de l'article L. 112-3 qui régit actuellement le CNPE.

b) Dispositions relatives au Cnaop et au Conseil supérieur de l'adoption

Les *a* à *d* du 3° et le 4° du I du présent article procèdent à la réorganisation des dispositions législatives du code de l'action sociale et des familles relatives au Cnaop et au Conseil supérieur de l'adoption, en créant deux nouvelles sections (1 et 2) propres à ces deux structures au sein du chapitre VII du titre IV livre I^{er} du code. Le Conseil supérieur de l'adoption est ainsi renommé « conseil national de l'adoption ».

c) Dispositions relatives à l'AFA

Les **a** et **b** du 5° du I du présent article modifient les articles L. 225-15 et L. 225-16 du code de l'action sociale et des familles qui régissent l'AFA. Il est précisé à l'article L. 225-15 que **l'AFA est créée au sein du nouveau GIP** et les dispositions prévoyant que l'AFA est constituée en tant que GIP sont supprimées.

d) Dispositions relatives au Giped et à la collecte de données en protection de l'enfance

Les **c** à **i** du 5° du I du présent article procèdent aux modifications des articles du code de l'action sociale et des familles régissant le Giped.

• Compte tenu de la **mission assignée au nouveau GIP de constituer un centre de ressources**, les **c** et **d** modifient les articles L. 226-3-1 et L. 226-3-3 qui prévoit les échanges d'informations entre les ODPE et l'ONPE.

En effet, suivant les recommandations de la Cour des comptes et de l'IGAS dans leurs rapports susmentionnés, le présent article entend confier au GIP une mission de centre de ressources afin d'améliorer la connaissance et l'évaluation de la politique de protection de l'enfance.

Il est ainsi prévu que les données relatives à la protection de l'enfance, qu'ils s'agissent des informations issues des CRIP, des mesures d'assistance éducative ordonnées par le juge ou des mesures d'aide sociale à l'enfance du département, soient transmises aux ODPE et au service statistique du ministère chargé de la famille, en l'espèce la Drees¹, et non plus directement à l'ONPE. La transmission de ces données sera effectuée sous forme pseudonymisée. L'intervention de la Drees permettra ainsi, au regard de ses compétences, de produire des statistiques et des évaluations dans le champ de la protection de l'enfance.

En modifiant l'article L. 226-6, le **e** prévoit que l'ONPE aura ainsi pour mission de mettre en cohérence les différentes données et informations et d'améliorer la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs.

• Les **e**, **f**, **g**, **h** et **i** tirent les conséquences de la suppression du Giped et de l'intégration du Snated et de l'ONPE au sein du nouveau GIP, en modifiant les articles L. 226-6 et L. 226-9 et en abrogeant les articles L. 226-7, L. 226-10 et L. 226-13.

4. Les dispositions transitoires pour la constitution du nouveau groupement d'intérêt public

Afin d'assurer la transition entre le fonctionnement des instances actuelles et la constitution effective du nouveau GIP, les **II**, **III** et **IV** du présent article prévoient les modalités de constitution, de transfert et de transition pour les différentes structures concernées.

¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Le **II** remplace la référence au Giped par celle du nouveau GIP au sein de l'article 121 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dont le chapitre II régit le statut des groupements d'intérêt public.

Le **III** fixe **les modalités de signature et d'approbation de la convention constitutive du nouveau GIP**, conformément à l'article 100 de la loi du 17 mai 2011 précitée. La convention constitutive devra être signée par les membres du GIP dans un délai de six mois. À défaut, l'État pourra en déterminer le contenu.

Il est prévu qu'à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'approbation de la convention constitutive, **le nouveau GIP se substituera au Giped et à l'AFA**. Ainsi, l'ensemble des biens, des personnels, des droits et des obligations du Giped et de l'AFA seront transférés de plein droit au nouveau GIP. Le personnel transféré conservera le bénéfice de son régime d'emploi antérieur pour une durée maximale de 24 mois après le transfert.

Ce **III** prévoit toutefois que pour une durée de 24 mois **l'AFA conservera sa personnalité morale afin d'exercer la mission d'intermédiaire pour l'adoption dans les États qui n'auront pas encore délivré au nouveau GIP l'accréditation pour engager avec eux des procédures d'adoption**, conformément à la convention de La Haye du 19 mai 1993 relative à la protection des enfants et à la coopération en matière d'adoption internationale.

Le **IV** prévoit que les dispositions de l'article L. 112-3 régissant actuellement le CNPE seront applicables jusqu'à l'installation des nouveaux membres.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

• Les députés ont adopté quatorze amendements lors de l'examen du texte en **commission**, dont six amendements de précision et de coordination de la rapporteure. Les huit autres amendements prévoient :

- sur proposition de M. Alain Ramadier, de préciser que la politique de la justice doit aussi faire partie des politiques publiques faisant l'objet d'une coordination par l'État au titre de la protection de l'enfance ;

- à l'initiative de la rapporteure, de M. Paul Christophe, de Mme Florence Provendier et de Mme Monique Limon que **le CNPE comprendrait un collège des enfants et des jeunes protégés ou sortant des dispositifs de la protection de l'enfance** ;

- sur proposition de Mme Perrine Goulet, que le CNPE formulera des propositions en matière de prévention, et pas seulement dans le champ de la protection de l'enfance ;

- à l'initiative de la rapporteure et, par la voie d'un sous-amendement de M. Raphaël Gérard, que les acteurs de l'adoption internationale feront partie des destinataires des outils et informations du centre de ressources du nouveau GIP ;

- sur proposition de la rapporteure, de **confier aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) une mission d'organisation d'une gouvernance territoriale renforcée.**

À cette fin, ce dernier amendement modifie l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles qui fixe les missions des ODPE. Il prévoit que les ODPE seront chargés d'organiser une gouvernance territoriale renforcée **en coordination avec les services de l'État**, dont le représentant de l'État dans le département, l'agence régionale de santé, le rectorat, l'autorité judiciaire donc le procureur de la République et le président du tribunal judiciaire. Cette gouvernance visera à améliorer la prévention, le repérage, à renforcer la continuité des parcours des jeunes protégés, à éviter les ruptures de prise en charge et à mettre en synergie les autres politiques publiques du territoire pour répondre aux besoins fondamentaux des mineurs et jeunes majeurs pris en charge.

• En **séance publique**, les députés ont adopté huit amendements dont un amendement rédactionnel de la rapporteure et sept amendements qui prévoient :

- sur proposition de M. Raphaël Gérard, d'apporter une précision permettant de bien distinguer les missions respectives de l'AFA et de l'autorité centrale pour l'adoption internationale ;

- à l'initiative de Gouvernement, de préciser **que l'ONPE assurera la mission de centre national de ressources** au sein du nouveau GIP ;

- sur proposition de la rapporteure, de Mme Perrine Goulet et de M. Julien Borowczyk de préciser **que le GIP sera financé à parts égales par l'État et les départements** ;

- sur proposition du Gouvernement, de prévoir que **l'ONPE sera destinataires des mêmes informations que la Drees** ;

- à l'initiative du Gouvernement, de **préciser les missions de l'ONPE** au sein du nouveau GIP, en matière de recensement des bonnes pratiques, de concours à l'élaboration d'outils et de référentiels et de leur diffusion ainsi que de mise en œuvre de la base nationale des agréments des assistants familiaux.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Le rapporteur souscrit au dispositif proposé, en ce qu'il vise à coordonner les acteurs nationaux, améliorer la connaissance et l'harmonisation des pratiques professionnelles. Le manque de coordination des acteurs au niveau national, l'absence de données précises et de travaux de recherche en protection de l'enfance nuisent à l'efficacité de cette politique publique, comme l'ont relevé plusieurs rapports ces dernières années.

Le rapporteur est toutefois plus réservé sur les modalités retenues pour le rapprochement, à géométrie variable, des différentes instances. Dans ces conditions, **l'intérêt et l'efficacité de cette structure resteront à démontrer**. Ces réserves rejoignent l'appréciation portée par le Conseil d'État sur ce dispositif qui a souligné, dans son avis rendu sur le projet de loi « *la complexité particulière de l'architecture envisagée, inhérente au maintien de l'ensemble des instances existantes au sein ou dans le prolongement du nouveau groupement, ainsi qu'aux options retenues quant au positionnement des trois conseils. Il constate que les objectifs poursuivis ne pourront pas être pleinement atteints par cette réforme organisationnelle.* »

Le schéma retenu a fait l'objet de concertations avec les représentants des instances concernées. Il ressort des auditions de l'ensemble de ces structures que le Giped et l'AFA ont préparé leur fusion depuis plusieurs mois et que l'intégration dans le nouveau GIP des secrétariats du CNPE et du Cnaop est adaptée aux missions et au fonctionnement de ces structures. Le rapporteur a toutefois constaté que les travaux engagés doivent être poursuivis pour s'assurer de la bonne articulation de l'ensemble des missions et des acteurs ainsi regroupés.

Par ailleurs **la gouvernance et le financement paritaire du GIP entre l'État et les départements semblent satisfaisants**. Des concertations sont engagées entre le Gouvernement et les représentants des départements afin d'arrêter les modalités précises de gouvernance du GIP, notamment pour sa présidence et sa direction, et la répartition précise des financements.

Dans ce contexte, **le rapporteur considère qu'il est préférable de s'en remettre à ces concertations plutôt que de bouleverser l'équilibre atteint dans la configuration de cette gouvernance**. En effet, il appartiendra aux acteurs concernés de veiller à ce que ce GIP dispose des moyens suffisants pour accomplir ses missions, en particulier celles visant à constituer un centre de ressources. Cette mission est primordiale à l'amélioration de la connaissance et à l'harmonisation des pratiques professionnelles. Au-delà du schéma retenu, seule la mobilisation des acteurs concernés garantira l'efficacité de cette nouvelle gouvernance.

Le rapporteur approuve ainsi le cadre retenu pour cette **gouvernance nationale**. Pour qu'il soit effectif, il appelle à la **vigilance** concernant les **moyens** qui seront alloués à ce GIP, la nécessité d'assurer le transfert du **personnel** dans de bonnes conditions, et la **juste place qui doit revenir aux départements** dans la conduite de ce GIP et dans son financement. Il convient ainsi que ces acteurs poursuivent leurs concertations pour donner rapidement au nouveau GIP une existence concrète après la promulgation de la loi.

Toutefois, **le rapporteur n'est pas favorable à la mission confiée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale renforcée** en coordination avec l'État, ajoutée à l'Assemblée nationale. Cette mission ne peut pas être confiée à un observatoire, qui n'aura ni la capacité ni l'autorité suffisante pour réunir l'ensemble des acteurs et engager une véritable coordination des politiques locales. En outre, l'application de cette disposition serait fragilisée par le fait que les ODPE disposent de moyens très variables selon les départements. Le rapporteur considère qu'**une gouvernance territoriale est nécessaire mais sous une forme différente**, ainsi qu'il le propose par un amendement portant article additionnel. La commission a donc adopté l'amendement COM-69 du rapporteur tendant à supprimer ces dispositions.

En cohérence avec la mission confiée au GIP d'élaborer des référentiels et de diffuser des bonnes pratiques, la commission a adopté l'amendement COM-66 du rapporteur tendant à **confier à ce GIP l'élaboration du référentiel relatif au projet pour l'enfant**.

En concertation avec les travaux de la commission des lois sur la proposition de loi relative à l'adoption, la commission a adopté deux amendements du rapporteur et un amendement de M. Xavier Iacovelli (COM-67 et COM-15 identiques ; COM-68) tendant à **rapatrier des dispositions précisant les missions de l'AFA**, celles-ci trouvant davantage leur place dans cet article relatif à la gouvernance qu'au sein de la proposition de loi.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13 bis (nouveau)

Expérimentation d'une gouvernance territoriale partagée entre l'État et le département pour la protection de l'enfance

La commission a inséré cet article additionnel qui prévoit de créer à titre expérimental un comité départemental pour la protection de l'enfance, coprésidé par le président du département et le préfet, afin de coordonner les actions menées sur le territoire pour la protection des enfants.

Les insuffisances de coordination des acteurs de la protection de l'enfance constatées au niveau national se déclinent au niveau départemental. Or, c'est à cet échelon que sont déployées les politiques publiques pour la prise en charge des enfants en danger, qui fait intervenir les services du département et ceux de l'État.

Plusieurs rapports ont recommandé ces dernières années de renforcer la gouvernance territoriale afin de mieux coordonner l'ensemble des acteurs intervenant en protection de l'enfance.

Dans son rapport public thématique de novembre 2020 sur la protection de l'enfance, la Cour des comptes recommandait ainsi de « *renforcer la gouvernance territoriale de la protection de l'enfance en désignant le préfet de département comme interlocuteur du président du conseil départemental et comme coordonnateur des services de l'État sur le territoire en matière de protection de l'enfance, en lien avec les autorités judiciaires* ».

Dans son rapport de préfiguration pour la création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance publié en 2020, l'IGAS proposait de « *créer des comités départementaux de la protection de l'enfance chargés d'assurer l'appui et la coordination des interventions et de reprendre les missions des ODPE, sous la co-présidence du président du conseil départemental, du préfet et du président du tribunal judiciaire* ».

Pleinement convaincu par **la nécessité de mieux articuler les interventions de ces acteurs au niveau départemental**, afin d'engager des actions coordonnées et des réponses communes pour la protection des enfants, le rapporteur a déposé un amendement COM-70 tendant à créer à titre expérimental, dans les départements volontaires, **un comité départemental pour la protection de l'enfance coprésidé par le président du département et le préfet du département**. La commission a adopté cet amendement portant article additionnel.

Ce comité réunira l'ensemble des acteurs locaux œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance : département, État (protection judiciaire de la jeunesse, éducation nationale, agence régionale de santé), autorité judiciaire, professionnels de la protection de l'enfance, caisse d'allocations familiales.

Il se réunira au moins une fois par an afin de **coordonner les actions menées pour la protection de l'enfance, de définir des orientations communes et de prendre des initiatives, notamment en matière de prévention**. Cette instance pourra en outre se réunir pour traiter de **situations individuelles** complexes ou pour répondre de façon coordonnée à des incidents graves.

Sans remettre en cause le rôle prépondérant du département en matière de protection de l'enfance, il est essentiel de mieux articuler les acteurs intervenant auprès des enfants, afin de garantir aux mineurs protégés une prise en charge coordonnée et sans rupture de parcours. Les échanges qui se tiendront dans ce cadre permettront en outre d'harmoniser les pratiques professionnelles et de diffuser de bonnes pratiques, en lien avec les missions du GIP au niveau national.

La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

TITRE VI

MIEUX PROTÉGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Article 14

Révision de la répartition territoriale des mineurs non accompagnés

Cet article propose de modifier la clef de répartition des mineurs non accompagnés en y intégrant les jeunes majeurs de moins de vingt et un ans. Parmi les critères de répartition territoriale serait ajouté un paramètre tenant aux conditions socio-économiques du département.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

A. La clef répartissant les mineurs non accompagnés entre les départements

Issu d'un protocole d'accord du 31 mai 2013 entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF), un **mécanisme de répartition territoriale des MNA sur l'ensemble du territoire** a été garanti par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

L'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements « *en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique* ».

Afin de calculer la clef de répartition, les départements doivent transmettre à la cellule MNA du ministère de la justice les informations relatives au nombre de mineurs pris en charge au 31 décembre de l'année précédente, au plus tard le 31 mars de l'année en cours. À défaut de transmission dans les délais, le nombre retenu est fixé à zéro¹.

Avant 2019, la clef de répartition se fondait sur la population âgée de 19 ans et moins du département et l'écart observé, au 31 décembre de l'année précédente, entre le nombre de mineurs effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition proportionnelle à la population des moins de 19 ans.

Cette clef de répartition a été modifiée par un décret du 19 décembre 2019² afin de ne plus pénaliser les départements à la démographie la plus jeune. Le critère démographique retenu concerne désormais **la population générale du département** (voir encadré ci-dessous).

La décomposition du calcul de la clef de répartition des MNA

Fixée par l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles, la clef fixant la proportion de MNA devant être accueillis dans chaque département est égale à la somme :

1° de la population totale du département rapportée à la population totale de l'ensemble des départements concernés ;

2° d'un cinquième du rapport entre :

a) la différence entre :

- le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille que le département aurait dû accueillir au 31 décembre de l'année précédente en appliquant la valeur du 1° au nombre de mineurs accueillis dans l'ensemble des départements à cette date ;

- et le nombre de mineurs effectivement pris en charge par le département à cette date ;

b) le nombre de mineurs accueillis dans l'ensemble des départements concernés au 31 décembre de l'année précédente.

Lorsqu'une personne se déclarant MNA est évaluée mineure par le département, le président du conseil départemental signale sa situation à l'autorité judiciaire. En application de l'article 375-5 du code civil, le procureur de la République ou le juge des enfants demande alors au ministère de la justice de lui communiquer « *les informations permettant l'orientation du mineur concerné* » à savoir le nombre de MNA accueillis dans chaque département au regard du nombre fixé par la clef de répartition.

¹ Article R. 221-14 du code de l'action sociale et des familles.

² Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clef de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

B. Le dispositif proposé : intégrer de nouveaux critères dans la clef de répartition des MNA

Le présent article (au *a*) et *b*) du 1°) propose de modifier l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que le président du conseil départemental transmet au ministère de la justice, outre le nombre de MNA accueillis dans le département, le nombre de jeunes majeurs de moins de 21 ans, ex-MNA, pris en charge par l'ASE.

Le dispositif proposé au *a*) du 2° vise à prendre en compte dans la péréquation territoriale le nombre d'anciens MNA de moins de 21 ans pris en charge à l'ASE dans chaque département. Le *b*) propose d'intégrer aux critères de la clef de répartition la situation socio-économique des départements.

Le 3° propose de supprimer la mention des conditions d'évaluation de la situation des mineurs se présentant comme MNA au sein des éléments que le décret d'application en Conseil d'État doit notamment fixer dans la mesure où l'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles, que l'article 15 du présent projet de loi entend créer, concernerait ces conditions d'évaluation et renverrait lui-même à un décret.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure Bénédicte Pételle.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

III - La position de la commission

Le rapporteur approuve les dispositions proposées par cet article qui permettront de **garantir une plus grande équité entre les départements dans l'accueil des MNA.**

D'une part, l'intégration dans le mécanisme de répartition des anciens MNA désormais majeurs de moins 21 ans pris en charge par l'aide sociale à l'enfance permettra de **ne pas pénaliser les départements qui accordent plus aisément des contrats jeunes majeurs à ce public.** La mission d'information sur les MNA de septembre 2021 avait recommandé d'incorporer ce nouveau critère afin d'inciter à cette pratique vertueuse.

Tenir compte des MNA accompagnés jusqu'à 21 ans apparaît d'autant plus nécessaire que l'article 3 *bis* D du projet de loi vise à garantir une prise en charge temporaire aux jeunes sortant de l'ASE en difficulté d'insertion sociale. Or, ainsi que la mission d'information l'a montré, les anciens MNA constituent un public particulièrement fragile susceptible de satisfaire les conditions fixées par cet article.

D'autre part, l'ajout d'un critère lié à la situation socio-économique des départements permettra une **meilleure solidarité interdépartementale en soulageant les territoires les plus pauvres**. Interrogée sur l'indicateur que le décret d'application pourrait retenir, la DGCS a indiqué au rapporteur que le critère n'était pas encore figé et serait déterminé lors des travaux concertés avec les départements. Toutefois, le **taux de bénéficiaires des minimas sociaux** avait été évoqué dans les réflexions engagées en 2019 sur la modification de la clef de répartition.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 14 bis

Interdiction de la réévaluation d'un mineur non accompagné orienté par décision judiciaire

Cet article propose de prohiber les réexamens de la minorité et de l'isolement des mineurs non accompagnés orientés dans un département après avoir été évalués mineurs dans un premier département.

La commission a adopté cet article en étendant cette interdiction à tous les mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance par le juge des enfants.

I - Le dispositif proposé : interdire les réexamens de la minorité

A. La réévaluation des situations des MNA : un phénomène marginal mais particulièrement délétère

1. Le phénomène marginal des réévaluations

La plupart des départements entendus en audition ont précisé au rapporteur ne pas conduire de réévaluation de la minorité d'un MNA orienté vers leur département par le parquet ou un juge des enfants sur le fondement de l'article 375-5 du code civil¹. Toutefois, ce phénomène existe comme le confirme le rapport d'activité annuel pour 2019 de la mission mineurs non accompagnés du ministère de la justice :

« De nombreux conseils départementaux ont avisé la MMNA des résistances rencontrées avec d'autres départements : absence de prise en charge de mineurs pourtant confiés par décision judiciaire, absence de mise à l'abri dans certains départements entraînant un déplacement des flux d'arrivées sur le territoire voisin, réévaluations ou expertises complémentaires suivies d'un refus de prise en charge »².

¹ Cf. article 14.

² DPJJ, Rapport annuel d'activité 2019 de la mission MNA, mai 2020.

Ainsi que l'a indiqué la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) au rapporteur, aucune disposition juridique ne permet ces réévaluations. En outre, « *procéder à une réévaluation pour un individu déjà évalué mineur et reconnu comme tel par le procureur de la République et le juge des enfants dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative revient à remettre en cause, de façon détournée, une décision judiciaire* ».

2. Des conséquences délétères pour les jeunes réévalués

La mission d'information sur les MNA a pointé **le caractère délétère de cette pratique qui rallonge la phase d'évaluation et de mise à l'abri au détriment de l'accueil en protection de l'enfance**. Ce prolongement, sans fondement juridique, de la phase d'évaluation emporte des conséquences néfastes pour les jeunes : retard dans leur scolarisation, dans leur accompagnement par des éducateurs, dans leur insertion sociale, *etc.*

B. Le dispositif proposé : interdire la réévaluation des MNA orientés dans le cadre de la répartition territoriale

Le présent article, introduit en commission à l'Assemblée nationale, à l'initiative de deux amendements identiques de la rapporteure Bénédicte Pételle ainsi que de Mme Florence Provendier (La République en Marche), vise à insérer un nouvel article L. 221-2-5 au sein du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que la reconnaissance de la minorité et de l'isolement d'une personne se déclarant comme MNA par un président de conseil départemental s'applique à l'ensemble des départements. Il propose dès lors **d'interdire à un président du conseil départemental la réévaluation d'un MNA** lorsqu'il est reconnu comme tel et orienté dans le département par décision de l'autorité judiciaire en application de l'article 375-5 du code civil.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels de la rapporteure.

II - La position de la commission

Le rapporteur approuve l'initiative de l'Assemblée nationale d'inscrire dans la loi l'interdiction de pratiquer des réévaluations qui, comme indiqué *supra*, ne sont pas conformes au droit. Les réexamens de la situation des MNA ne sont pas souhaitables pour les jeunes et démontrent une défiance du département envers la qualité de l'évaluation menée par ses pairs. L'interdiction est une mesure équilibrée compte tenu de la généralisation du recours au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité, prévu à l'article 15, qui renforcera l'efficacité des investigations.

Le rapporteur a souhaité proposer un amendement COM-91 adopté par la commission. Cet amendement clarifie la rédaction de cet article mais permet aussi de couvrir tous les cas de figure en **intégrant au bénéfice de l'interdiction les MNA confiés par le juge des enfants au département par une mesure d'assistance éducative** sans recourir au mécanisme d'orientation. En effet, la mission MNA du ministère de la justice met en exergue que les juges des enfants sont minoritaires à faire application du troisième alinéa de l'article 375-5¹.

Les juges des enfants sont pourtant de plus en plus en nombreux à être saisis directement par des jeunes se présentant comme MNA, directement ou à la suite d'une décision d'un département les identifiant comme majeurs, afin de se voir reconnaître la qualité de MNA. Une fois confiés à l'ASE sur ce fondement, les départements ne peuvent les réévaluer et refuser de les prendre en charge sans remettre en cause une décision ayant autorité de la chose jugée. Le département peut toutefois, si de nouveaux éléments laissent suggérer que le jeune est en réalité majeur, saisir le juge des enfants pour que, le cas échéant, celui-ci prononce la mainlevée de la mesure d'assistance éducative.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 15

Généralisation de la saisine du préfet afin d'appuyer l'évaluation de la situation de la personne se déclarant mineur non accompagné

Cet article propose de rendre obligatoire le recours au traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité et les échanges d'information entre les services départementaux et préfectoraux.

La commission a adopté cet article en précisant que le département déléguant sa compétence d'évaluation à une structure doit assurer un contrôle régulier des conditions de sa mise en œuvre par cette dernière.

I - Le dispositif proposé

A. Les départements sont incités à recourir à l'appui des services préfectoraux dans le cadre de l'évaluation de la situation des personnes se déclarant MNA

Les deuxième et quatrième alinéa de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles prévoient qu'en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service de l'ASE lequel,

¹ Parmi les placements de MNA prononcés par les juges des enfants, 81 % ont été pris sans sollicitation de la cellule nationale d'orientation en 2019.

à l'expiration d'un délai de cinq jours si ce mineur n'a pas pu être remis à sa famille, doit saisir l'autorité judiciaire pour que celle-ci oriente le mineur en application de l'article 375-5 du code civil¹.

Cet article sert de fondement légal à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles qui fixe les modalités d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant MNA². Aux termes de cet article, **le président du conseil départemental est tenu de procéder aux investigations nécessaires à l'examen de la situation de la personne lors de la mise à l'abri provisoire de cinq jours.**

Pour cela, il dispose de **la faculté de solliciter le concours des services préfectoraux** afin d'aider à l'identification du jeune et, le cas échéant, à l'authentification des documents d'état civil qu'il possède. Le jeune est alors présenté en préfecture où ses données biométriques sont relevées. Les services préfectoraux font alors usage du traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). Le président du conseil départemental, lorsqu'il choisit de saisir le préfet, doit ensuite lui notifier la date et le résultat des évaluations qu'il a menées afin d'alimenter le fichier AEM.

Le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité

L'article L. 142-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile³ prévoit qu'afin de mieux garantir la protection de l'enfance, *« les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé ».*

Les articles R. 221-15-1 du code de l'action sociale et des familles et suivants issus du décret du 30 janvier 2019 déterminent les modalités précises d'utilisation du fichier AEM. Les données plus précises pouvant être collectées concernent, entre autres, la nationalité, la langue, la date et les conditions d'entrée en France de la personne se déclarant MNA. Ces informations sont effacées du fichier au terme d'un délai maximal d'un an.

Les données du fichier AEM peuvent être transférées vers le fichier d'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF2) lorsque la personne a été évaluée majeure.

¹ Cf. Article 14 et 14 bis.

² Ou se présentant comme mineure privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille selon les termes du code de l'action sociale et des familles et du code civil.

³ Anciennement article L. 611-6-1 CESEDA créé par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Selon la DPJJ, depuis sa mise en œuvre effective au 1^{er} mars 2019, la présentation en préfecture des personnes se présentant comme MNA aux fins d'enregistrement dans le traitement AEM a été **mise en place dans 80 collectivités**. Le nombre de dossiers traités dans AEM augmente continuellement avec 22 012 enregistrements au 9 septembre 2021 dont 11 655 dossiers en cours. Sur les 10 357 dossiers clos, **40,6 % des jeunes présentés en préfecture ont été évalués mineurs non accompagnés**, 2,1 % des jeunes ont été évalués mineurs accompagnés et **53,4 % comme majeurs**.

L'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles prévoit une **contribution forfaitaire** de l'État au financement des missions d'évaluation des personnes se déclarant MNA¹. Le décret du 23 juin 2020² a décidé que cette contribution serait modulée pour les évaluations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2021 selon que le président du conseil départemental a conclu ou non avec le préfet la convention visant à organiser l'appui des préfectures à l'évaluation de la situation des jeunes. La contribution s'élève désormais à 500 euros par personne évaluée ; elle s'établit à 100 euros dans le cas où le département refuse cette convention et, avec elle, le recours au fichier AEM.

B. Le recours obligatoire au concours du préfet par le moyen du fichier AEM

L'article 15 propose de créer un nouvel article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles lequel déterminera les modalités d'évaluation des personnes se présentant comme MNA par les conseils départementaux et l'appui des préfectures à cette évaluation.

En cela, le présent article rehausse au niveau législatif certaines dispositions règlementaires notamment codifiées à l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles comme la possibilité du président du conseil départemental de solliciter le concours du préfet en vue d'authentifier les documents d'état civil du jeune et de demander à l'autorité judiciaire de procéder à un examen de tests osseux.

¹ L'arrêté du 28 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille modifié par l'arrêté du 23 octobre 2020 fixe les modalités de calcul de cette contribution forfaitaire.

² Décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'État à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille.

- Le dispositif proposé entend **rendre obligatoire la présentation auprès des services préfectoraux de la personne se présentant comme MNA** afin qu'ils apportent une aide à l'identification et à l'évaluation de la minorité par la **consultation du fichier AEM**. Le président du conseil départemental n'est pas tenu à cette présentation lorsque la minorité de la personne est manifeste.

- Il oblige ensuite le président du conseil départemental à **transmettre mensuellement au préfet la date et le sens des évaluations individuelles** réalisées par le département afin d'alimenter ce fichier AEM.

- Afin de rendre effectives ces deux obligations, le présent article prévoit également de conditionner à leur respect le versement de la contribution forfaitaire de l'État aux départements. Il renvoie à un décret d'application en Conseil d'État les modalités du versement de cette contribution.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Les modifications apportées en commission

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Jean-Michel Clément (Libertés et Territoires) visant à préciser que la majorité d'un jeune se présentant comme MNA ne peut être déduite du seul fait de son refus de voir ses empreintes biométriques recueillies ou de son enregistrement dans le fichier AEM. Cette disposition reprend les garanties procédurales fixées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juillet 2019¹.

Deux amendements de la rapporteur Bénédicte Pételle ont respectivement précisé que la contribution forfaitaire était versée au titre de l'évaluation mais aussi de la mise à l'abri et que le décret en Conseil d'État devra préciser la durée de l'accueil d'urgence provisoire. La commission a en outre adopté quatre amendements rédactionnels de la rapporteure.

Enfin, a été adopté un amendement de M. Didier Martin (La République en Marche) visant à prévoir que le Gouvernement remet au Parlement un rapport dressant un bilan de la généralisation du recours au fichier AEM dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

B. Les modifications apportées en séance publique

En séance publique, sur proposition d'un amendement de M. Jean-Michel Clément, l'Assemblée nationale a complété la garantie procédurale adoptée en commission en l'étendant aux enregistrements dans les fichiers VISABIO² ou AGDREF2.

L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Conseil Constitutionnel, décision QPC n° 2019-797 du 26 juillet 2019.

² Traitement automatisé des informations relatives aux ressortissants étrangers sollicitant un visa (article L. 142-1 CESEDA).

III - La position de la commission

Le rapporteur constate que ce dispositif a déjà été adopté le 21 juillet 2021 par le Sénat au sein du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit « 3 DS »).

Le recours au traitement AEM permet au département de vérifier si la personne qui se déclare mineure a déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département et quels en ont été les résultats. Un tel fichier national permet donc **d'éviter le phénomène de nomadisme** de la part de majeurs qui tentent leurs chances dans différents départements et engorgent les dispositifs d'accueil.

Le rapporteur estime que **la généralisation du fichier AEM au niveau national apparaît nécessaire** pour accroître son efficacité et améliorer la qualité des évaluations dans tous les départements. En effet, selon la DPJJ entendue en audition, du fait de seize départements qui refusent aujourd'hui de présenter des jeunes en préfecture, environ 40 % des personnes se présentant comme MNA ne sont pas enregistrés dans le traitement automatisé.

La commission a adopté un amendement COM-92 du rapporteur visant à supprimer la demande de rapport au Gouvernement sur la généralisation du fichier AEM.

À l'initiative de M. Laurent Burgoa, la commission a également adopté un amendement COM-1 rect. *quinquies* visant à préciser que lorsque l'évaluation de la situation des personnes se déclarant MNA est déléguée à une structure, souvent associative, **le département doit assurer un contrôle régulier des conditions dans lesquelles la compétence est exercée par la structure délégataire**. Cet amendement traduit une recommandation de la mission d'information sur les MNA qui avait constaté la qualité inégale des évaluations selon les départements notamment lorsque la compétence est mise en œuvre par délégation.

Le rapporteur estime que le renforcement du contrôle des personnes délégataires contribuera à harmoniser les conditions d'évaluation à l'échelle du territoire et à promouvoir la confiance des départements dans les évaluations menées par leurs pairs.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 15 bis (nouveau)

Clarifier les conditions d'accès au séjour des mineurs non accompagnés confiés à des tiers dignes de confiance

La commission a inséré cet article additionnel qui prévoit que les mineurs non accompagnés confiés à des tiers dignes de confiance bénéficient des mêmes conditions d'obtention d'un titre de séjour que les mineurs confiés à l'ASE.

I - Les régimes d'obtention d'un titre de séjour pour les mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance

Avant dix-huit ans, **la question de la régularité du séjour des mineurs non accompagnés pris en charge au titre de l'ASE ne se pose pas.** Ces derniers ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Une fois devenu majeurs, les anciens MNA doivent obtenir la régularisation de leur séjour conformément à l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'âge d'arrivée du MNA sur le territoire français détermine le régime juridique qui s'applique. Néanmoins, la carte de séjour est, quelle que puisse être la situation du jeune, délivrée *« sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation qui lui a été prescrite, de la nature des liens (...) avec sa famille restée dans son pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française ».*

Pour un jeune confié aux services de l'ASE avant ses 16 ans, l'article L. 423-22 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose qu'une carte de séjour temporaire portant la mention **« vie privée et familiale »**, d'une durée d'un an, lui est délivrée.

Pour un mineur non accompagné confié aux services de l'ASE entre ses 16 ans et ses 18 ans, l'article L. 435-3 du même code prévoit une procédure de régularisation exceptionnelle. Le préfet peut délivrer une carte de séjour temporaire portant **la mention « salarié » ou « travailleur temporaire »** si le MNA justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle.

II - Une absence de précision s'agissant du régime d'obtention des titres de séjour pour ces jeunes confiés à des tiers dignes de confiance

Lors des auditions, plusieurs personnes entendues ont attiré l'attention du rapporteur sur le fait que les MNA confiés à un tiers digne de confiance ne bénéficiaient pas d'un accès au séjour selon les régimes prévus aux articles L. 423-22 et L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ces articles concernent en effet « *l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance* ». Ces dispositions peuvent donc être comprises comme excluant les MNA confiés à un tiers digne de confiance dans la mesure où l'article 375-3 du code civil distingue au sein des mesures d'assistance éducative le cas dans lequel l'enfant est confié à un tiers digne de confiance (2°) du cas où il est confié à un service départemental de l'ASE (3°).

Cette rédaction est d'autant plus problématique qu'elle semble être un frein au développement de l'accueil des MNA chez des tiers dignes de confiance. Les personnes volontaires pour accueillir ces jeunes, conseillés par des associations, peuvent finalement se trouver réticentes à se voir confier le jeune par crainte de remettre en cause son accès à un titre de séjour à ses 18 ans.

Le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement publié en décembre 2019 recommande pourtant, lors de l'examen de la situation d'une personne se déclarant MNA, que l'évaluateur détermine « *si le jeune est isolé, ou si dans son environnement un adulte a manifesté ou est susceptible de manifester le souhait d'en assumer la charge* ». Le rapporteur estime qu'il est dommage que l'accueil chez cette personne ne puisse se faire alors que ce dispositif apparaît comme pertinent pour des jeunes sans famille.

Pour ces raisons, la commission a adopté deux amendements identiques portant article additionnel COM-93 et COM-17, respectivement du rapporteur et de Mme Michelle Meunier, afin de préciser que les articles L. 423-22 et L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'appliquent également à la situation des MNA confiés à des tiers dignes de confiance.

La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

TITRE VII

DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

Article 16

Habilitation à légiférer par ordonnance pour l'adaptation des dispositions aux outre-mer

Cet article propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures d'adaptation des dispositions de la présente loi aux collectivités d'outre-mer.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

Le présent article prévoit que le Gouvernement sera habilité à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi afin d'adapter les dispositions de la présente loi aux collectivités d'outre-mer.

- Le 1^o prévoit l'adaptation des dispositions de la présente loi dans les collectivités qui relèvent de l'article 73 de la Constitution¹ ainsi qu'à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En vertu du principe d'identité législative, les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, mais ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires.

S'agissant de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, les lois sont applicables de plein droit si elles n'entrent pas dans le champ de compétence de la collectivité². Selon l'étude d'impact, les dispositions de la présente loi seront applicables de plein droit dans ces collectivités mais pourront faire l'objet d'adaptations.

- Le 2^o prévoit l'extension et l'adaptation des articles 7 et 13 de la présente loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Ces trois collectivités ayant des compétences propres en matière d'aide sociale à l'enfance et de santé, la plupart des dispositions de la présente loi ne leur seront pas applicables.

¹ Il s'agit des départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion, des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, et du département de Mayotte.

² Art. LO. 6213-1, LO. 6313-1 et LO. 6413-1 du code général des collectivités territoriales.

Il conviendra néanmoins d'étendre l'application de l'article 13 à ces collectivités, puisqu'elles pourront rejoindre le nouveau GIP créé à cet article. L'extension de l'article 7, relatif à la formation collégiale de jugement en assistance éducative, est aussi nécessaire puisque les dispositions relatives au juge des enfants ont été étendues à ces trois collectivités¹, comme l'indique l'étude d'impact.

- Il est précisé que l'ordonnance devra être prise dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et qu'un projet de loi de ratification sera déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de la commission

Le présent article constitue un mode usuel de législation pour l'adaptation et l'extension de dispositions législatives aux collectivités d'outre-mer. Il n'appelle pas d'observation particulière du rapporteur, qui a proposé à la commission de l'adopter.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ Art. L. 532-25, L. 552-19 et L. 562-35 du code de l'organisation judiciaire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. ADRIEN TAQUET, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, CHARGÉ DE L'ENFANCE ET DES FAMILLES

(Mercredi 29 septembre 2021)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles, sur le projet de loi relatif à la protection des enfants.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et qui sera disponible en vidéo à la demande.

Le calendrier d'examen de ce texte a été très évolutif, puisque nous avons prévu de l'examiner en commission le 6 octobre prochain, puis en séance publique le 20 octobre. C'est finalement la proposition de loi visant à réformer l'adoption qui sera discutée dans l'hémicycle à cette date. Le Sénat devrait donc examiner le projet de loi relatif à la protection des enfants au cours de la semaine du Gouvernement de décembre. Toutefois, en accord avec le rapporteur, Bernard Bonne, compte tenu de la période extrêmement dense qui nous attend, je proposerai à la commission d'établir son texte le 20 octobre, avant d'entrer dans le long tunnel du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Monsieur le secrétaire d'État, je vous donne la parole pour présenter brièvement le projet de loi. Mes collègues vous poseront ensuite des questions.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles. – Merci beaucoup, Madame la présidente, de nous donner l'occasion de discuter de ce projet de loi. J'évoquerai les raisons pour lesquelles celui-ci s'inscrit dans une double dynamique. Il s'agit d'une brique législative au sein de la stratégie de protection des enfants un peu plus globale. Quelque 38 articles sont issus des travaux de l'Assemblée nationale, alors que le texte initial en comptait 16. Cela montre toute la richesse du travail parlementaire, qui se vérifiera une fois encore lorsque vous aurez à examiner le texte.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer la protection des enfants lors d'une précédente audition. Dès ma nomination, j'ai parlé d'un pacte pour l'enfance qui s'articulerait autour de trois piliers.

Le premier est l'accompagnement de la parentalité. Ce volet préventif de cette politique publique s'incarne surtout autour des « mille premiers jours de l'enfant », notamment grâce au rôle important de la protection maternelle et infantile (PMI).

Le deuxième est la lutte franche, directe et frontale contre les violences faites aux enfants. La situation de nos enfants face aux violences physiques, psychologiques ou sexuelles est indigne de notre pays. C'est pourquoi j'ai fait de cette lutte un axe prioritaire de mon action, au travers du plan de lutte contre les violences faites aux enfants, présenté le 20 novembre 2019 à l'occasion du trentième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant. Ce plan a été complété par d'autres mesures, telles que la création de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles, le rapport de Catherine Champrenault sur la prostitution des enfants et le plan national de lutte contre ce phénomène que j'annoncerai prochainement – 10 000 mineurs sont concernés –, la loi sur le non-consentement avant quinze ans, que vous avez discutée en avril dernier et dont certaines dispositions intéressantes sont restées dans l'ombre, bien que vous les ayez votées – je citerai la création du crime de sextorsion, le durcissement des peines en cas d'incitation d'un mineur à se livrer à des pratiques sexuelles sur internet, aujourd'hui passible de sept ans de prison, ou encore le repérage systématique à l'école des violences qu'auraient pu subir les enfants, y compris ceux de trois ou quatre ans, à l'occasion des visites médicales, conformément à une demande formulée par le Président de la République le 23 janvier dernier, à la suite de la vague #metooinceste. Je ferai bientôt des annonces concernant les parcours de soins gradués pour les victimes de violences sexuelles.

Le troisième pilier est notre système institutionnel de protection de l'enfance, qui mérite certaines améliorations. J'ai lancé dès le début une concertation – les représentants de sept ministères y ont participé – avec les principaux acteurs concernés : l'Assemblée des départements de France (ADF), les associations et les enfants protégés eux-mêmes. Il convient d'y ajouter l'État, car j'ai toujours dit que cette politique publique était une compétence non pas décentralisée, mais partagée. Il ne s'agit pas de revenir sur le chef de filat du département en la matière, mais les pouvoirs publics ont trop souvent considéré que c'était à l'enfant de suivre notre organisation administrative. Les ruptures proviennent souvent d'une mauvaise coopération entre État et départements, et parfois entre les services de l'État eux-mêmes, qu'il s'agisse des agences régionales de santé (ARS), de l'Éducation nationale ou de la justice. Cette concertation de quelques mois avec les départements a conduit à une stratégie mutuelle de prévention et de protection de l'enfance. Elle s'articule autour de la contractualisation avec 30 départements en 2020 et 40 en 2021 ; et nous l'étendrons aux 30 derniers en 2022. Nous avons défini quatre grands objectifs.

Le premier concerne des actions très concrètes à mettre en place dans le cadre de cette contractualisation, qu'il s'agisse de la création de 600 places pour l'accueil des fratries ou d'une meilleure prise en compte de la parole de l'enfant dans les territoires. Deux obligations étaient imposées aux départements : réinvestir dans leur PMI et proposer des solutions pour les 20 % d'enfants en situation de handicap de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

L'État investira lui-même, sur trois ans, près de 600 millions d'euros dans la protection de l'enfance, dont 100 millions d'euros pour les PMI, somme qui correspond à la perte des dix dernières années. Certes, la mise en place de nouveaux dispositifs génère des coûts pour les collectivités locales, mais, à travers la contractualisation, nous les avons déjà compensés. Nous avons notamment prévu le remboursement des actes effectués à la place de la médecine scolaire.

Le deuxième grand volet de cette stratégie consiste, au nom de l'équité territoriale, à créer un cadre national d'exercice commun de cette compétence départementale. Je citerai l'élaboration par la Haute Autorité de santé (HAS), en lien avec 60 départements, d'un référentiel d'évaluation des situations de danger. Aucun principe constitutionnel ne justifie que le danger pour un enfant soit apprécié différemment d'un endroit à un autre. Autre exemple : la question des assistants familiaux, qui a été abordée lors de la concertation, a ensuite fait l'objet de huit mois de négociation avec l'ADF, les employeurs, les associations et syndicats, avec pour objectif de s'entendre, entre autres, sur la formation, la rémunération et la suspension des agréments en cas de suspicion de maltraitance. Seules les dispositions législatives se retrouvent dans le texte. Elles sont importantes pour améliorer le système, qui dysfonctionne parfois en raison des carences de nos propres institutions, mais qui protège aussi. À cet égard, je m'inscris totalement dans la lignée des deux grandes lois de 2007 et de 2016. Le texte doit nous permettre de progresser davantage.

Le projet de loi vise tout d'abord à améliorer la sécurité des enfants, qu'elle soit affective, matérielle ou physique. Cela passe par le renforcement des contrôles des antécédents judiciaires des professionnels au contact des enfants, par la création de référents dans les départements vers lesquels les enfants pourront se tourner en cas de violence, par l'obligation pour les établissements d'instaurer des plans de lutte contre la maltraitance, avec une attention portée aux enfants en situation de handicap, par la mise en place d'une base nationale pour les assistants familiaux ou encore la création de premières normes réglementaires sur les taux d'encadrement et, enfin, par l'interdiction des enfants à l'hôtel – 7 000 à 10 000 enfants étaient concernés avant la crise sanitaire, mais ce chiffre a baissé, et certains départements sont exemplaires.

La sécurité affective fait l'objet de l'article 1^{er}, qui permet d'évaluer systématiquement l'option d'un accueil chez un tiers digne de confiance. Le système français est très institutionnel, avec trois cercles de protection autour de l'enfant : la famille, l'entourage et les services de protection de l'enfance. En Allemagne, nombre d'enfants sont confiés à leurs grands-parents. Les députés ont ajouté une disposition afin que la parole de l'enfant soit prise en considération. L'interdiction de séparation des fratries n'est malheureusement pas du tout systématique. Et la loi ne peut pas tout résoudre, d'où l'importance de l'expérience et de la formation professionnelle des intervenants.

S'agissant des actes usuels et non usuels, nous avons voulu permettre au juge, sans porter atteinte à l'autorité parentale, de lister une série d'actes qui ne nécessiteront pas un nouveau recours au juge.

Pour les assistants familiaux, le diplôme passera du niveau V au niveau IV. La formation initiale et la rémunération seront réexaminées, notamment pour une meilleure prise en compte des enfants à besoins spécifiques. La possibilité de poursuivre cette activité au-delà de l'âge de la retraite vise à éviter les ruptures indésirables.

Nous avons pris des dispositions pour que les 6 % d'enfants de l'aide sociale à l'enfance qui font des études supérieures accèdent automatiquement à une bourse de niveau 7 et à un logement étudiant. L'un de nos amendements vise à ce que ces jeunes bénéficient de la garantie jeunes ou d'un contrat jeune majeur. Aucun d'entre eux ne doit sortir du système sans solution. Pour tenir compte du droit à l'erreur, un entretien est prévu six mois après la sortie du dispositif, et il est possible à tout moment à la demande du jeune.

Plusieurs sujets sont encore sur la table : dans certains cas, la réflexion est inachevée ; dans d'autres, les départements sont plus directement concernés, et la discussion doit logiquement avoir lieu au Sénat. De surcroît, lorsque l'Assemblée nationale a examiné le texte, le bureau de l'ADF n'était pas encore constitué. Je pense à la gouvernance territoriale, dont le pilotage doit être renforcé, à l'image de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou du groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped), au sein duquel sont représentés l'État, les départements et les associations, en vue d'élaborer les référentiels communs et de partager les bonnes pratiques. L'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) fait du bon travail, mais, collectivement, on peut mieux faire en y associant les services de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Cela permettra de croiser les bases de données nationales et locales.

Pour ce faire, nous prévoyons le rapprochement de quatre organismes existants : le Giped, qui gère l'ONPE et le 119, l'Agence française de l'adoption (AFA), le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP), qui est très demandeur d'une telle démarche, et le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), qui pourra continuer à émettre des avis indépendants sur les projets du Gouvernement, dans l'esprit de ce qu'a conçu Laurence Rossignol. J'ai demandé aux députés de ne pas trop avancer sur la gouvernance locale pour que ce sujet soit débattu au Sénat. Je pense que l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) doit devenir le lieu actif de la détermination de la conduite opérationnelle de la politique de protection de l'enfance sur le territoire. L'État et les collectivités territoriales doivent être présents lors de ses réunions régulières, à l'instar de ce qui se passe dans les Côtes-d'Armor. Je rêve que l'ODPE soit, demain, coprésidé par le président du département et le préfet... Mais il vous revient, en tant que représentants des collectivités territoriales, de le décider, si vous estimez que cette idée est pertinente.

D'autres sujets sont ouverts à la réflexion, notamment la notion du prix de journée pour les enfants. Dans le secteur médico-social, nous sommes passés au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), afin de donner plus de visibilité aux gestionnaires. Les associations sont souvent sur les deux champs. Tout cela manque d'efficacité.

Les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE), qui réunissent d'anciens enfants protégés, ont un vrai rôle institutionnel à jouer – elles figurent d'ailleurs dans le code de l'action sociale et des familles. Or elles dépendent fortement des subventions. Il faudrait leur donner un peu de visibilité et d'assise financière, en leur allouant, par exemple, un montant forfaitaire en fonction du budget du département.

Enfin, des actions doivent être menées en faveur de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), qui ne représente que 18 % des mesures. Un amendement en ce sens a été déposé à l'Assemblée nationale par Isabelle Santiago, mais on peut aller plus loin sur l'appropriation de ces mesures par les différents acteurs et sur les contrôles effectués. Des départements, pourtant financeurs, se sentent mis à l'écart par les décisions judiciaires. Comme pourra en témoigner Corinne Imbert sur l'adoption, j'agis depuis le début en lien avec l'Assemblée des départements de France, car c'est ensemble que l'on améliorera le système.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons examiné ce matin en commission un rapport d'information sur les mineurs non accompagnés (MNA).

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Quelques dispositions du texte visent ces mineurs. J'y reviendrai au gré des questions.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Une partie du rapport que doit prochainement publier la mission Sauvé, sur les abus sexuels sur mineurs dans l'Église, porte sur les mineurs confiés à l'ASE. Il serait opportun de dresser un bilan des actions qui ont déjà été conduites sur ce dossier.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Merci, Monsieur le secrétaire d'État, de votre volonté d'améliorer le système de protection de l'enfance. Ce projet de loi va inévitablement donner lieu à de nombreuses discussions, et le temps qui nous est imparti aujourd'hui ne nous permettra pas d'aborder tous les sujets.

À la lecture du projet de loi, deux constats s'imposent. Le premier est que ce texte, assez disparate, se borne souvent à ajuster ou répéter des principes ou des dispositifs qui existent déjà, comme le parrainage ou l'accueil chez un tiers digne de confiance. Le second est qu'il ne tire pas les conséquences du défaut d'application des dernières lois de 2007 et de 2016 : le projet pour l'enfant est trop peu appliqué, les médecins référents en protection de l'enfance manquent encore dans de nombreux départements et l'objectif fixé en 2007 de déjudiciariser la protection de l'enfance, en privilégiant les mesures administratives plutôt que judiciaires, est très loin d'être atteint. Nous percevons assez mal la ligne fixée par ce texte et les moyens engagés pour améliorer réellement l'existant. Quel objectif vous fixez-vous avec ce projet de loi ?

Le texte contient un certain nombre de mesures nouvelles qui vont dans le bon sens, mais qui auront un coût important pour les départements, même si vous avez dit, Monsieur le secrétaire d'État, qu'il y aurait une compensation de la part de l'État.

Entre la limitation de l'hébergement à l'hôtel, l'accompagnement des jeunes majeurs jusqu'à 21 ans ou la revalorisation des rémunérations des assistants familiaux, quel sera le coût pour les départements, qui n'ont aujourd'hui plus d'autonomie financière et sont exsangues ? Quels sont les engagements immédiats et pérennes du Gouvernement pour accompagner financièrement les départements et la mise en œuvre de ces mesures ?

Concernant la gouvernance, le texte propose de confier aux ODPE un rôle d'animation des acteurs locaux. Vous parlez maintenant d'une coconstruction des projets départementaux, mais nous n'en sommes pas encore là.

S'agissant des assistants familiaux, la démographie de la profession est déclinante et, sans un regain de recrutement, les départements connaîtront bientôt de grandes difficultés pour confier un enfant à un accueil familial. Le projet de loi prévoit certaines mesures visant à revaloriser les rémunérations. À elles seules, ces dispositions financières ne sauraient être suffisantes pour encourager les vocations. Quelles autres mesures prévoyez-vous afin de renforcer l'attractivité de la profession ? Ne peut-on pas envisager une campagne de communication nationale pour revaloriser le métier d'assistant familial ?

Les services de la médecine scolaire, autant que ceux de la protection maternelle et infantile, sont dans une situation préoccupante dans bon nombre de départements. Le suivi médical des enfants n'est que très peu abordé dans le projet de loi, qui se limite à quelques dispositions sur la PMI, sans octroyer de moyens supplémentaires aux départements pour leur permettre d'exercer leurs compétences, en particulier pour faire de la prévention. Comment les relations entre les services de la médecine scolaire et ceux de la PMI pourraient-elles être améliorées, afin que les enfants bénéficient d'un parcours médical coordonné ? En prévention, une action très forte auprès des familles est nécessaire, notamment en préservant les liens avec ces dernières.

Enfin, je signale que nous avons été surpris de voir que le texte sur la protection animale était traité prioritairement sur le projet de loi relatif à la protection des enfants. Nous souhaiterions des explications.

Mme Michelle Meunier. – *J'apprécie la manière dont vous prenez à bras-le-corps ce sujet. Vous avez raison : une loi ne fait pas tout. Il est consternant de constater que bon nombre de dispositions de la loi de 2016 ne sont pas encore appliquées. Environ 20 % des départements ne mettent pas systématiquement en place l'entretien préalable à la sortie des dispositifs de la protection de l'enfance ! Il en va de même pour le projet personnel de l'enfant, qui est censé représenter l'ossature de tout le système de protection.*

Ce vendredi 1^{er} octobre s'arrêtera la mesure sur les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance prise au cours de la crise sanitaire. Monsieur le secrétaire d'État, que pensez-vous mettre en place, avant le vote de votre loi, pour éviter cette menace qui pèse sur les jeunes pris en charge ?

M. Laurent Burgoa. – Avec mes collègues Xavier Iacovelli, Henri Leroy et Hussein Bourgi, nous avons présenté, ce matin, devant notre commission et la commission des lois, les conclusions d'une mission d'information sur les mineurs non accompagnés. La question des MNA fait l'objet de quelques dispositions dans le projet de loi, mais celles-ci ne sont pas suffisantes. Dans notre rapport, nous recommandons notamment le transfert à l'État de la compétence d'évaluation et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA, activité qui représente une charge indue pour les départements. En outre, l'exercice par l'État de cette compétence permettrait d'harmoniser les pratiques d'évaluation entre les territoires et de mieux coordonner les différents services de l'État qui, de fait, y concourent déjà, à savoir les préfetures, la police aux frontières, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), mais aussi les parquets et les juges des enfants. Dès lors, quelle est votre position sur un tel transfert de compétences ?

La contribution dite « exceptionnelle » de l'État au surcroît de dépenses de l'ASE imputable aux MNA s'est effondrée en quelques années, passant de 96 millions d'euros en 2018 à 1,7 million d'euros en 2021, alors que les effectifs de MNA pris en charge restent élevés. Ne vous paraît-il pas possible de pérenniser dans la loi cette contribution et de revoir son mode de calcul, de telle sorte qu'il prenne en compte les effectifs plutôt que les flux, ainsi que la part de MNA parmi les enfants pris en charge au titre de l'ASE ?

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Monsieur le rapporteur, les dispositions de ce texte ont toutes leur utilité. La réaffirmation dans la loi de nos convictions, comme sur les fratries ou les tiers dignes de confiance, a toute sa place ; rien n'est superfétatoire.

Votre question renvoie à celle de l'application de la loi : nous avons évoqué la loi de 2016, mais nous pourrions parler aussi de celle de 2007. Quand j'ai pris mes fonctions, seulement 50 ou 60 départements avaient mis en place leur ODPE. Nous en sommes aujourd'hui à 80 ou 85. Il appartient aussi aux départements d'appliquer la loi et d'exercer les compétences qui leur reviennent : ODPE, projet pour l'enfant, maintien des liens avec la famille... Il faut que les départements soient au rendez-vous ! L'équilibre trouvé par la loi de 2016 est le bon, et je ne souhaite pas rouvrir le débat.

Des dysfonctionnements de l'ASE sont parfois liés à des comportements individuels. Il faut les dénoncer et les sanctionner. Parfois, certains départements exercent mal leurs compétences, mais ces dysfonctionnements peuvent aussi être liés au fait que les services de l'État ne sont pas suffisamment investis dans ces compétences, par exemple en matière de santé, de scolarité ou de justice. Le réinvestissement que j'appelle de mes vœux fera en sorte que les préfets soient plus engagés. Nous allons notamment désigner, au sein des préfetures, un référent pour la protection de l'enfance, qui pourra animer les équipes de l'État, assurer une meilleure coordination des services et une meilleure application des mesures législatives.

J'en viens aux assistants familiaux. Tous les départements sont confrontés à une pyramide démographique défavorable. Ce métier est mal connu, difficile, et il a changé. Les enfants ne sont plus les mêmes : les troubles psychiatriques sont en hausse, car les psychotraumatismes liés à des violences physiques ou sexuelles sont mal pris en charge, ce qui met en danger les travailleurs sociaux et les enfants eux-mêmes. Les assistantes familiales se sentent très seules, car elles n'ont pas cette compétence – ce n'est pas leur métier. L'État réalise actuellement un très gros travail sur la pédopsychiatrie, et de nombreuses initiatives existent dans les départements.

Nous travaillons aussi sur le statut et les rémunérations, notamment avec le SMIC dès le premier enfant. Les assistantes familiales travaillent 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Voilà une nouvelle charge pour les départements !*

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – *Beaucoup de départements le font déjà, et le surcoût serait en fait assez marginal. Les sommes sont loin d'être phénoménales, mais cette mesure est très importante pour l'attractivité du métier. Il en va de même pour le maintien du salaire pendant quatre mois lors des périodes de suspension – heureusement, le nombre de procédures est réduit. S'ajoutent la réforme de l'ingénierie du diplôme, ainsi que des mesures sur la formation et sur le handicap. Si campagne nationale de communication il y a, elle devrait porter sur l'ensemble du travail social, car le métier souffre d'une méconnaissance et d'une absence de reconnaissance, au-delà des questions de rémunération.*

Je ne rouvrirai pas le débat sur la médecine scolaire qui a été ouvert lors de l'examen sur le projet de loi 4D. La voie de la décentralisation de la médecine scolaire, qui visait à assurer un continuum entre médecine scolaire et PMI, n'a pas été retenue par le Gouvernement. En revanche, le parcours de santé de l'enfant doit être central et l'on ne peut aborder cette question par le prisme du statut des uns et des autres. Vous connaissez la pénurie de médecins de PMI et de médecins scolaires ! Je ne suis pas sûr de pouvoir mener à terme les réformes nécessaires au cours des prochains mois. Cependant, nous commençons à apporter quelques réponses et cette dynamique autour du parcours de soins semble favoriser l'investissement des acteurs dans les départements.

Au cours de la crise, j'ai demandé que l'on interdise toute sortie du dispositif de l'ASE. La compensation de l'État s'est élevée à 50 millions d'euros, puis nous l'avons reconduite, à la demande des sénateurs. Je me suis alors engagé à ce qu'il y ait une compensation à l'euro près. Ce dispositif arrive à son terme, avec la fin de l'état d'urgence.

Je ne veux pas laisser prospérer l'idée, quelque peu insultante, que les départements et les travailleurs sociaux se sont tourné les pouces depuis un an et demi. La situation économique a changé, et des emplois ne sont pas non pourvus.

Quand le Premier ministre annonce 900 millions d'euros en faveur de la formation professionnelle, voilà qui profite aussi aux jeunes de l'ASE, d'autant plus que Mme Élisabeth Borne et moi-même avons identifié ce public comme prioritaire au sein des missions locales. Enfin, le projet de loi permettra à chaque jeune de trouver une solution lors de sa sortie du dispositif. De plus, si, d'ici à l'adoption du projet de loi, des jeunes ne trouvaient pas de solution, je demanderais aux départements de continuer à prendre en charge ces enfants. L'État compensera, comme la ministre Brigitte Bourguignon l'a dit hier à l'Assemblée nationale.

Le cœur du présent projet de loi ne porte pas sur les MNA, mais ils sont quand même concernés. Je suis un ardent promoteur de l'unicité de la protection de l'enfance. L'évaluation et la mise à l'abri ont fait l'objet d'un travail d'homogénéisation ; un guide d'évaluation a été transmis aux départements. Il existe une présomption de minorité, et cette évaluation doit rester dans le cadre de la protection de l'enfance. À ce stade, je ne suis pas favorable à un transfert.

L'accord financier est le fruit d'une concertation entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France. Pour l'évaluation et la mise à l'abri, les chiffres sont les suivants : 65 millions en 2019, 70 millions en 2020 et 98 millions en 2021. Avec la contribution exceptionnelle évoquée, nous en sommes à 130 millions d'euros pour l'année 2019.

Mme Laurence Cohen. – *Je salue votre travail de concertation, qui a suscité de grandes attentes, donc des déceptions. La Défenseure des droits, Madame Claire Hédon, déplore le manque d'ambition du projet de loi. Cependant, ces déceptions viennent du montant des financements. D'après le texte, le recours à l'hôtel pour les mineurs sera interdit, sauf dérogation... Les dérogations peuvent aussi représenter une facilité ! Concernant les séparations des fratries, elles ne sont pas toujours voulues : les départements se débrouillent comme ils peuvent. Quid des autres hébergements possibles ? Les enveloppes sont trop restreintes.*

Nous avons rencontré des assistants familiaux, qui sont en grande souffrance. Les enfants sont abîmés et la population des assistants familiaux vieillit. La question de l'attractivité est donc centrale. Certains souhaiteraient intégrer la fonction publique territoriale. Avez-vous défriché cette question ?

Mme Laurence Rossignol. – *Je suis heureuse de voir que votre texte s'inscrit dans la continuité de celui de 2016, qui s'était lui-même inscrit dans la continuité de celui de 2007. Les ruptures législatives, en matière de protection de l'enfance, sont dramatiques. Je vous souhaite, Monsieur le secrétaire d'État, de réussir mieux que moi.*

Vos mesures me conviennent, mais il faut faire respecter les mesures prises. Les lois de 2007 et 2016 sont très inégalement appliquées. Il manque surtout une évaluation de la loi de 2016.

Le placement à domicile, sorte d'action éducative en milieu ouvert renforcée, devient une décision courante, par manque de structures d'accueil et d'assistants familiaux. J'espère que ces mesures sont prises dans l'intérêt de l'enfant, et non pour des raisons d'organisation des services. Vous avez prévu que, en cas de placement à domicile, l'allocation de rentrée scolaire soit maintenue à la famille. Avez-vous des chiffres à nous communiquer ?

Quand les enfants ne sont pas difficiles – ils ne le sont pas tous, loin de là –, pourquoi ne pas autoriser les assistants familiaux à exercer une activité professionnelle supplémentaire ? Voilà qui ouvrirait la profession.

L'une des pistes est la réforme de l'adoption. Nous ne pourrions faire progresser le parcours de l'enfant et le maintien des liens affectifs sans une telle réforme. Je plaide pour la fusion, que seul le garde des sceaux peut faire, des régimes d'adoption simple et d'adoption plénière, ce qui autoriserait la reconnaissance de la multiparentalité.

Pour conclure, dans les départements, l'ASE fait surtout face au manque de volonté politique, contrairement à d'autres politiques sociales. Quant à la recentralisation, ce n'est pas la solution : personne ne regrette les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) !

Mme Élisabeth Doineau. – *Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre enthousiasme et votre énergie. S'intéresser à la protection de l'enfance est toujours une bonne chose, car l'on en parle souvent très mal dans les médias, alors que, au quotidien, les équipes interviennent avec beaucoup de professionnalisme auprès des jeunes. Je salue l'ensemble des initiatives gouvernementales. La société doit être mieux informée, car ces jeunes sont l'avenir du pays. Les départements agissent en responsabilité, mais de manière impressionniste, par petites touches. En effet, le fond du problème est bien celui des finances. Je rêve qu'un ministre nous annonce qu'il va abonder le fonds national de financement de la protection de l'enfance de manière considérable...*

Je trouve très louable la mise en place de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, qui permet de fédérer les acteurs dans les territoires. Le fonds national devrait faire l'objet de conventions car le développement de projets innovants sur le territoire n'est pas toujours facile. Il faut laisser la place à la recherche et à l'innovation.

L'hôtel n'est pas le bon endroit pour l'accompagnement des jeunes. Cependant, les départements vont rencontrer des difficultés pour appliquer cette mesure. Comment faire pour atteindre un tel objectif ?

Nous avons du mal à recruter des assistants familiaux, qui ne sont pas formés pour accompagner ce nouveau public très fracturé. Les week-ends de répit sont indispensables.

M. Daniel Chasseing. – *Comment les MNA qui sortent de l'ASE peuvent-ils trouver un emploi sans carte de séjour ou d'asile ? Ils ont pourtant reçu une formation et appris le français !*

À la sortie des centres éducatifs fermés, 50 % seulement ont un projet. Ils repartent dans leur milieu sans aucun suivi. Une obligation de suivi ne serait-elle pas nécessaire ?

Mme Annick Jacquemet. – Les assistants familiaux regrettent de ne pas être associés au dialogue entre éducateurs et enfants. Ils s'occupent de ces enfants toute la semaine, toute l'année, et vivent très mal d'être exclus de ce dialogue, alors que leur participation serait très profitable.

Mme Brigitte Devésa. – Concernant les hôtels, les dérogations sont encadrées. Dans les Bouches-du-Rhône, les hôtels sont expressément choisis et l'encadrement est bien défini. Les MNA, qui ont entre 15 et 17 ans, ont aussi besoin d'une certaine autonomie. N'allons pas considérer que tous les départements ne font pas ce qu'il faut.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Madame Cohen, vous pensiez que le texte manquait d'ambition lors de son entrée au Parlement. Peut-être en ira-t-il autrement à sa sortie ? Les ajouts sont réels, notamment grâce au Gouvernement, et très sûrement grâce au Sénat.

Concernant la question des hôtels comme des fratries, des places sont financées. Dans les départements se posent cependant des problèmes de diversification de l'offre. La contractualisation permet de tels financements. S'agissant des dérogations, je pose comme principe l'interdiction des enfants à l'hôtel : je souhaite que nous l'inscrivions dans la loi. Cependant, soyons pragmatiques. Imaginez ce qui se passerait en cas de nouvelle crise migratoire : ces jeunes seraient-ils à la rue ? Nous avons proposé un dispositif qui me semble aller dans le bon sens, sachant qu'une partie des dispositions relève du domaine réglementaire.

Je me suis rendu lundi dans les Bouches-du-Rhône. S'il reste encore des hôtels pour la mise à l'abri, on en trouve un seul pour l'hébergement. La situation s'est améliorée, mais il fut un temps où l'évaluation d'un mineur non accompagné et sa mise à l'abri prenaient 71 jours ! Je réitère devant vous ma proposition que le département contractualise avec l'État. Quand j'arrive dans le Nord avec 8 millions d'euros pour 2021 et 2022, ce n'est pas totalement négligeable...

La contractualisation a permis de remettre le sujet de la protection de l'enfance au rang des priorités du département, d'accélérer des projets qui étaient chancelants, de réfléchir à de nouvelles idées. Elle représente une mobilisation de 600 millions d'euros sur trois ans, notamment pour financer 600 places en faveur des fratries.

L'intégration des assistants familiaux dans la fonction publique territoriale n'a pas été évoquée. En revanche, comme vous, Madame Rossignol, je pense depuis le début que le cumul d'emploi est une voie d'assouplissement et de plus grande attractivité, sous réserve d'un cadre bien défini. Mais personne ne s'en est emparé sur la table des concertations, à mon grand regret.

Mme Laurence Rossignol. – C'est normal, car ceux qui pourraient être intéressés ne sont pas autour de la table.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Face au manque de répondant de mes interlocuteurs, je n'ai pas insisté, mais je sais que vous avez évoqué cette idée lors des auditions qu'a menées le rapporteur.

Beaucoup d'assistants familiaux se sentent exclus de l'équipe départementale. La crise a révélé le problème, même si la situation diffère d'un département à l'autre. Disposer d'une adresse électronique du conseil départemental est déjà un signe de reconnaissance, mais on peut faire beaucoup plus. Les députés ont précisé que les assistants familiaux étaient intégrés « dans une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical ». Ce souci a beau être inscrit dans la loi, il relève maintenant de la pratique et de l'action des départements.

Concernant la fusion des deux régimes d'adoption, je suis d'accord avec vous sur le fond, Madame Rossignol : la procédure judiciaire de délaissement parental créée par la loi de 2016 progresse, puisqu'en 2019 près de 600 demandes ont été acceptées, soit le double des années précédentes. Ces déclarations sont importantes pour que les enfants concernés puissent être adoptés. La proposition de loi visant à réformer l'adoption présentée par la députée Monique Limon devrait apporter quelques éléments de réponses en ce sens.

Je vais rechercher plus d'informations concernant l'allocation de rentrée scolaire dans le cadre d'une action éducative en milieu ouvert.

Mme Laurence Rossignol. – On peut s'adresser à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Je vous ferai part de ces données lors de la séance publique. L'AEMO ne concerne que 18 % des mesures, et j'espère que les juges ne prennent pas certaines décisions par défaut de place. En tout état de cause, il faut revoir le système. Le juge a un rôle un peu différent en matière d'assistance éducative, car il est le garant de l'intérêt supérieur de l'enfant. Systématiser la présence de l'avocat rendra parfois les relations plus conflictuelles, en l'opposant aux parents.

Mme Laurence Rossignol. – Il n'est pas contre eux !

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – En revanche, la possibilité offerte au juge de désigner un avocat va dans le bon sens, même si les magistrats sont partagés sur ce point.

Le droit au répit peut être amélioré à l'occasion des réflexions sur le statut des assistants familiaux.

Monsieur Chasseing, les centres éducatifs fermés relèvent plutôt du garde des sceaux. Il faut améliorer l'articulation entre les différents services, y compris ministériels, pour une meilleure coopération.

M. Daniel Chasseing. – Et les cartes de séjour ?

M. Adrien Taquet, secrétaire d'État. – Dans une instruction adressée aux préfets le 21 septembre 2020, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfetures de conclure des conventions avec les départements pour que la situation de l'enfant soit examinée avant ses dix-sept ans révolus. Tous les départements sont censés le faire, comme dans l'Oise.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie. Comme l'a dit Madame la rapporteure générale, ce texte passionne.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 20 octobre 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport de M. Bernard Bonne, rapporteur, sur le projet de loi (n° 764, 2020-2021) relatif à la protection des enfants.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons le rapport de notre collègue Bernard Bonne sur le projet de loi relatif à la protection des enfants.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le projet de loi relatif à la protection des enfants a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 8 juillet dernier et devrait être discuté en séance publique au mois de décembre.

Avant d'aborder l'examen de ce texte, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives aux mesures d'assistance éducative et à l'office du juge des enfants pour ordonner ces mesures ; aux prestations d'aide sociale à l'enfance (ASE) et aux missions des services départementaux de l'ASE ; aux modalités d'exercice et de délégation de l'autorité parentale sur un enfant faisant l'objet d'une mesure d'ASE ; aux modalités de prise en charge des enfants protégés et à l'encadrement des types de structures pouvant les accueillir ; au contrôle des incapacités d'exercer du personnel du secteur social et médico-social ; aux politiques de lutte contre la maltraitance au sein des établissements sociaux et médico-sociaux ; au cadre dans lequel sont transmises, traitées et évaluées les informations préoccupantes relatives à l'enfance en danger ; aux conditions d'exercice et de rémunération du métier d'assistant familial et aux modalités de gestion de leur agrément ; aux missions des services départementaux de la protection maternelle et infantile (PMI) ; aux instances nationales de gouvernance de la protection de l'enfance ; aux modalités d'évaluation de la minorité et de l'isolement ainsi que de la répartition sur le territoire des mineurs non accompagnés (MNA).

En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables des amendements relatifs à la justice pénale des mineurs et à l'enfance délinquante ; au droit d'asile et au droit des étrangers en France ; à la prise en charge des mineurs en situation de handicap ; à la prise en charge médicale des mineurs autres que ceux qui sont suivis par l'ASE ; à la prévention et à la répression des violences conjugales ; à l'enseignement scolaire et à l'enseignement supérieur ; aux politiques de l'emploi et aux prestations sociales ; à l'organisation des modes d'accueil de la petite enfance ; au droit de la filiation, de l'état civil et aux procédures d'adoption.

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

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a consacré le rôle central du département, en donnant la priorité aux mesures administratives sur les mesures judiciaires. Elle a renforcé la prévention, le repérage et la coordination des acteurs par la création des cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et du projet pour l'enfant.

Par la loi du 14 mars 2016, le législateur a renforcé l'approche par les besoins fondamentaux de l'enfant. Il a souhaité garantir une prise en charge globale et coordonnée par une évaluation médicale et psychologique, la désignation d'un médecin référent en protection de l'enfance, l'accueil durable par un tiers bénévole, et l'accompagnement des jeunes majeurs.

Ces avancées connaissent toutefois une application très inégale selon les territoires. La déjudiciarisation de la protection de l'enfance n'a pas eu lieu : 80 % des placements sont encore ordonnés par le juge. En 2019, seuls 27 départements sur 83 interrogés par le ministère de la santé mettaient systématiquement en œuvre un projet pour l'enfant. Tous les départements ne disposent pas d'un médecin référent et les ODPE ont des moyens très variables selon les territoires.

Si le département est chef de file, la protection de l'enfance fait intervenir de nombreux acteurs, en particulier l'autorité judiciaire et les services de l'État, au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'éducation nationale ou encore des politiques de santé. L'accompagnement des enfants au quotidien repose en outre sur les professionnels de la prise en charge, en établissements ou en famille d'accueil.

Or ces acteurs sont insuffisamment coordonnés. Au niveau national, la coordination interministérielle fait défaut et l'État manque d'outils statistiques et d'évaluation des besoins et de l'efficacité de la protection de l'enfance. Au niveau territorial, les acteurs fonctionnent encore trop en silo, et l'absence d'outils de pilotage fait reposer le bon fonctionnement de la protection de l'enfance sur la volonté politique de chaque département et de ses partenaires. En conséquence, les prises en charge des mineurs protégés sont variables et plus ou moins satisfaisantes. Alors que les placements devraient être un dernier recours, l'accent n'est pas assez mis sur la prévention des carences éducatives et sur l'accompagnement des familles en difficulté.

Au total, cette politique publique manque donc d'efficacité. Les jeunes sortant de l'ASE rencontrent d'importantes difficultés d'insertion sociale et professionnelle, 70 % d'entre eux n'ayant aucun diplôme. Le chiffre souvent cité selon lequel un quart des personnes sans domicile fixe de 18 à 25 ans est issu de la protection de l'enfance, témoigne d'une forme d'échec de cette politique publique au regard des moyens consacrés.

Ce tableau général ne doit toutefois pas masquer la mobilisation des professionnels, dans des conditions souvent difficiles, et les initiatives très positives prises sur le terrain par de nombreux élus pour assurer une prise en charge de qualité. Alors que les lois précitées ont posé un cadre équilibré et satisfaisant, les marges de progrès se situent donc dans la coordination des acteurs, la mobilisation des responsables, les moyens alloués aux professionnels et l'harmonisation des pratiques. Il faut saluer la mobilisation du Gouvernement qui, depuis 2019, s'est fixé pour objectif de résoudre ces difficultés ; elle s'est traduite par la « stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance » qui, par la contractualisation avec les départements, vise à améliorer la gouvernance et la prise en charge des enfants protégés, ce qui me semble aller dans le bon sens.

Dans ce contexte, le projet de loi ne réforme pas en profondeur la protection de l'enfance. Il entend ajuster les modalités d'accompagnement des mineurs, mieux prévenir les risques de maltraitance et unifier la gouvernance nationale. Nous devons apporter des outils complémentaires à ceux qui ont été mis en place, afin de mieux coordonner les prises en charge, de faciliter les diverses modalités d'accompagnement des enfants et d'améliorer la gouvernance, en particulier au niveau local. Il appartiendra ensuite aux acteurs de s'en saisir. Je vous proposerai de modifier ce texte substantiellement, afin d'apporter des solutions utiles aux acteurs de terrain, sans ajouter de nombreuses dispositions qui existent déjà.

Sans détailler le contenu des 38 articles du texte, je souhaite m'attarder sur ses principaux volets.

Un premier volet concerne l'accompagnement et l'accueil des mineurs et jeunes majeurs protégés.

Nous pourrions approuver l'article 1^{er} qui prévoit que l'option d'accueil chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance soit systématiquement étudiée par le juge. Le principe de maintenir l'enfant dans son environnement doit en effet être mieux appliqué. La possibilité pour le juge d'ordonner que les mesures en milieu ouvert puissent être renforcées – tel est l'objet de l'article 3 bis G – me semble également utile.

Le projet de loi élargit les possibilités d'accompagnement des enfants protégés. D'une part, il consacre le parrainage des enfants de l'ASE par des personnes bénévoles et formalise la procédure de désignation des parrains et marraines – ce sont les dispositions de l'article 3 bis B. Je vous proposerai par un amendement de favoriser spécifiquement ce dispositif pour les mineurs non accompagnés afin de les aider à sortir de leur isolement. D'autre part, l'article 3 quater donne la possibilité à un mineur de l'ASE de désigner une personne majeure de confiance afin de l'accompagner dans ses démarches.

Le texte enrichit également les mesures d'accompagnement vers l'autonomie des jeunes approchant de leur majorité. L'article 3 bis D prévoit que la garantie jeunes sera systématiquement proposée aux jeunes de l'ASE éligibles. Il prévoit aussi que ces majeurs de moins de 21 ans en difficulté devront être pris en charge temporairement à l'ASE alors que la pratique des contrats jeunes majeurs est, aujourd'hui, à la discrétion des départements.

Je vous proposerai d'inscrire plus explicitement le « droit au retour » à l'ASE des jeunes majeurs avant 21 ans, y compris s'ils ont refusé à 18 ans de prolonger leur accompagnement ou s'ils n'en remplissaient plus les conditions. Il convient de renforcer cette garantie et d'informer les jeunes de leurs droits lors du nouvel entretien organisé six mois après la sortie de l'ASE – c'est l'objet de l'article 3 quater. Je soutiens ces dispositions sur le fond, mais je demanderai au Gouvernement, lors de la discussion en séance, qu'il nous apporte des garanties sur la compensation par l'État de ces charges nouvelles pour les départements, dont la traduction ne figure pas dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

Enfin, le projet de loi ajuste à l'article 2 les dispositions relatives à l'exercice par l'établissement ou la personne accueillant l'enfant des actes relevant de l'autorité parentale. Je vous inviterai à les adopter en imposant de réviser tous les ans l'autorisation que le juge délivre à l'accueillant de l'enfant d'exercer ces actes.

Le texte entend mieux encadrer les types de structures accueillant les mineurs et renforcer le repérage et la lutte contre les maltraitances et les situations d'enfance en danger.

Alors que l'accueil de mineurs à l'hôtel ne fait l'objet d'aucun encadrement, et qu'il concerne plus de 7 500 mineurs aujourd'hui, l'article 3 prévoit de limiter strictement l'accueil dans des hôtels et dans des structures « jeunesse et sport » aux situations d'urgence et pour deux mois maximum. Je considère que l'hébergement à l'hôtel ne constitue en aucun cas une solution. Je vous proposerai donc de l'interdire totalement. Ne serait ainsi permis que l'accueil dans des structures « jeunesse et sport » en urgence et avec un suivi éducatif. Plusieurs départements se sont déjà complètement ou quasiment passés de l'hôtel, notamment l'Isère, la Moselle et le Nord. Il convient donc de généraliser cette pratique. Je vous proposerai de rendre cette interdiction applicable au bout de deux ans, afin que les départements puissent s'y préparer dans de bonnes conditions.

L'article 3 bis C tend à créer un droit de visite des parlementaires dans les structures de l'ASE. Cet article devrait être supprimé, car un tel droit n'existe que pour les lieux de privation de liberté et les établissements de l'ASE n'en sont pas. Ensuite, il créerait un précédent risqué pour l'accès à de nombreuses autres structures. Faudrait-il alors que la loi prévoie un tel droit pour visiter un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), une crèche ou une école ? Les parlementaires peuvent aisément visiter ces établissements sur leur territoire, sans mentionner les prérogatives de contrôle dont nous disposons déjà. Enfin, ce droit de visite pourrait perturber le bon fonctionnement des établissements. Si un incident survient dans une structure, elle devra alors honorer de nombreuses demandes de visites. Cet article me semble donc risqué et contre-productif.

L'article 4 précise que les contrôles des antécédents judiciaires du personnel exerçant dans le champ social et médico-social seront applicables aux bénévoles et intervenants occasionnels, et qu'ils pourront s'effectuer avant et pendant l'exercice des fonctions. Ces contrôles sont indispensables, en particulier pour l'accueil de mineurs. Je vous proposerai de préciser à cet article qu'ils devront s'appuyer sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire et le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv), comme le recommandait la mission d'information de 2019 sur les violences sexuelles sur mineurs.

L'article 5 prévoit que chaque établissement social ou médico-social devra formaliser une politique de lutte contre la maltraitance et désigner une autorité tierce à l'établissement vers laquelle les personnes accueillies pourront se tourner en cas de difficultés. Afin de compléter ce dispositif, qui me semble utile, je vous proposerai que cette autorité puisse visiter l'établissement à tout moment et qu'elle soit désignée parmi une liste arrêtée conjointement par le président du département, le préfet et l'agence régionale de santé (ARS), et non directement par l'établissement.

L'article 6 rend obligatoire l'application d'un référentiel national d'évaluation des informations préoccupantes élaboré par la Haute Autorité de santé (HAS). Ce cadre permettra d'harmoniser les pratiques et de se conformer aux meilleurs standards scientifiques. Afin d'inciter à la transmission de ces informations, je vous proposerai d'instaurer le principe de communication des suites données à l'information préoccupante transmise, dans le respect de l'intérêt de l'enfant et du secret professionnel, ainsi que le recommandait en 2019 la mission commune d'information (MCI) sur la répression des infractions sexuelles sur mineurs.

Plusieurs articles portent sur l'office du juge des enfants en matière d'assistance éducative.

L'article 7 prévoit que le juge des enfants puisse renvoyer une affaire particulièrement complexe devant une formation collégiale. L'Assemblée nationale a précisé que cette formation devra être composée de trois juges des enfants en exercice. En pratique, cette disposition sera inapplicable dans de nombreuses juridictions, notamment dans celles qui n'ont qu'un juge des enfants. Je vous inviterai donc à supprimer cette exigence et à préciser que cette composition sera effectuée en choisissant, en priorité, des juges des enfants ou des juges ayant exercé les fonctions de juge des enfants.

L'article 7 bis tend à proposer que le juge des enfants puisse demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement, lorsque son intérêt l'exige. Rappelons que, lors d'une procédure d'assistance éducative, l'enfant capable de discernement peut déjà faire le choix d'un conseil. Cet article permettra donc au juge de désigner un avocat pour l'enfant qui n'en fait pas la demande. Afin de s'adapter à chaque situation, il me semble souhaitable de faciliter la désignation d'un avocat pour l'enfant, sans la rendre systématique. C'est pourquoi je vous proposerai de compléter cet article pour que les services de l'ASE puissent demander au juge de saisir le bâtonnier afin de désigner un avocat pour l'enfant capable de discernement.

Il me semble que, au-delà du régime de désignation des avocats, une réflexion doit être menée sur la représentation des enfants protégés, en particulier de ceux qui sont en situation de handicap, en étudiant la possibilité d'avoir recours à des administrateurs ad hoc.

Enfin, l'article 8 va dans le bon sens, en ce qu'il renforce l'information du juge lorsque l'ASE modifie le lieu du placement.

Le texte consacre trois articles aux conditions de rémunération et d'exercice du métier d'assistant familial. Le déficit d'attractivité de la profession est une difficulté majeure, alors que la famille d'accueil est le premier mode de placement des enfants de l'ASE, avec 76 000 mineurs et jeunes majeurs accueillis au 31 décembre 2018.

L'article 9 prévoit de sécuriser la rémunération des assistants familiaux au niveau du Smic dès l'accueil d'un enfant et de maintenir la rémunération en cas de suspension de l'agrément. Je soutiens cette mesure, mais, là encore, aucune compensation par l'État n'est prévue pour son financement.

L'article 11 permettra, sous certaines conditions, à l'assistant familial de travailler au-delà de la limite d'âge pour continuer l'accueil d'un enfant. Ces mesures vont dans le bon sens, mais elles n'arrêteront pas le déclin démographique de la profession. Les assistants familiaux étant trop souvent mis à l'écart des décisions importantes concernant l'enfant, je vous proposerai de rappeler qu'ils doivent participer à l'élaboration et au suivi du projet pour l'enfant. En outre, le Gouvernement devrait agir de concert avec les départements pour encourager les vocations et les recrutements par une campagne ambitieuse de communication.

Enfin, l'article 10 prévoit la création d'une base nationale répertoriant les agréments des assistants familiaux afin que chaque département puisse avoir connaissance des retraits ou des suspensions d'agrément sur l'ensemble du territoire. Je vous proposerai de saisir l'opportunité de la création de cet outil pour y intégrer les agréments des assistants maternels, comme le recommandait la MCI.

Le texte prévoit quelques mesures concernant la protection maternelle et infantile. L'article 12 vise à instaurer des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection maternelle et infantile dont les services départementaux devront tenir compte. Un amendement vous proposera de mieux associer les départements à la définition de ces priorités. Ce même article tend à supprimer les normes minimales d'activité de PMI et d'effectifs de professionnels de santé s'imposant aux départements et de les remplacer par des objectifs nationaux de santé publique. Je vous proposerai de maintenir tout de même ces normes, qui pourront être actualisées plus souvent afin qu'elles demeurent pertinentes, tout en introduisant l'approche par les objectifs souhaitée par le Gouvernement. Les professionnels de la PMI m'ont en effet alerté sur les risques de voir les moyens accordés aux services décliner encore davantage. D'autres dispositions à l'article 12 bis A prévoient une expérimentation d'une « maison de l'enfant et de la famille » visant à mieux coordonner les professionnels de santé dans ce domaine.

L'article 13 vise à réformer la gouvernance de la protection de l'enfance. Il prévoit de regrouper les instances nationales œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance au sein d'un seul groupement d'intérêt public. Seraient ainsi rapprochés, selon des degrés d'intégration variables : le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), le Groupement d'intérêt public enfance en danger (Giped), qui regroupe lui-même le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated) et l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), l'Agence française de l'adoption (AFA) et le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP). Ce groupement aurait aussi pour mission de constituer un centre de ressources chargé de promouvoir la recherche et l'évaluation, d'élaborer des référentiels et de diffuser des bonnes pratiques.

Cet article me paraît louable, en ce qu'il tend à coordonner les acteurs nationaux, améliorer la connaissance et l'harmonisation des pratiques professionnelles. Je suis un peu plus réservé sur les modalités retenues qui risquent d'aboutir à une énième « structure chapeau » dont l'intérêt et l'efficacité restent à démontrer ; tout dépendra de la capacité des acteurs concernés, sous la responsabilité de l'État et des départements, à vraiment travailler ensemble et à disposer des moyens pour le faire. Ce schéma étant le résultat d'une concertation entre tous les acteurs, que j'ai moi-même entendus, je vous proposerai de l'adopter sans bouleverser les équilibres retenus.

Je vous inviterai toutefois à supprimer, au sein de cet article, la mission confiée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale renforcée en coordination avec l'État. Il ne semble pas opportun de confier une telle mission à des observatoires, qui disposent de moyens très variables.

Je vous proposerai plutôt, en matière de gouvernance territoriale, d'adopter un article additionnel pour instituer par expérimentation, dans les départements volontaires, un comité départemental pour la protection de l'enfance, coprésidé par le président du département et le préfet. Cette instance permettra de réunir l'ensemble des acteurs locaux de la protection de l'enfance : département, État, autorité judiciaire, professionnels, caisses d'allocations familiales (CAF). Elle servira à coordonner leurs actions, à définir des orientations communes et à prendre des initiatives coordonnées, notamment en matière de prévention. Cette instance pourra en outre se réunir pour traiter de situations individuelles complexes ou répondre de façon coordonnée à des incidents graves. Il est essentiel de mieux articuler les acteurs intervenant auprès des enfants, afin de leur garantir une prise en charge coordonnée, sans rupture de parcours.

La dernière partie de ce texte est relative aux conditions d'évaluation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA) et à la répartition des MNA sur le territoire. Toutefois, il y manque la principale mesure que commanderait le bon sens et que la récente mission d'information sur les MNA a préconisée : le transfert à l'État de l'exercice comme du financement de la compétence de mise à l'abri et d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant MNA. L'arrivée en France de jeunes étrangers isolés de leur famille relève en effet de la politique migratoire sur laquelle les départements n'ont aucune prise.

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

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

La mission d'information sur les MNA a recommandé l'adoption de ces trois dispositifs. Je vous proposerai de suivre cet avis afin d'assurer une péréquation plus juste des MNA, d'améliorer l'efficacité des évaluations et de mettre fin aux pratiques des réévaluations et du nomadisme administratif.

Je vous proposerai, enfin, un amendement précisant que les MNA confiés à des tiers dignes de confiance bénéficient du même régime d'obtention d'un titre de séjour que ceux confiés à l'ASE. Cette clarification devrait lever certaines réticences autour de l'accueil de ces jeunes chez les personnes ayant pu les recueillir.

Pour conclure, si ce projet de loi ne révolutionne pas la protection de l'enfance, il apporte une série de mesures utiles, dont devront se saisir les élus et les professionnels sur le terrain. Pour leur application effective, les moyens financiers devront suivre. Or les engagements du Gouvernement pour compenser ces charges ne sont pas suffisants, à ce stade. Si le Gouvernement considère vraiment que la protection de l'enfance est une politique partagée, il doit s'engager davantage dans les moyens qu'il y consacre, aux côtés des départements, pour assurer une prise en charge satisfaisante de tous les enfants.

Mme Catherine Deroche, présidente. – *Merci, Monsieur le rapporteur, pour ce rapport et les nombreuses auditions menées en amont.*

Mme Michelle Meunier. – *Je salue le travail commencé par notre rapporteur à la fin du mois de juillet, avant les reculades successives du Gouvernement. Nous espérons que ce texte sera enfin débattu en séance le 13 décembre, mais nous n'en avons aucune certitude. Merci d'avoir su traduire clairement toutes les déceptions des acteurs associatifs, mais aussi des professionnels de l'éducation, de la protection de l'enfance et de la justice. Avait-on besoin d'un texte de loi pour interdire les nuitées d'hôtel, améliorer le travail des assistantes familiales et favoriser l'accueil des fratries lorsque c'est possible ? Le Gouvernement, habitué des ordonnances, aurait pu agir plus rapidement par cette autre voie.*

Ce texte non conflictuel est largement décevant. En effet, les acteurs concernés souhaitent que les lois de 2007 et de 2016 soient appliquées. Or ce n'est pas le cas, et il existe encore sur le territoire des inégalités injustifiables, qu'il s'agisse, par exemple, du médecin référent, du projet pour l'enfant ou du travail en équipe pluridisciplinaire. Monsieur le rapporteur a parfois accepté une réalité inacceptable.

Quant à la gouvernance, c'était la motivation première de ce texte, je relève que le Conseil national de la protection de l'enfance est une instance que le Gouvernement a du mal à accepter. Les mesures ajoutées par la suite ne sont pas mauvaises, mais se révèlent insuffisantes comme je l'ai dit précédemment. Il est intéressant d'associer tous les acteurs concernés autour de la protection de l'enfant. C'est d'ailleurs une officialisation des pratiques qui ont cours dans les départements, et une reconnaissance de leurs compétences, notamment d'un point de vue financier. Je ne voudrais pas que les moyens, qui certes ne sont pas au rendez-vous, viennent masquer le sujet central, qui est l'intérêt de l'enfant. En définitive, le rapporteur est bienveillant avec ce texte qui ne suscite pas un enthousiasme particulier.

Mme Colette Mélot. – *Je félicite et remercie le rapporteur pour son travail très approfondi sur la protection de l'enfance, dont la réforme globale est très attendue. Le texte prévoit des avancées importantes, notamment pour lutter contre les sorties sèches de l'ASE et les inégalités territoriales entre départements. Les longues listes d'attente témoignent de la pénurie en moyens et en personnels. Je suis aussi bienveillante, car on ne peut pas tout changer à la fois. L'interdiction de placement à l'hôtel ne s'accompagne pas d'une hausse de crédits pour créer des places en foyers ou en familles d'accueil. La définition du taux d'encadrement et du niveau minimal de formation du personnel intervenant dans les hôtels et les structures de la jeunesse et des sports est renvoyée à un décret. Disposons-nous d'éléments sur les taux envisagés par le Gouvernement ?*

Par ailleurs, le projet de loi ne prévoit rien pour l'encadrement des mineurs de l'ASE hébergés en foyer, contrairement à la version initiale. Les mesures sont donc intéressantes, mais incomplètes. En dépit d'une tentative d'aménagement et de regroupement de tous les acteurs locaux et des associations, on peut regretter que la compétence « jeunesse » soit répartie entre les trois ministères chargés des affaires sociales, de la justice et de l'éducation nationale. Il faudrait un ministère régalien pour avancer sur tous ces sujets.

Mme Florence Lassarade. – *On sent le vécu dans ce rapport, Monsieur le rapporteur ! En Gironde, nous sommes confrontés au problème des jeunes enfants placés en institution. Du fait de la chronicisation de leurs problèmes, ils sont difficiles à placer en famille d'accueil. Par ailleurs, le Défenseur des enfants, adjoint de la Défenseure des Droits a-t-il été invité à participer à cette réflexion ?*

M. Laurent Burgoa. – *Je remercie Monsieur le rapporteur de la qualité de son exposé et d'avoir repris diverses préconisations en faveur des MNA figurant dans le rapport que Xavier Iacovelli et moi-même venons de présenter avec nos collègues de la commission des lois. Je soutiendrai donc ces mesures pragmatiques, qu'il serait intéressant de mettre en place dans chaque département.*

Je regrette à mon tour que l'État ne veuille pas reprendre le coût très important de l'évaluation, actuellement à la charge des départements. Il est regrettable que l'Assemblée des départements de France (ADF) ne monte pas plus au créneau sur ce dossier.

Mme Laurence Cohen. – Merci beaucoup au rapporteur pour la qualité de son travail. Les auditions très intéressantes auxquelles j'ai assisté ont montré une grande détresse chez nombre de professionnels. Je pense en particulier aux assistantes familiales. Je partage sa conclusion : ce texte n'est pas au rendez-vous des ambitions originelles du ministre Adrien Taquet, qui était très volontaire et annonçait des pistes très intéressantes. C'est un soufflet qui est retombé. Or avec ce replâtrage, les difficultés qui ont été pointées lors des auditions ne vont pas disparaître. Je suis très sensible à la question des assistantes familiales, qui se trouvent dans des situations extrêmement difficiles. Leur métier manque considérablement d'attractivité. Or leurs difficultés ne sont pas prises en compte, et elles ne sont pas considérées comme des professionnelles qualifiées. Ce n'est pas qu'une question de salaire. On ne peut se contenter de leur proposer, comme le prévoit le texte, de travailler après l'âge de la retraite, alors que ce métier est épuisant. Et rien n'est réglé non plus pour les MNA lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans ni pour les travailleurs sociaux, souvent des femmes, qui revendiquent l'équivalence de leur diplôme au niveau de la licence et une revalorisation salariale.

M. Xavier Iacovelli. – À mon tour de remercier Monsieur le rapporteur pour son travail et les nombreuses auditions qu'il a menées, avec le souci de solliciter tous les acteurs de la protection de l'enfance. Les retours en sont plutôt positifs. Ce dossier appelait une révolution ; or ce n'est pas le cas dans le présent texte. Bien que ma position soit minoritaire, je suis favorable à la renationalisation de cette politique sociale. En effet, l'empilement de mesurées n'est pas satisfaisant, qu'il s'agisse des MNA, des sorties sèches, ou encore de la nécessité d'accompagner les jeunes après 18 ans. N'oublions pas que 70 % des jeunes de l'ASE en sortent sans diplôme, et que 25 % des moins de 25 ans sont SDF. La France, pourtant sixième puissance mondiale, ne parvient pas à accompagner 350 000 de ses jeunes. De plus, l'âge moyen de décohabitation dans notre pays est de 27 ans. Nous ne créerons pas des « Tanguy » en instaurant un accompagnement obligatoire jusqu'à 21 ans ! Les fortes inégalités tiennent à la départementalisation des politiques sociales.

Je remercie Monsieur le rapporteur d'avoir proposé le droit au retour, indispensable pour qui a passé 18 ans à l'ASE. Celui-ci était demandé par les acteurs de la protection de l'enfance depuis des années. Je suis également favorable à l'interdiction complète des hébergements à l'hôtel. Comment peut-on légaliser ce qui est inacceptable ? De plus, les lieux d'hébergement sont trop fréquemment le théâtre de dérives. Dans un hôtel de ma ville, où vivaient 30 enfants de l'ASE sans encadrement, un jeune a été tué par un autre mineur. D'où le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui dénombre plutôt 10 000 enfants à l'hôtel. En revanche, le délai de deux ans pour l'application du dispositif est beaucoup trop long.

Par ailleurs, je ne comprends pas pourquoi le droit de visite des parlementaires n'est pas retenu, alors que c'est un bon moyen de contrôler l'ASE. L'intervention de l'avocat est également très demandée. Mais il m'apparaît malvenu de donner la possibilité à l'ASE de faire la demande pour l'enfant, car elle deviendrait ainsi juge et partie. Cette mesure doit être automatique afin que l'enfant puisse se défendre en toute circonstance. Je ne pourrai donc pas vous suivre sur cet amendement. La base nationale des assistants familiaux est une nécessité pour éviter les dérives liées à la multiplicité des agréments. Nous sommes tous d'accord sur ce point.

J'avais déposé une proposition de loi – elle n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour – en vue du regroupement de toutes les instances dans une grande agence de la protection de l'enfance. Pour ce faire, il faudra définir et mutualiser les compétences de chaque structure fusionnée, ce qui nécessitera un travail important, notamment pour la gestion du stock et des agréments préalables à l'adoption.

Enfin, je remercie le rapporteur d'avoir repris une partie des préconisations sur les MNA, et de soutenir le transfert à l'État de la mise à l'abri et de l'évaluation.

En conclusion, le texte n'est pas révolutionnaire. Il contient quelques avancées, mais mérite d'être amélioré. Nous aurons un débat intéressant en séance.

M. Philippe Mouiller. – Je félicite notre rapporteur pour ce travail de fond sur des sujets qui suscitent de grandes attentes. Les intentions étaient grandes, mais les possibilités d'action et les moyens proposés se révèlent plus limités. Toutes ces bonnes intentions, améliorées par notre commission, pourront-elles réellement être mises en œuvre ?

S'agissant de la garantie des financements par l'État, nous n'avons pas la moindre assurance d'une contrepartie financière, y compris dans le PLF pour 2022. Pour ce qui est des missions complémentaires données au juge, elles sont légitimes, mais le manque de moyens en la matière est récurrent. L'ajout de nouvelles procédures engorgerait les juridictions. Je terminerai en évoquant les hôtels. Les capacités d'accueil sont totalement saturées par l'arrivée tous les mois de nouveaux MNA. Je ne suis pas certain que les départements aient la capacité de régler cette question. Les rêves sont une chose, la réalité est tout autre...

M. Xavier Iacovelli. – Il n'y a plus de places d'hébergement dans les hôtels à Paris !

M. Philippe Mouiller. – Je terminerai en évoquant l'attractivité du métier d'assistant familial. Les postes ne sont pas reconduits, notamment en raison de la pyramide des âges, alors que cet outil est plutôt adapté. Le décalage est déjà important avec une politique décentralisée ; avec la nationalisation, ce serait la catastrophe !

Mme Frédérique Puissat. – Merci à Monsieur le rapporteur pour cette présentation. Nombre de présidents et de vice-présidents de département sont désœuvrés, tant les schémas familiaux se reproduisent.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ils sont plus désarmés que désœuvrés.

Mme Frédérique Puissat. – Ils subissent les deux réalités. En Isère, nous constatons que les enfants placés ont eux-mêmes des enfants placés. Deux solutions semblent être intéressantes, à commencer par les tiers dignes de confiance. Toutefois, nous nous sommes tous heurtés au pouvoir d'appréciation du juge. Aurons-nous enfin avec ce texte un pouvoir sur les politiques conduites ?

Sur les assistantes familiales, je partage les arguments de mes collègues. Le délai de suspension des agréments, qui est, nous dit-on, de nature réglementaire, soulève de vraies difficultés. D'ailleurs le Conseil constitutionnel a été saisi à ce sujet. Une prolongation de la suspension durant quatre mois pourrait être envisagée pour tenir compte des procédures juridiques, toujours bien plus longues.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce point a été soulevé au sein de notre mission d'information sur les violences sexuelles sur mineurs.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je remercie Monsieur le rapporteur de ces auditions très intéressantes. Pourquoi une loi, alors que les précédentes ne sont pas totalement appliquées ? Il faut parler le plus possible de la protection de l'enfance, et l'examen dans l'hémicycle permettra de poursuivre la réflexion. M. Taquet avait au départ beaucoup d'ambition, et le texte est finalement un peu étriqué. Suffirait-il d'accompagner les départements qui connaissent les plus grandes difficultés ? Les moyens financiers et humains ne sont pas les mêmes dans tous les départements. L'État s'est désengagé depuis longtemps, et le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) n'a jamais été abondé en vingt ans. Cette politique de la protection de l'enfance passe toujours après les autres. On est dans le déni, et après on s'étonne des maltraitances sur des enfants. Nos jeunes méritent encore plus d'attention de la République, car ils sont privés d'une famille structurante. Nous avons tous la mission de faire passer le message auprès du grand public.

La profession des assistants familiaux est très importante, car 70 % des enfants placés y sont accueillis. Nous assistons en ce moment à de nombreux départs à la retraite et arrêts maladie pour cause d'épuisement. Cette réalité perdure depuis dix ans, car les enfants confiés sont difficiles, les enfants accueillis à l'ASE sont porteurs d'un handicap. Les structures ne sont pas adaptées, et l'État s'est désengagé sur la psychiatrie et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les week-ends de répit que j'avais mis en place dans mon département ont été remis en cause. Je proposerai un amendement pour permettre aux associations et aux départements qui le souhaitent de les organiser. En cas de départ d'un enfant, les indemnités sont-elles maintenues ? Si oui, le sont-elles intégralement ou au prorata de la durée de prise en charge ? Dans ce dernier cas, elles ne toucheront pas grand-chose.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Dans mon département, 7 000 enfants sont placés, dont 4 000 chez les 2 000 assistantes familiales. Les capacités diminuent car ce métier exige une mobilisation 24 heures sur 24. Je rejoins les propos de Xavier Iacovelli et de Laurence Cohen, car je suis pour un grand service public de l'aide sociale à l'enfance. D'un département à l'autre, les assistantes familiales n'ont pas le même statut, ce qui ne se justifie pas. En conséquence, les enfants n'ont pas les mêmes droits.

Je m'inquiète quand un jeune enfant de six ans a déjà changé de foyer une vingtaine de fois ! De plus, les assistantes familiales ne sont pas prévenues lorsqu'elles accueillent des enfants difficiles ou handicapés. La loi n'est pas la hauteur ; il faut songer à des structures adéquates. Si l'on veut améliorer le sort des assistantes familiales et des enfants, il faut y mettre les moyens ! Je fais mienne la proposition que plus aucun enfant ne soit hébergé à l'hôtel. Mais il faut que les départements aient le temps de s'organiser.

M. René-Paul Savary. – Où iront les enfants ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Il faut créer des structures et investir l'argent consacré aux hôtels, qui coûtent d'ailleurs beaucoup plus cher.

M. Xavier Iacovelli. – D'autant que l'encadrement y est inexistant.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Les enfants sont totalement livrés à eux-mêmes, et plus aucun éducateur n'accepte d'y travailler.

M. René-Paul Savary. – L'humilité est de mise en la matière, car la solution miracle n'existe pas. Je partage les propos de Frédérique Puissat. Les enfants à l'hôtel avec des encadrants, cela a déjà été prévu. La majorité des éducateurs sociaux et des départements font bien leur travail. Mais parfois, on met le loup dans la bergerie en accueillant un mineur presque majeur ou en rapprochant les fratries. Soyons prudents : ce n'est pas en changeant la loi que les choses s'amélioreront ; il faut surtout des moyens supplémentaires pour l'appliquer. Les projets, les départements les ont, les travailleurs sociaux remplissent leur mission. Mais les documents administratifs ne sont pas toujours remplis. Et il n'y a pas assez de pédopsychiatres. C'est pourquoi je suis réservé sur ce projet de loi. Notre rapporteur est bienveillant à son égard, mais ces dispositions ne changeront pas la face du monde.

Mme Annick Jacquemet. – Je salue ce projet de loi, qui comporte des avancées concrètes, en particulier l'option d'accueil chez un membre de la famille. J'avais souvent été sollicitée dans mon département par des grands-parents qui assistaient au départ de leurs petits-enfants dans une structure extérieure, sans aucune possibilité de les prendre en charge. Il faut éviter d'exclure complètement les enfants de la structure familiale. Il convient aussi d'aider les assistants familiaux à participer aux rencontres avec les équipes éducatives. La difficulté de recrutement les concernant tient à l'importance croissante des familles monoparentales. L'accueil de ces enfants est plus difficile pour une personne seule. Comme mes collègues, j'appelle de mes vœux la compensation financière des nouvelles mesures en faveur des départements, dont la charge est déjà très lourde.

Mme Marie-Pierre Richer. – Merci, Monsieur le rapporteur, pour le travail que vous avez réalisé. Concernant les assistants familiaux, nous notons tous dans nos départements l'absence de pédopsychiatrie, alors que les enfants confiés sont souvent en grande difficulté. Les assistants familiaux s'épuisent et beaucoup abandonnent le métier malgré les campagnes de promotion du département du Cher.

Il existe en outre un problème d'encadrement de tous ces enfants, qu'ils soient confiés à l'ASE ou aux assistants familiaux. On en retrouve dans les établissements pour l'insertion dans l'emploi (Épide). Je ne remets pas en question le travail effectué, mais l'accompagnement devrait être revu. Le département est la collectivité pertinente pour les accompagner.

Mme Jocelyne Guidez. – On accueille maintenant des enfants qui relèvent de la psychiatrie. Et le même problème se pose dans les instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (ITEP), car on ne sait pas où envoyer ces jeunes. Il faut traiter cette question pour avancer.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous avons pensé qu'il ne fallait plus du tout laisser les mineurs à l'hôtel, tout en laissant deux ans aux départements pour s'organiser – certains y sont parvenus comme en Isère. En qualité de président de département, j'ai toujours déploré que les enfants soient hébergés à l'hôtel, avec des accompagnements très disparates. Il faut mettre un terme à cette pratique, au besoin par un accueil dans des structures intermédiaires. Pour avoir été chargé des affaires sociales dans mon département pendant vingt ans, je sais que les personnes âgées, les personnes handicapées et l'enfance sont les trois domaines les plus importants. On ne peut revenir à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et à une organisation aussi disparate.

M. René-Paul Savary. – Ce n'était pas mieux.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les départements ont vraiment la volonté de trouver des solutions. Il manque peut-être l'échange de pratiques, mais ce rôle devrait revenir à l'ADF. Que le texte ne soit pas au niveau des attentes, c'est évident. Nous devons appliquer le mieux possible les lois de 2007 et de 2016, mais nous devons aussi nous saisir des quelques avancées que contient ce texte. D'où ma bienveillance à son égard.

S'agissant des assistants familiaux, il est vrai que la profession est très peu attractive, et ce n'est pas la rémunération qui changera la donne. Nous allons accorder plus de moyens aux départements, pour assurer un meilleur contrôle, mais aussi pour que les assistants puissent participer effectivement au projet pour l'enfant. Ils sont trop souvent mis à l'écart des décisions prises pour l'enfant. Il faudrait aussi mettre en œuvre une communication à l'échelon national pour améliorer l'attractivité du métier.

Nous n'avons pas voulu prolonger à tout prix le temps de travail des assistants familiaux, mais autoriser ceux qui le souhaitent à travailler deux ou trois ans de plus, par exemple pour continuer à s'occuper d'enfants de 16 ans afin qu'ils ne se sentent pas abandonnés. On ne confie pas un enfant de deux ou trois ans à un assistant familial de 58 ans...

Mme Laurence Cohen. – Cela arrive !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le dispositif proposé par le projet de loi est surtout intéressant pour les MNA, qui arrivent souvent entre 14 et 16 ans : ils restent six à sept ans dans une famille. Ce donc n'est pas pour faire travailler plus les assistants familiaux, mais pour permettre à ceux-ci, s'ils le demandent, de continuer à s'en occuper.

Madame Meunier, la gouvernance nationale envisagée avec le GIP permet de faire davantage d'évaluations et de renforcer les relations avec les départements. Une gouvernance territoriale existe dans certains départements. Dans les départements volontaires, je souhaiterais que l'éducation nationale, les services de l'ARS ou le juge pour enfant soient obligés de se réunir aux côtés des services du département. Ils pourront ainsi regarder tous ensemble les situations individuelles et trouver une solution pour les enfants en plus grande difficulté. De telles réunions sont organisées dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Le droit de visite des parlementaires n'est pas opportun. Monsieur Iacovelli. Ces établissements ne sont pas un lieu de privation de liberté. Si une affaire éclate en période pré-électorale, tous les parlementaires voudront se rendre dans l'établissement, quel que soit l'endroit où ils sont. Imaginez 150 parlementaires se rendant dans un établissement pour être pris en photo...

M. Xavier Iacovelli. – S'il y avait 150 parlementaires intéressés par la protection de l'enfance, ce serait bien...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les parlementaires ont le droit de visiter des établissements, ils peuvent le faire.

Monsieur Burgoa, nous ne réglerons pas tout sur les MNA. Il faut surtout plus de moyens ou une répartition différente des moyens. Quelle est l'efficacité des 8,5 milliards d'euros actuellement consacrés à la protection de l'enfance ? Voyons comment mieux utiliser ces moyens pour plus d'efficacité.

Monsieur Iacovelli, je suis totalement opposé à la nationalisation de cette politique sociale.

S'agissant de la représentation de l'enfant par un avocat, les juges ont des positions très différentes : certains veulent la systématiser, d'autres la considère inopportune. Nous avons trouvé une solution intermédiaire. Attribuer systématiquement un avocat à tous les enfants risquerait d'être irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

M. Xavier Iacovelli. – Je le sais bien...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'ASE n'est pas juge et partie. Le juge des enfants prend une décision en fonction des informations qu'apporte l'ASE, et donc le département. Je préfère que le président du conseil départemental puisse prendre un avocat pour se défendre contre certaines décisions du juge.

M. Xavier Iacovelli. – Nous parlons de l'intérêt supérieur de l'enfant et non de celui de l'ASE.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le département peut demander qu'un avocat défende une position dans l'intérêt de l'enfant lorsqu'il trouve que la solution proposée par le juge ne correspond pas à ce qui est souhaitable pour lui.

M. René-Paul Savary. – Selon les juges, parfois la décision n'est pas la même...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les pratiques sont effectivement très différentes d'un juge à l'autre – ils le reconnaissent eux-mêmes. Les juges des enfants ne restent en moyenne que deux ans à deux ans et demi dans un même ressort du tribunal judiciaire. Il faudrait que les décisions du juge prennent mieux en compte la politique du département.

Il faudra être très ferme sur la compensation, Monsieur Mouiller. Adrien Taquet a vraiment envie que la loi soit adoptée, mais il devra s'engager.

Il faut davantage de tiers dignes de confiance quand cela est adapté car il peut par exemple exister un conflit de loyauté par rapport aux grands-parents. Il faut un tiers de confiance ayant l'accord de la famille.

Madame Doineau, organiser un week-end de répit est très compliqué, même s'il faut trouver des solutions. Il y a déjà peu d'assistants familiaux, et on ne peut pas laisser les enfants à l'hôtel ! Il faudrait l'organiser sur le modèle des vacances dans les départements.

Nous devons étudier plus en détail le sujet de l'indemnité des assistants familiaux.

Madame Apourceau-Poly, il faut effectivement revoir le statut des assistants familiaux, mais il faut surtout d'abord en trouver...

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Laurence Cohen. – Vous avez annoncé environ 90 amendements ; or ce texte sera débattu en séance publique en décembre. Pourquoi ne pas prévoir deux réunions de commission plus proches de l'examen en séance ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons aujourd'hui les amendements pour établir le texte de la commission. Nos futures réunions seront surtout consacrées au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Article 1^{er}

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-16 prévoit une audition obligatoire de l'enfant avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance. C'est une idée intéressante, mais nous ne pouvons pas l'inscrire dans la loi telle quelle – elle serait déroгatoire à toute la procédure fondée sur le discernement de l'enfant... Il faudrait trouver une autre solution. Avis défavorable à ce stade.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-49 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-50.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-18 maintient l'allocation de rentrée scolaire aux parents dans le cas d'un placement éducatif à domicile. Je demande le retrait au profit de mon amendement COM-51, dont la portée est plus large.

Mme Michelle Meunier. – Nous redéposerons cet amendement lors de la séance publique.

L'amendement COM-18 est retiré.

L'amendement COM-51 est adopté.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-71 délimite la durée de l'autorisation faite au gardien de l'enfant d'accomplir des actes relevant de l'exercice de l'autorité parentale.

L'amendement COM-71 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 2

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-23 propose d'ouvrir la possibilité pour un mineur de saisir lui-même le juge afin que l'autorité parentale soit déléguée à un tiers, une personne de confiance ou un établissement. Avis défavorable.

D'une part, cet amendement, en ne prévoyant aucune condition, permet la saisine du juge par tout mineur, y compris tous ceux qui ne relèvent pas de la protection de l'enfance – ce n'est pas souhaitable. D'autre part, les conditions de saisine du juge sont déjà très souples. Un membre de la famille, toute personne physique ou morale ayant recueilli l'enfant, mais également le ministère public peuvent ainsi demander que l'autorité parentale soit déléguée lorsque les conditions sont réunies.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

Article 2 bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-94 propose de réécrire l'article 2 bis afin de faciliter davantage la possibilité, pour le juge, de confier l'enfant à un tiers en cas de décès ou de privation de l'exercice de l'autorité parentale du parent exerçant seul cette autorité.

L'amendement COM-94 est adopté.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 ter (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-72 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-21 précise que l'intérêt des frères et sœurs de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative doit être pris en compte au même titre que celui de l'enfant lui-même avant d'envisager un accueil de la fratrie. Il est déjà satisfait par l'article 2 ter : un enfant est confié avec sa fratrie à un établissement ou à une personne seulement si ses frères et sœurs font eux-mêmes l'objet d'une mesure éducative. Avis défavorable.*

Mme Michelle Meunier. – *Le point de vue de l'enfant peut être différent de celui de ses frères et sœurs. Cette mesure peut être nocive.*

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Le juge prend aussi en compte l'intérêt des frères et sœurs, au cas par cas.*

L'amendement COM-21 devient sans objet.

L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 quater (nouveau)

L'article 2 quater est adopté sans modification.

Article 2 quinquies (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-52 tend à supprimer l'article 2 quinquies : le juge peut déjà confier l'exercice de l'autorité parentale à la victime dans le cadre d'une ordonnance de protection.*

L'amendement COM-52 est adopté.

L'article 2 quinquies est supprimé.

Après l'article 2 quinquies (nouveau)

L'amendement COM-22 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 3

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-24 interdit l'accueil de mineurs protégés dans des structures autres que les établissements de l'ASE. Autant on peut interdire l'accueil en hôtel, autant il faut des solutions de repli avec un encadrement suffisant, comme des structures accueillant des colonies de vacances. Sinon c'est ingérable pour les départements. Avis défavorable.*

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-3 prévoit la consultation des départements pour la définition par décret des conditions d'encadrement et de suivi des mineurs hébergés en urgence à l'hôtel ou en structures « jeunesse et sport ». Il est important d'associer les départements. Avis favorable.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-53 laisse deux ans aux départements pour trouver une solution avant d'interdire totalement l'accueil de mineurs de l'ASE à l'hôtel.

L'amendement COM-53 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis A (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-54 supprime l'article 3 bis A, car le secret professionnel est déjà partagé entre les professionnels s'occupant de l'enfant. Ne soyons pas trop normatifs.

L'amendement COM-54 est adopté ; l'amendement COM-48 devient sans objet.

L'article 3 bis A est supprimé.

Article 3 bis B (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-75 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-74 précise les modalités d'habilitation des associations de parrainage par le département.

L'amendement COM-74 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-73 tend à proposer systématiquement un parrainage aux mineurs non accompagnés.

M. René-Paul Savary. – Il faut trouver des parrains...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – De nombreuses personnes sont volontaires...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Des associations notamment.

L'amendement COM-73 est adopté.

L'article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis C (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques COM-55 et COM-25 suppriment l'article 3 bis C. Je suis très défavorable à cette inscription dans la loi du droit de visite des parlementaires.

Les amendements COM-55 et COM-25 sont adoptés.

L'article 3 bis C est supprimé.

Article 3 bis D (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-11 est dépourvu de portée normative et ne précise pas de quel type d'insertion il s'agit. Avis défavorable.*

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-77 maintient la faculté des départements à prendre en charge à l'ASE tout jeune majeur éligible. Le département doit pouvoir choisir s'il souhaite ou non prendre en charge des jeunes majeurs qui n'ont pas été accueillis à l'ASE avant 18 ans.*

L'amendement COM-77 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-76 clarifie le droit au retour à l'ASE des jeunes majeurs éligibles lorsque ceux-ci en sortent à 18 ans.*

L'amendement COM-76 est adopté.

L'article 3 bis D est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis E (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-78 supprime la mention d'une formalisation du parcours de soins. Une expérimentation est déjà en cours. Attendons ses résultats avant toute modification.*

L'amendement COM-78 est adopté.

L'article 3 bis E est supprimé.

Après l'article 3 bis E (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-27 est déjà satisfait par le droit en vigueur. La loi prévoit déjà que le premier bilan de santé permette « d'engager un suivi médical régulier et coordonné ». Avis défavorable.*

L'amendement COM-27 n'est pas adopté.

Article 3 bis F (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-79 supprime la mention d'un bilan pédiatrique, psychique et social de l'enfant au sein du rapport transmis au juge des enfants. Celui-ci existe déjà.*

L'amendement COM-79 est adopté.

L'article 3 bis F est supprimé.

Article 3 bis G (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-56 tend à renouveler au bout de six mois des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert renforcées. Il faut revoir obligatoirement les situations tous les six mois.

L'amendement COM-56 est adopté.

L'article 3 bis G est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis H (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-57 prévoit que le juge informe les familles des mesures d'aide à domicile dont elles peuvent bénéficier.

L'amendement COM-57 est adopté.

L'article 3 bis H est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis I (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-58 supprime l'article 3 bis I. Ce public est déjà prioritaire s'il est en difficulté, selon la loi.

L'amendement COM-58 est adopté.

L'article 3 bis I est supprimé.

Article 3 bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-80 supprime la possibilité de recourir à un infirmier en pratique avancée en tant que référent « protection de l'enfance ». Le référent doit être un médecin.

Mme Michelle Meunier. – Il est bon de maintenir un médecin comme référent.

L'amendement COM-80 est adopté.

L'article 3 bis est supprimé.

Après l'article 3 bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-28 tend à désigner des référents pour la coordination entre les services de l'ASE et ceux des MDPH. Les médecins référents « protection de l'enfance » peuvent déjà agir pour coordonner la prise en charge. Assurons-nous de l'application effective de cette mesure par tous les départements plutôt que d'envisager la création de nouvelles fonctions de référent. Avis défavorable.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

Article 3 ter (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié quinquies tend à informer, un an avant sa majorité, le mineur non accompagné sur l'accompagnement apporté par l'ASE en vue d'anticiper la régularité de son séjour à sa majorité. Avis favorable.

L'amendement COM-2 rectifié quinquies est adopté.

L'article 3 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 quater (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-82 est adopté ; l'amendement COM-10 devient sans objet.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-81 informe le jeune majeur éligible sur son droit au retour à l'ASE lors de l'entretien postérieur à la prise en charge.

L'amendement COM-81 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-29 prévoit un droit au retour à l'ASE. J'en demande le retrait au profit de l'amendement COM-81.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

L'article 3 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3 quater (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-30 reconnaît aux départements la possibilité de prendre en charge à l'ASE des majeurs âgés de 21 à 25 ans. Cette possibilité existe déjà en pratique, les départements choisissent de s'en saisir ou non. Avis défavorable.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

Article 4

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-59 prévoit la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du Fijaisv pour contrôler les incapacités d'exercer dans le secteur social et médico-social.

L'amendement COM-59 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 4

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-31 interdit aux personnes inscrites au Fijaisv d'exercer des fonctions dans le secteur social et médico-social. Il est satisfait par l'amendement que nous venons d'adopter. Retrait ; à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-31 est retiré.

Article 5

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-32 prévoit que les enfants accueillis dans un établissement social ou médico-social soient associés à la définition de la politique de lutte contre la maltraitance de l'établissement, selon des modalités définies par décret. Cela me semble opportun, même s'il faudra voir comment les associer en fonction de leur âge. Avis favorable.*

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-33 prévoit d'adapter des informations des politiques de lutte contre la maltraitance dans les établissements dans un langage approprié à l'âge et aux capacités des personnes accueillies. Avis défavorable. Si cet amendement était redéposé en séance publique, il serait susceptible d'être déclaré irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution.*

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-60 prévoit la désignation de l'autorité tierce pouvant être sollicitée en cas de difficulté parmi une liste et la possibilité pour cette autorité de visiter l'établissement à tout moment.*

L'amendement COM-60 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Avis défavorable à l'amendement COM-34, qui prévoit un rapport. Cela n'empêchera pas l'État de donner des informations.*

L'amendement COM-34 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Les amendements COM-4 et COM-5 visent à associer les départements à l'élaboration du référentiel sur l'évaluation des informations préoccupantes. Je ne crois pas qu'ils puissent intervenir dans l'élaboration de ce référentiel de la HAS, qui existe déjà. Avis défavorable.*

Les amendements COM-4 et COM-5 ne sont pas adoptés.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-61 tend à demander un retour systématique en cas d'information préoccupante transmise. C'est un point important.*

L'amendement COM-61 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-62.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-35 tend à créer un comité de suivi et d'évaluation du référentiel national d'évaluation des situations de risque pour la protection de l'enfance. Normalement, le nouveau GIP sur la protection de l'enfance aura cette mission. Pourquoi rajouter un comité de suivi ? Avis défavorable.

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-63 supprime l'obligation, décidée par l'Assemblée nationale, de composer la formation collégiale de trois juges des enfants ou de juges ayant déjà exercé de telles fonctions.

L'amendement COM-12 est similaire, et prévoit des juges des enfants ou des juges aux affaires familiales. Avis défavorable ; l'amendement COM-63 suffit.

L'amendement COM-63 est adopté ; l'amendement COM-12 devient sans objet.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-64 prévoit que les services de l'ASE puissent demander au juge de saisir le bâtonnier pour la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement. Il ne s'agit pas de défendre l'ASE, mais que le département demande un avocat pour l'enfant.

L'amendement COM-64 est adopté.

L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-83 vise à faire participer les assistants familiaux à l'élaboration du projet pour l'enfant et à son suivi.

M. René-Paul Savary. – Ne le font-ils pas déjà ?

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ils n'y sont pas associés dans de nombreux départements.

L'amendement COM-83 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-37 donne aux assistants familiaux employés par des personnes publiques la possibilité de recourir à la rupture conventionnelle. Cela existe déjà. Avis défavorable.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-39 est satisfait par mon amendement avec la participation de l'assistant familial au projet pour l'enfant. Avis défavorable.*

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-40 vise à autoriser le ministre chargé de la santé à mettre en place une expérimentation de coordinations, d'échanges et de groupes de parole réguliers entre assistants familiaux de différents départements. La portée de cette mesure est limitée. Une expérimentation n'apparaît pas nécessaire pour mettre en place des échanges de bonnes pratiques ou d'expériences entre assistants familiaux. Les départements qui le souhaitent peuvent les organiser.*

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – *Certains départements ont pris des initiatives avec des référents familiaux par territoire, fédérant des assistants familiaux ayant besoin de partager leur expérience.*

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Cela existe déjà. Avis défavorable.*

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-41 prévoit des expérimentations relatives aux formations à destination des assistants familiaux. Avis défavorable.*

Mme Florence Lassarade. – *Les assistants familiaux de Gironde se plaignent du manque d'heures de formation et manquent de temps pour y aller.*

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Le dispositif existe déjà dans la loi. Le problème concerne surtout l'application de celle-ci.*

Mme Catherine Deroche, présidente. – *Nous avons souvent tendance à rajouter des dispositions dans la loi qui existent déjà plutôt que de nous interroger sur leur mauvaise application...*

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

Article 10

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *L'amendement COM-42 dispose que, sauf urgence, toute suspension d'agrément après transmission d'informations préoccupantes soit précédée d'une enquête de terrain pour avérer les faits reprochés aux assistants familiaux. Cette disposition est dépourvue de portée utile, mais également dangereuse. Une enquête de terrain systématique retardant la suspension ne serait pas souhaitable. Avis défavorable.*

L'amendement COM-42 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-84 précise le délai d'opposabilité des retraits d'agrément des assistants familiaux.

L'amendement COM-84 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-85 intègre les agréments des assistants maternels à la base nationale gérée par le GIP.

L'amendement COM-85 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

L'amendement rédactionnel COM-86 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-43 modifie la limite d'âge au-delà de laquelle un assistant familial ne peut travailler. J'ai déjà précisé qu'il pouvait être utile de proposer à ceux qui le souhaitent d'aller au-delà de 67 ans. Avis défavorable.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques COM-87 et COM-6 prévoient que les départements et le ministre de la santé définissent conjointement les priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI.

Les amendements COM-87 et COM-6 sont adoptés.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-14 part d'une bonne intention, mais il faudrait modifier sa rédaction avant la séance pour qu'il soit acceptable. Avis défavorable.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-88 maintient les normes minimales que les départements doivent respecter en matière de PMI, et que l'article supprimait.

L'amendement COM-88 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 bis A (nouveau)

L'article 12 bis A est adopté sans modification.

Article 12 bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-89 supprime la mention dans la loi du nombre suffisant de personnels de PMI, en cohérence avec les modifications apportées à l'article 12.

L'amendement COM-89 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-90 supprime la nouvelle dénomination des centres de planification ou d'éducation familiale prévue par l'Assemblée nationale, qui voulait les intituler « centres de santé sexuelle et reproductive ». Or tous ces centres ne réalisent pas des dépistages des infections sexuellement transmissibles (IST) ou du VIH. Ce nouveau nom pourrait donc apporter de la confusion.

L'amendement COM-90 est adopté.

L'article 12 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12 ter (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-65 supprime la demande de rapport prévue par cet article.

L'amendement COM-65 est adopté.

L'article 12 ter est supprimé.

Article 13

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-44 propose que le CNPE soit présidé par un membre du collège des personnalités qualifiées. Des concertations sont en cours, laissons-les aboutir avant de définir qui sera président du CNPE. Avis défavorable.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-7 prévoit d'ajouter l'ADF parmi les membres de droit du nouveau GIP, or les départements sont déjà pleinement représentés en son sein. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-8 vise à confier la présidence du GIP à un représentant élu des conseils départementaux. Attendons la fin des consultations pour voir quelle configuration sera retenue. Avis défavorable.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-66 prévoit que le GIP élabore le référentiel sur le projet pour l'enfant.

L'amendement COM-66 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Les amendements identiques COM-67 et COM-15 prévoient que l'AFA ait une mission d'appui aux départements.

Les amendements COM-67 et COM-15 sont adoptés.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-68 prévoit l'inscription dans la loi de la base de données nationale des agréments pour l'adoption. Cette disposition figurait initialement dans la proposition de loi visant à réformer l'adoption, mais y a été supprimée pour plus de cohérence entre les deux textes.

L'amendement COM-68 est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-69 supprime la mission confiée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale renforcée en matière de protection de l'enfance. Préférons une coordination territoriale pour les départements qui le souhaitent.

L'amendement COM-69 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 13

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-70 institue à titre expérimental un comité départemental pour la protection de l'enfance.

L'amendement COM-70 est adopté et devient un article additionnel.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 14 bis (nouveau)

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Mon amendement COM-91, qui s'inscrit dans les recommandations reprend une proposition de la mission de nos collègues Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy sur les MNA, élargit l'interdiction de réexamens de la minorité et de l'isolement de ces mineurs.

L'amendement COM-45, qui est donc satisfait sur ce point, vise aussi à interdire aux parquets de procéder à des réévaluations de la minorité. Or ceux-ci ne sont pas responsables de la prise en charge des MNA et ne peuvent pas être réticents à leur accueil pour des questions matérielles. Le code civil prévoit que le procureur de la République prend sa décision en stricte considération de l'intérêt de l'enfant. L'harmonisation des pratiques serait souhaitable, mais ne l'inscrivons pas dans la loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-91 est adopté ; l'amendement COM-45 devient sans objet.

L'article 14 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-46 supprime l'article 15, qui prévoit de rendre obligatoire pour les départements la présentation des personnes se déclarant MNA auprès des services préfectoraux et la transmission mensuelle au préfet des données sur les évaluations réalisées par le département afin de nourrir le fichier AEM. Afin de rendre effectives ces obligations, l'article prévoit également de conditionner à leur respect le versement de la contribution forfaitaire de l'État aux départements. Grâce au recours au traitement AEM, déjà mis en place dans 80 départements, le département peut vérifier si la personne qui se déclare mineure a déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département et quels en ont été les résultats. Le Sénat avait déjà adopté ce dispositif au sein du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). *Avis défavorable.*

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié quinquies oblige les départements à mener des contrôles réguliers des structures délégataires responsables de l'évaluation de la situation des personnes se déclarant MNA. L'évaluation de la minorité doit être réalisée par des personnes compétentes. *Avis favorable.*

L'amendement COM-1 rectifié quinquies est adopté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement COM-92 supprime une demande de rapport.

L'amendement COM-92 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il n'y a pas de raison que les MNA n'aient pas le même traitement selon qu'ils sont confiés à l'ASE ou à un tiers de confiance. Les amendements identiques COM-93 et COM-17 alignent les régimes.

Les amendements identiques COM-93 et COM-17 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Après l'article 16

M. Bernard Bonne, rapporteur. – *Avis défavorable à l'amendement COM-47 qui prévoit une demande de rapport.*

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

Mme Michelle Meunier. – *Le groupe SER s'abstient sur l'ensemble du projet de loi.*

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE I^{er} : AMÉLIORER LE QUOTIDIEN DES ENFANTS PROTÉGÉS			
Article 1^{er} Placement auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers de confiance			
Mme MEUNIER	16	Audition obligatoire de l'enfant avant toute décision du juge visant à le confier à un tiers digne de confiance	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	49	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BONNE, rapporteur	50	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 1er bis (nouveau) Maintien du versement de l'allocation de rentrée scolaire au titre des enfants suivis par l'ASE et résidant au domicile des parents			
Mme MEUNIER	18	Maintien de l'allocation de rentrée scolaire aux parents dans le cas d'un placement éducatif à domicile	Retiré
M. BONNE, rapporteur	51	Maintien de l'allocation de rentrée scolaire aux parents lorsque l'enfant confié à l'ASE réside au domicile des parents	Adopté
Article 2 Conditions de délégation des attributs de l'autorité parentale			
M. BONNE, rapporteur	71	Délimitation de la durée de l'autorisation faite au gardien de l'enfant d'accomplir des actes relevant de l'exercice de l'autorité parentale	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
Mme MEUNIER	23	Ouverture de la saisine du juge par le mineur en vue de déléguer l'autorité parentale	Rejeté
Article 2 bis (nouveau) Encadrement de la dévolution de l'exercice de l'autorité parentale au parent survivant			
M. BONNE, rapporteur	94	Précisions relatives à la possibilité pour le juge de confier l'enfant à un tiers en cas de décès ou de privation de l'exercice de l'autorité parentale du parent exerçant seul cette autorité	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 ter (nouveau) Prise en charge des fratries dans un même lieu d'accueil			
M. BONNE, rapporteur	72	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme MEUNIER	21	Prise en compte de l'intérêt des frères et sœurs de l'enfant dans l'accueil des fratries au titre d'une mesure d'assistance éducative	Satisfait ou sans objet
Article 2 quinquies (nouveau) Possibilité de confier à la victime de violences conjugales l'exercice de l'autorité parentale pendant la durée de l'ordonnance de protection			
M. BONNE, rapporteur	52	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 2 quinquies (nouveau)			
Mme MEUNIER	22	Ouverture de la saisine du juge des tutelles à la requête du mineur	Irrecevable au titre de l'art. 48-3
Article 3 Encadrement des types de structures pouvant accueillir des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance			
Mme MEUNIER	24	Interdiction d'accueil de mineurs protégés dans des structures autres que les établissements de l'ASE	Rejeté
M. SAVARY	3	Consultation des départements pour la définition par décret des conditions d'encadrement et de suivi des mineurs hébergés en urgence à l'hôtel ou en structures "jeunesse et sport"	Adopté
M. BONNE, rapporteur	53	Interdiction totale, applicable au bout de deux ans, d'accueil de mineurs de l'ASE à l'hôtel	Adopté
Article 3 bis A (nouveau) Partage d'informations couvertes par le secret entre professionnels intervenant auprès d'une même personne			
M. BONNE, rapporteur	54	Suppression de l'article	Adopté
Mme MEUNIER	48	Ajout des assistants familiaux dans les professionnels concernés par le secret partagé	Satisfait ou sans objet
Article 3 bis B (nouveau) Parrainage des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance			
M. BONNE, rapporteur	75	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BONNE, rapporteur	74	Précisions relatives aux modalités d'habilitation des associations de parrainage	Adopté
M. BONNE, rapporteur	73	Proposition systématique d'un parrainage aux mineurs non accompagnés	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 bis C (nouveau) Droit de visite des parlementaires dans les structures de la protection de l'enfance			
M. BONNE, rapporteur	55	Suppression de l'article	Adopté
Mme MEUNIER	25	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 bis D (nouveau) Garantie d'un accompagnement aux jeunes en difficulté sortant de l'ASE			
M. IACOVELLI	11	Précision relative à la mission incombant à la protection de l'enfance de favoriser l'insertion des enfants confiés	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	77	Maintien de la faculté des départements de prendre en charge à l'ASE tout jeune majeur éligible	Adopté
M. BONNE, rapporteur	76	Clarification d'un droit au retour à l'ASE des jeunes majeurs éligibles	Adopté
Article 3 bis E (nouveau) Formalisation d'une coordination de parcours de soins dans le cadre du projet pour l'enfant			
M. BONNE, rapporteur	78	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 3 bis E (nouveau)			
Mme MEUNIER	27	Précision relative au suivi annuel du premier bilan de santé et de prévention	Rejeté
Article 3 bis F (nouveau) Bilan pédiatrique, psychique et social au sein du rapport sur la situation de l'enfant			
M. BONNE, rapporteur	79	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 bis G (nouveau) Mesure d'assistance éducative en milieu ouvert intensifiée ou renforcée			
M. BONNE, rapporteur	56	Renouvellement au bout de six mois des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert renforcées	Adopté
Article 3 bis H (nouveau) Possibilité pour le juge de proposer une médiation familiale			
M. BONNE, rapporteur	57	Information des familles par le juge des mesures d'aide à domicile dont elles peuvent bénéficier	Adopté
Article 3 bis I (nouveau) Attribution prioritaire d'un logement social aux jeunes majeurs suivis par l'aide sociale à l'enfance			
M. BONNE, rapporteur	58	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 bis (nouveau) Permettre aux infirmiers en pratique avancée d'exercer des missions de référents « protection de l'enfance »			
M. BONNE, rapporteur	80	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 3 bis (nouveau)			
Mme MEUNIER	28	Désignation de référents pour la coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux des maisons départementales des personnes handicapées	Rejeté
Article 3 ter (nouveau) Entretien de préparation à l'autonomie du mineur de l'ASE			
M. BURGOA	2 rect. <i>quinquies</i>	Information du MNA sur l'accompagnement apporté par l'ASE en vue d'anticiper la régularité de son séjour à sa majorité	Adopté
Article 3 quater (nouveau) Désignation d'une personne de confiance et entretien de suivi du jeune majeur anciennement confié à l'aide sociale à l'enfance			
M. BONNE, rapporteur	82	Amendement rédactionnel	Adopté
M. IACOVELLI	10	Cohérence rédactionnelle et proposition d'un droit au retour à l'ASE lors de l'entretien postérieur à la prise en charge	Satisfait ou sans objet
M. BONNE, rapporteur	81	Information du droit au retour à l'ASE du jeune majeur éligible lors de l'entretien postérieur à la prise en charge	Adopté
Mme MEUNIER	29	Information du jeune majeur lors des entretiens avec l'ASE de son droit à réintégrer les dispositifs de prise en charge y compris s'il a décliné une précédente proposition	Rejeté
Article additionnel après l'article 3 quater (nouveau)			
Mme MEUNIER	30	Faculté accordée aux départements de prendre en charge à l'ASE des majeurs âgés de 21 à 25 ans	Rejeté
TITRE II : MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS CONTRE LES VIOLENCES			
Article 4 Contrôle des antécédents judiciaires du personnel du secteur social et médico-social			
M. BONNE, rapporteur	59	Consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes pour contrôler les incapacités d'exercer dans le secteur social et médico-social	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 4			
Mme MEUNIER	31	Interdiction d'exercer des fonctions dans le secteur social et médico-social pour les personnes inscrites fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes pour contrôler les incapacités d'exercer dans le secteur social et médico-social	Retiré
Article 5 Formalisation de la prévention et de la lutte contre la maltraitance dans les établissements sociaux et médico-sociaux			
Mme MEUNIER	32	Association des personnes accueillies à la définition des politiques de lutte contre la maltraitance de l'établissement social ou médico-social	Adopté
Mme MEUNIER	33	Adaptation des informations des politiques de lutte contre la maltraitance dans les établissements dans un langage approprié à l'âge et aux capacités des personnes accueillies	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	60	Désignation de l'autorité tierce pouvant être sollicitée en cas de difficulté parmi une liste et possibilité pour cette autorité de visiter l'établissement à tout moment	Adopté
Mme MEUNIER	34	Publication du nombre de jeunes suivis pas l'ASE au sein du rapport présenté au conseil départemental recensant les événements indésirables graves	Rejeté
Article 6 Formaliser par un référentiel national l'évaluation des informations préoccupantes			
M. SAVARY	4	Associer les départements à l'élaboration du référentiel sur l'évaluation des informations préoccupantes	Rejeté
M. SAVARY	5	Associer les départements à l'élaboration du référentiel sur l'évaluation des informations préoccupantes	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	61	Communication des suites données à l'information préoccupante transmise, dans le respect de l'intérêt de l'enfant et du secret professionnel	Adopté
M. BONNE, rapporteur	62	Rédactionnel	Adopté
Mme MEUNIER	35	Création comité de suivi et d'évaluation du référentiel national d'évaluation des situations de risque pour la protection de l'enfance	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE III : AMÉLIORER LES GARANTIES PROCÉDURALES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE			
Article 7 Recours à une formation collégiale de jugement en matière d'assistance éducative			
M. BONNE, rapporteur	63	Suppression de l'obligation de composer la formation collégiale de trois juges des enfants et précision pour que cette composition soit effectuée en choisissant, en priorité, des juges des enfants en exercice ou des juges ayant exercé les fonctions de juge des enfants	Adopté
M. IACOVELLI	12	Composition de la formation collégiale en assistance éducative de trois juges des enfants ou de juges qui ont eu à connaître le contentieux du juge des enfants ou du juge aux affaires familiales	Satisfait ou sans objet
Article 7 bis (nouveau) Désignation par le juge d'un avocat pour l'enfant capable de discernement			
M. BONNE, rapporteur	64	Demande des services de l'ASE au juge qu'il saisisse le bâtonnier pour la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement	Adopté
TITRE IV : AMÉLIORER L'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL			
Article 9 Harmoniser et revaloriser les rémunérations des assistants familiaux			
M. BONNE, rapporteur	83	Participation des assistants familiaux à l'élaboration du projet pour l'enfant et à son suivi	Adopté
Mme MEUNIER	37	Possibilité de recourir à la rupture conventionnelle pour les assistants familiaux employés par des personnes publiques	Rejeté
Articles additionnels après l'article 9			
Mme MEUNIER	39	Précisions relative à l'intégration de l'assistant familial au sein des professionnels médicaux et judiciaires et à son information sur les antécédents des enfants	Rejeté
Mme MEUNIER	40	Expérimentation de coordinations et de groupes de paroles réguliers entre assistants familiaux	Rejeté
Mme MEUNIER	41	Expérimentations relatives aux formations à destination des assistants familiaux	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Gestion des agréments des assistants familiaux			
Mme MEUNIER	42	Réalisation d'une enquête de terrain préalablement à une suspension d'agrément des assistants familiaux	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	84	Précision rédactionnelle sur le délai d'opposabilité des retraits d'agrément des assistants familiaux	Adopté
M. BONNE, rapporteur	85	Intégration des agréments des assistants maternels à la base nationale gérée par le GIP	Adopté
Article 11			
M. BONNE, rapporteur	86	Correction rédactionnelle	Adopté
Mme MEUNIER	43	Précisions relatives à la limite d'âge des assistants familiaux	Rejeté
TITRE V : RENFORCER LA POLITIQUE DE PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE			
Article 12 Réforme de la protection maternelle et infantile			
M. BONNE, rapporteur	87	Garantie d'une définition conjointe par les départements et le ministre chargé de la santé des priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI	Adopté
M. SAVARY	6	Garantie d'une définition conjointe par les départements et le ministre chargé de la santé des priorités pluriannuelles d'action en matière de PMI	Adopté
M. IACOVELLI	14	Précision rédactionnelle relative à la politique de prévention contre les handicaps de l'enfant	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	88	Maintien des normes minimales que les départements doivent respecter en matière de PMI	Adopté
Article 12 bis (nouveau)			
M. BONNE, rapporteur	89	Suppression de la mention dans la loi du nombre suffisant de personnels de PMI	Adopté
M. BONNE, rapporteur	90	Suppression de la nouvelle dénomination des centres de planification ou d'éducation familiale	Adopté
Article 12 ter (nouveau) Rapport sur la prise en charge par l'assurance maladie des actes effectués par les infirmières puéricultrices			
M. BONNE, rapporteur	65	Suppression de l'article	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
TITRE V BIS : MIEUX PILOTER LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE (DIVISION ET INTITULÉ NOUVEAUX)			
Article 13 Regroupement des instances nationales de protection de l'enfance			
Mme MEUNIER	44	Présidence du CNPE par un membre du collège des personnalités qualifiées	Rejeté
M. SAVARY	7	Ajout de l'ADF parmi les membres de droit du nouveau GIP	Rejeté
M. SAVARY	8	Confier la présidence du GIP à un représentant élu des conseils départementaux	Rejeté
M. BONNE, rapporteur	66	Élaboration par le GIP du référentiel sur le projet pour l'enfant	Adopté
M. BONNE, rapporteur	67	Mission de l'AFA d'appui aux départements	Adopté
M. IACOVELLI	15	Mission de l'AFA d'appui aux départements	Adopté
M. BONNE, rapporteur	68	Inscription dans la loi de la base de données nationale des agréments	Adopté
M. BONNE, rapporteur	69	Suppression de la mission confiée aux ODPE d'organiser une gouvernance territoriale renforcée en matière de protection de l'enfance	Adopté
Article additionnel après l'article 13			
M. BONNE, rapporteur	70	Institution à titre expérimental d'un comité départemental pour la protection de l'enfance	Adopté
TITRE VI : MIEUX PROTÉGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS			
Article 14 bis (nouveau) Interdiction de la réévaluation d'un mineur non accompagné orienté par décision judiciaire			
M. BONNE, rapporteur	91	Élargissement de l'interdiction des réexamens de la minorité et de l'isolement des MNA	Adopté
Mme MEUNIER	45	Élargissement de l'interdiction des réexamens de la minorité et de l'isolement des MNA notamment par les parquets	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 15			
Mme MEUNIER	46	Suppression de l'article	Rejeté
M. BURGOA	1 rect. <i>quinquies</i>	Obligation des départements à mener des contrôles réguliers des structures délégataires responsable de l'évaluation de la situation des personnes se déclarant MNA	Adopté
M. BONNE, rapporteur	92	Suppression d'une demande de rapport sur la généralisation du recours au fichier AEM	Adopté
Articles additionnels après l'article 15			
M. BONNE, rapporteur	93	Alignement du régime d'obtention d'un titre de séjour des MNA confiés à des tiers dignes de confiance sur celui des MNA confiés à l'ASE	Adopté
Mme MEUNIER	17	Alignement du régime d'obtention d'un titre de séjour des MNA confiés à des tiers dignes de confiance sur celui des MNA confiés à l'ASE	Adopté
TITRE VII : DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER			
Article additionnel après l'article 16			
Mme MEUNIER	47	Demande de rapport sur la pénurie des familles d'accueil	Rejeté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 20 octobre 2021, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 764 (2020-2021) relatif à la protection des enfants.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux mesures d'assistance éducative ordonnées par le juge des enfants ;
- à l'office du juge des enfants en matière d'assistance éducative ;
- aux mesures et prestations d'aide sociale à l'enfance et aux missions des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ;
- aux modalités d'exercice et de délégation de l'autorité parentale sur un enfant faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance ;
- aux modalités d'accueil et de prise en charge des enfants protégés ;
- à l'encadrement des types de structures pouvant accueillir des enfants au titre de la protection de l'enfance ;
- au contrôle des incapacités d'exercer du personnel intervenant dans les établissements et services du secteur social et médico-social ;
- aux politiques de lutte contre la maltraitance et les dysfonctionnements graves au sein des établissements sociaux et médico-sociaux ;
- au cadre dans lequel sont transmises, traitées et évaluées les informations préoccupantes relatives à l'enfance en danger ;
- aux conditions d'exercice et de rémunération du métier d'assistant familial et aux modalités de gestion de leur agrément ;
- aux missions des services départementaux de la protection maternelle et infantile ;
- aux instances nationales de gouvernance de la protection de l'enfance ;
- aux modalités d'évaluation de la minorité et de l'isolement ainsi que de la répartition sur le territoire des mineurs non accompagnés.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- à la justice pénale des mineurs et à la prise en charge des mineurs au titre de l'enfance délinquante ;
- au droit d'asile et au droit de séjour des étrangers en France ;
- aux dispositifs d'accueil et de prise en charge des mineurs en situation de handicap ;

- à la prise en charge médicale des mineurs autres que ceux suivis au titre de la protection de l'enfance ;
- à la prévention et à la répression des violences conjugales ;
- à l'enseignement scolaire et à l'enseignement supérieur ;
- aux politiques de l'emploi ;
- aux conditions d'octroi, de calcul et de versement des prestations sociales ;
- à l'organisation des modes d'accueil de la petite enfance ;
- au droit de la filiation, aux actes et procédures d'état civil, aux droits de la minorité, de la majorité, de la tutelle et de l'émancipation ;
- à la filiation adoptive et aux procédures d'adoption.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Association Repairs !**

Léo Mathey, président de Repairs 75

Juliette Galloüin, coordinatrice de Repairs! Paris

Lyes Louffok, membre de Repairs 75, membre du Conseil national de la protection de l'enfance

- **Convention nationale des associations de protection de l'enfance (Cnape)**

Josiane Bigot, présidente

Fabienne Quiriau, directrice générale

Bérangère Dejean, responsable pôle enfance

- **Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Fnadepape)**

Jean-Marie Muller, président

- **Enfance et partage**

Claudine Jeudy, présidente

Françoise Durandière, administrateur

- **La voix de l'enfant**

Martine Brousse, présidente

- **L'enfant bleu**

Isabelle Debré, présidente

Laura Morin, directrice nationale

- **Kaotik 747**

Karim Bouchagour, artiste, ancien enfant placé

- **Association nationale des assistants maternels, assistants et accueillants familiaux (Anamaaf)**

Marie-Noëlle Petitgas, présidente

- **Confédération associative syndicale des assistants maternels, assistants et accueillants familiaux (Casamaaf)**

Bruno Roy, secrétaire général

- **Syndicat professionnel des assistants familiaux (SAF-Solidaires)**

Représenté par **Marie-Noëlle Petitgas** (Anamaaf) et **Bruno Roy** (Casamaaf)

- **Fédération nationale des assistants familiaux (FNAF)**

Annick Moine, présidente

Patricia Benoit, trésorière

- **SOS Villages d'enfants**

Hervé Laud, directeur de la prospective et du plaidoyer

Florine Pruchon, responsable plaidoyer

Fleur Rizza Tételain, stagiaire plaidoyer

- **Apprentis d'Auteuil**

Baptiste Cohen, directeur du pôle protection de l'enfance

Émilie Casin-Larretche, directrice du plaidoyer et des relations extérieures

Anne Werey, directrice régionale adjointe pour la région Grand Est, en charge de la protection de l'enfance

- **Fondation Action enfance**

Corinne Guidat, directrice de l'innovation, appui et qualité

Sophie Perrier, adjointe à la directrice de l'innovation, appui et qualité

- **Nexem**

Dorothee Bedok, directrice générale adjointe

Marie Aboussa, directrice du pôle offre sociale et médico-sociale

Cyril Durand, administrateur de Nexem, directeur de LINKIAA (association intervenant dans le champ de la protection de l'enfance)

- **Collectif des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (COD3S)**

Hélène Jugeau, représentante Enfance du COD3S, directrice de la maison d'enfants à caractère social Le Trèfle (à Chazemais, Allier)

- **Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS)**

Pierre Stecker, vice-président de l'ANDASS, directeur Enfance famille du conseil départemental de Seine-Saint Denis

Nathalie Audouard, administrateur de l'ANDASS, directrice territoriale au conseil départemental des Pyrénées-Orientales

- **Assemblée des départements de France (AdF)**

Florence Dabin, vice-présidente de la commission des Solidarités, du travail et de la santé de l'ADF, présidente du groupe de travail Enfance ; présidente du département du Maine-et-Loire

Steven Pruneta, directeur de cabinet de Mme Dabin

Jihane Tokhsane-Barbarit, conseillère de Mme Dabin

Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales

Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement

- **Conseil national des barreaux (CNB)**

Arnaud de Saint Remy, avocat, responsable du groupe de travail Mineurs au CNB

Charles Renard, chargé de mission Affaires publiques

- **Association nationale des placements familiaux (ANPF)**

Bénédicte Aubert, présidente de l'ANPF, directrice générale de la Fondation Grancher

Cathy Blanc Chardan, vice-présidente de l'ANPF, directrice d'un service d'accueil de l'Association des œuvres girondines de protection de l'enfance

Sylvain Brenet, administrateur de l'ANPF, directeur d'un service d'accueil familial de la Croix Rouge Française

- **Haute Autorité de santé (HAS)**

Véronique Ghadi, directrice de la qualité de l'accompagnement social et médico-social

- **Syndicat national des médecins de PMI**

Pierre Suesser, co-président

Cécile Garrigues, co-présidente

Elisabeth Jude-Lafitte, trésorière

- **Association pour la défense des mineurs isolés étrangers (ADMIE)**

Renaud Mandel, président

Marie-Pierre Barrière, membre de l'ADMIE, porteuse du projet EOLE (aide et accompagnement aux études post-bac des jeunes exilés), enseignante

- **Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)**

Laurent Gebler, président de l'AFMJF, président de la chambre spéciale des mineurs, Cour d'appel de Paris

Gisèle Delcambre, secrétaire générale de l'AFMJF, vice-présidente du tribunal pour enfants de Lille

- **Lucille Rouet**, juge des enfants au tribunal judiciaire de Paris, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature

- **Sophie Legrand**, juge des enfants, vice-présidente du tribunal judiciaire de Châteauroux, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature

- **Conférence nationale des procureurs de la République**
 - Amélie Cladière**, procureure de la République de Caen
 - Raphaël Balland**, procureur de la République de Béziers

- **Association Centre de victimologie pour mineurs (CVM)**
 - Mélanie Dupont**, présidente, psychologue
 - Kenkyla Insisiengmay**, secrétaire générale

- **Société française de pédiatrie médico-légale**
 - Dr Martine Balençon**, présidente, pédiatre médecin légiste, expert près la cour d'Appel de Rennes

- **Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)**
 - Georges Labazée**, vice-président
 - Emmanuelle Latour**, secrétaire générale

- **Groupement d'intérêt public « enfance en danger » (Giped)**
 - Michèle Berthy**, présidente
 - Anne Oui**, chargée de mission à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONPE)

- **Agence française de l'adoption (AFA)**
 - Charlotte Girault**, directrice générale
 - Joëlle Voisin**, présidente du conseil d'administration

- **Conseil national d'accès aux origines personnelles (Cnaop)**
 - Huguette Mauss**, présidente
 - Jean-Pierre Bourély**, secrétaire général

- **Uniopss**

Jérôme Voiturier, directeur général

Katy Lemoigne, administratrice de l'Uriopss Pays-de-Loire, directrice de l'association Chanteclair à Laval

- **Conseil départemental des Hauts-de-Seine**

Armelle Tilly, vice-présidente aux solidarités et affaires sociales

Alice Le Moal, conseillère départementale déléguée à l'aide sociale à l'enfance

- **Conseil départemental de Seine-Saint-Denis**

Nadia Azoug, vice-présidente en charge de l'enfance, prévention et parentalité

Pierre Stecker, directeur du service de l'enfance et de la famille.

- **Conseil départemental du Nord**

Marie Tonnerre, vice-présidente chargée de l'enfance, de la famille et de la jeunesse

- **Conseil départemental de l'Hérault**

Véronique Calueba, vice-présidente déléguée aux solidarités enfance et famille

- **Conseil départemental de la Moselle**

Marie-Louise Kuntz, vice-présidente

Ludovic Maréchal, directeur de l'aide sociale à l'enfance

- **Conseil départemental des Landes**

Agathe Bourretère, conseillère départementale déléguée à la protection de l'enfance

Béatrice Longueville, directrice adjointe de la solidarité départementale

- **Conseil départemental de l'Isère**

Martine Kohly, vice-présidente

Alexis Baron, directeur général adjoint chargé de la famille

- **Sandrine Clergeau**, psychologue clinicienne à l'ASE de Paris, intervenante en sciences sociales et protection de l'enfance à l'université Paris-Est Créteil, psychothérapeute

- **Juliette Leconte**, psychologue clinicienne

- **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)**

Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

Julie Ravenne, cheffe du bureau des partenariats institutionnels et des territoires

- **Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)**

Didier Lacroix, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives

Thomas Leroux, sous-directeur de l'action éducative

- **Jean-Pierre Rosenczveig**, magistrat honoraire, ancien président du tribunal pour enfants de Bobigny

- **Association des psychiatres de secteur infanto-juvénile**

Dr Martin Pavelka, administrateur de l'API, pédopsychiatre, praticien hospitalier au CHS Barthélémy Durand (Etampes)

- **Édouard Durand**, juge des enfants, co-président de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Jérôme Jumel, chef de service, adjoint à la Directrice générale de la cohésion sociale

Sylvain Bottineau, sous-directeur de l'enfance et de la famille

Raphaël Capian, chef du bureau de la protection de l'enfance

- **Unicef France**

Corentin Bailleul, chargé de plaidoyer

Jodie Soret, chargée des relations avec les pouvoirs publics

- **Laurence Rossignol**, vice-présidente du Sénat, sénatrice de l'Oise, ancienne ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Défenseur des droits**

Claire Hédon, défenseure des droits

- **Ministère de la justice - Direction des affaires civiles et du Sceau**

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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