

## La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives

MAI 2022



**RÉSUMÉ.** Adoptée dans un contexte de crise sanitaire et sociale, la loi du 7 février 2022 s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de protection de l'enfance. Elle est présentée par le Gouvernement comme un moyen de réaffirmer le rôle de coordination de l'État en matière de protection de l'enfance. Le texte comporte 42 articles appelant pour leur mise en œuvre pleine et entière un important travail réglementaire. L'ONPE, à la lumière de connaissances issues de l'observation de la pratique, de données chiffrées et de recherches, propose dans une note détaillée une première analyse quelques mois après le vote de la loi. Ce travail nécessitera une actualisation afin de prendre en considération la parution des décrets d'application, mais aussi l'adoption des dispositions financières prévues par le législateur comme la façon dont les acteurs de la protection de l'enfance se saisiront de ce texte. Compte tenu du caractère composite et technique du texte de loi, le plan retenu pour cette première analyse regroupe l'ensemble de ses dispositions en huit grandes thématiques correspondant aux parties de la présente note juridique :

1. La volonté de mobiliser, de préserver et de développer les ressources autour de l'enfant protégé (page 9)
2. Des dispositions favorisant la sécurité des accueils (page 19)
3. Des dispositions relatives à l'exercice du métier d'assistant familial (page 23)
4. L'accompagnement des jeunes majeurs présenté comme un droit sous conditions (page 28)
5. Des dispositions relatives aux mineurs non accompagnés (page 36)
6. Des dispositions spécifiques sur la santé des enfants (page 42)
7. Des dispositions techniques complétant le droit applicable au titre de la protection de l'enfance (page 45)
8. Des dispositions relatives à la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance (page 53)

La présente note peut être utilisée de différentes manières. Elle contient une analyse complète de la loi mais aussi :

- Une **entrée thématique** permettant de lire tout ou partie de la note en fonction du sujet qui intéresse le lecteur (grâce à une table des matières détaillée p. 65)
- Une **entrée par article de la loi** permettant de se référer directement à l'analyse d'un article repéré dans la loi sur lequel le lecteur souhaite avoir des éclairage (grâce à l'index des articles p. 68).

**MOTS CLÉS.** LOI – NOTE JURIDIQUE – ASSISTANT FAMILIAL – ODPE – TIERS DIGNE DE CONFIANCE – PROTECTION DE L'ENFANCE – ASSISTANCE ÉDUCATIVE – BESOIN DE L'ENFANT – JEUNE MAJEUR – MINEUR NON ACCOMPAGNÉ – SANTÉ DE L'ENFANT – GOUVERNANCE.

Note juridique rédigée par Flore Capelier, directrice de l'ONPE, Marion Cerisuella, Magali Fougère-Ricaud et Anne Oui, chargées de mission, sous la direction de Flore Capelier. Cette note a bénéficié de la relecture attentive des membres de l'ONPE, en particulier d'Aurélien Picot, chargée de mission, et de Violaine Blain, directrice générale du GIP Enfance en danger, ainsi que d'un travail de mise en pages par Alexandre Freiszsmuth-Lagnier, rédacteur.

## INTRODUCTION

Le travail proposé par l'ONPE dans cette note juridique circonstanciée sur la loi du 7 février 2022 a pour objectif de revenir, peu de temps après sa promulgation, sur le contexte dans lequel cette loi a été adoptée, d'analyser les modifications introduites au sein du droit et de les mettre en perspective.

Comme l'ont montré de nombreux travaux, l'histoire de la protection de l'enfance est particulièrement riche<sup>1</sup>. Certains auteurs rappellent ainsi régulièrement que « *l'aide sociale à l'enfance est le résultat d'une très longue histoire, histoire des conceptions de la parentalité et de la filiation, du bien et du mal, du toléré et de l'inacceptable, l'histoire des relations de la société et de l'enfant* »<sup>2</sup>. Plus globalement, la protection de l'enfance est une politique publique qui à ce titre est soumise à l'évolution des « *institutions administratives* » dont la caractéristique, comme le rappelle Francis-Paul Bénoit, est « *de ne pas avoir été globalement conçues en fonction des missions qui sont les leurs* »<sup>3</sup>. La protection de l'enfance est ainsi le fruit d'un ensemble de réformes successives, poursuivant des objectifs variés, qui peuvent apparaître complémentaires ou se révéler contradictoires selon les conceptions sociales dominantes à chaque époque<sup>4</sup>. Sans revenir dans le détail sur l'histoire du droit en la matière, il est important d'en dresser les grandes lignes pour mieux comprendre le contenu de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, ses apports mais aussi ses limites.

Dans les années 1980, la décentralisation de la protection de l'enfance au titre de l'aide et de l'action sociale a eu des effets importants sur la manière de concevoir et de construire cette politique publique. Relevant longtemps du domaine de l'État, « *administrée directement pendant des années par les services ministériels par voie de très nombreuses circulaires adressées aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass), cette politique nationale a connu une importante modification de ses modalités après les lois du 7 janvier 1983 et du 6 janvier 1986 attribuant aux départements la mission et les services d'aide sociale à l'enfance. En effet, la décentralisation postule la libre administration des collectivités locales et la suppression de l'édition de normes techniques de l'État en direction des collectivités décentralisées* »<sup>5</sup>.

À la suite de ce premier mouvement de décentralisation, et alors que le changement est de taille, les deux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle ne comptent que quelques grands textes fondateurs. Durant cette période sont notamment votés des textes dont certaines dispositions structurent encore aujourd'hui le cadre juridique de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et l'organisation de dispositifs nationaux comme le groupement d'intérêt public Enfance en danger (Giped). Il s'agit des lois du 6 juin 1984 sur les droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'ASE et le statut des pupilles de l'État, du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, ou encore la loi du 12 juillet 1992 relative aux assistants maternels et assistantes maternelles. Depuis le début des années

---

1 Voir par exemple: VASSEUR Paul. *Protection de l'enfance et cohésion sociale du IV<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : L'Harmattan (technologie de l'action sociale), 1990.

2 VERDIER Pierre, NOÉ Fabienne. *Guide de l'aide sociale à l'enfance*. Paris : Dunod, Paris, 2008 (6<sup>e</sup> éd.), p. 11.

3 BÉNOIT Francis-Paul. *Le droit administratif français*. Paris : Dalloz, 1968, p. 87.

4 CAPELIER Flore. *Comprendre la protection de l'enfance : l'enfant en danger face au droit*. Paris : Dunod, 2015, p. 13.

5 OUI Anne. La construction de la politique publique de protection de l'enfance et ses vicissitudes. *Vie sociale*. 2021/2-3, n° 34-35), p. 37-49. Disponible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2021-2-page-37.htm>.

2000, il est à l'inverse « *frappant de constater l'accélération du rythme de production de textes législatifs et réglementaires, même si cet indicateur ne constitue pas en soi un gage de qualité* »<sup>6</sup>.

Cette inflation législative et réglementaire n'a fait que s'accroître ces dernières années. C'est ce que montre notamment l'adoption de différentes lois depuis 2020 concernant pour partie la protection des enfants et le respect de leurs droits sans pour autant que ces réformes ne soient pensées de façon cohérente et transversale. La protection des enfants en danger fait par ailleurs, depuis quelques mois, l'objet d'une activité normative inédite<sup>7</sup>. En février 2022, en moins de quinze jours, trois lois ont été promulguées qui concernent, en tout ou partie la protection des enfants en danger. Il en est ainsi de la loi du 7 février 2022 qui fait l'objet de la présente note juridique, mais aussi des lois n° 2022-219 visant à réformer l'adoption et n° 2022-217 dite « 3DS », toutes deux promulguées le 21 février 2022 (voir encadré page 61). Ces textes sont également à mettre en perspective avec les lois adoptées pendant l'état d'urgence sanitaire, parmi lesquelles la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, la loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste ou, plus récemment encore, la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire.

S'ajoutent à ces textes promulgués, des propositions de loi qui témoignent de l'intérêt croissant du politique pour ce sujet tout en mettant en évidence sa complexité. Il en est ainsi de la proposition de loi déposée devant le Sénat le 23 juin 2021, relative à un Code de l'enfance. Cette proposition fait écho à un appel des quatre anciennes défenseuses des enfants dans le *Journal du dimanche* et tend à remettre en cause le périmètre retenu en 2021 lors de l'adoption du Code de justice pénale des mineurs. Dans un tout autre registre, une proposition de loi relative à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant de l'ASE a été déposée quelques jours plus tard, le 29 juin 2021<sup>8</sup>. Enfin, avant même que la loi du 7 février 2022 ne soit définitivement adoptée, a été déposée une proposition de loi relative à l'expérimentation de l'exercice de la compétence de l'ASE par l'État<sup>9</sup>.

En parallèle de cette actualité législative foisonnante, le Gouvernement a adopté de nombreuses feuilles de route : il en est ainsi de la stratégie nationale de protection de l'enfance, de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2021, du plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022, du premier plan national contre la prostitution des mineurs adopté en 2021, ou encore de l'installation de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise).

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> CAPELIER Flore. De la protection de l'enfant à la protection des enfants, une loi source d'ambiguïtés. *Revue du droit sanitaire et social*. Mars-avril 2022, n° 2.

<sup>8</sup> Assemblée nationale, proposition de loi relative à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, n° 4284, enregistrée le 29 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4284\\_proposition-loi.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4284_proposition-loi.pdf).

<sup>9</sup> Sénat, proposition de loi relative à l'expérimentation de l'exercice de la compétence de l'aide sociale à l'enfance par l'État, n° 335 : <http://www.senat.fr/leg/pp121-335.html>.

La loi du 7 février 2022 ne s'inscrit pas dans la continuité avec le droit antérieur tant au niveau de son exposé des motifs que dans son processus d'élaboration. Dans le contexte d'une exposition médiatique stigmatisant des insuffisances graves de la protection de l'enfance et d'une appropriation toujours en cours de la loi du 14 mars 2016<sup>10</sup>, l'exposé des motifs de la loi du 7 février 2022 considère que celles de 2007 et 2016 « *ont produit des résultats insuffisants dans la lutte contre les violences commises contre les enfants, y compris en institution, et n'ont pas pleinement répondu aux attentes de professionnels engagés, mais dont les capacités d'action sont limitées par des réglementations inadaptées* »<sup>11</sup>. Au contraire, la loi du 14 mars 2016 considérait que la loi antérieure du 5 mars 2007 était « *globalement une bonne loi* » mais il apparaissait nécessaire de mieux considérer les besoins fondamentaux de l'enfant et l'importance de suppléer « *temporairement ou définitivement la défaillance ou la maltraitance parentale* »<sup>12</sup>.

Sur un autre plan, alors que l'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2007 insistait sur le rôle de chef de file des départements, le Gouvernement présente en 2022 la protection de l'enfance comme une compétence « *partagée* ». L'exposé des motifs de cette loi déclare ainsi que « *depuis la loi de décentralisation de 1983, la protection de l'enfance est une compétence confiée aux conseils départementaux. Reposant sur un ensemble de mesures judiciaires, éducatives et sanitaires, cette politique fait cependant aussi intervenir les services nationaux et territoriaux de l'État* ».

Enfin, la loi précédente du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance était le fruit d'une proposition de loi déposée le 11 septembre 2014<sup>13</sup> devant le Sénat, à la suite d'un rapport sénatorial s'appuyant sur les conclusions d'une commission<sup>14</sup> sur le sujet<sup>15</sup>. La loi du 7 février 2022 a, quant à elle, été adoptée dans le cadre d'une procédure accélérée, ce qui a d'ailleurs été regretté par l'ensemble des acteurs amenés à se prononcer sur le sujet, qu'il s'agisse des parlementaires ou des instances consultatives (Défenseur des droits<sup>16</sup>, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge [HCFEA]<sup>17</sup> ou encore le Conseil national de protection de l'enfance [CNPE]<sup>18</sup>). De même, « *le Conseil d'État ne peut que regretter les délais particulièrement resserrés dans lesquels ce projet de loi lui a été soumis, au regard notamment de l'importance de certaines mesures qu'il contient et alors qu'il ne présente, par lui-même,*

---

10 Dans son quinzième rapport au Gouvernement et au Parlement paru en 2021, l'ONPE considérait que « *cinq ans après la parution de la loi du 14 mars 2016 qui a apporté des changements de paradigme importants, notamment en centrant les pratiques autour des besoins fondamentaux de l'enfant, et compte tenu du temps nécessaire à la diffusion de nouvelles approches auprès de l'ensemble des acteurs, la période de crise appelle à une consolidation de ces apports et au soutien des évolutions en cours* ».

11 Assemblée nationale, projet de loi relatif à la protection des enfants, 16 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15b4264\\_projet-loi#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15b4264_projet-loi#).

12 Sénat, proposition de loi relative à la protection de l'enfant, n° 799, 11 septembre 2014 : <https://www.senat.fr/leg/pp13-799.pdf>.

13 *Ibid.*

14 GOUTTENOIRE Adeline, CORPART Isabelle. *40 propositions... Op. cit.*

15 DINI Muguet, MEUNIER Michelle. *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la protection de l'enfance*. N° 655. Paris : Sénat, 25 juin 2014. Disponible en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r13-655/r13-6551.pdf>.

16 Défenseur des droits, avis n° 21-08 du 25 juin 2021 sur le projet de loi relative à la protection des enfants : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=20821](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20821).

17 CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE DU HCFEA. *Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance sur saisine et portant sur la protection de l'enfance*. Paris : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), 31 mai 2021. NOR : SSAA2115600L. Disponible en ligne : [https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea\\_conseil\\_de\\_l\\_enfance\\_avis\\_plenrance\\_31052021\\_version\\_finale.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_conseil_de_l_enfance_avis_plenrance_31052021_version_finale.pdf).

18 CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE (CNPE). *Avis 2021-3 relatif au projet de loi « sur l'enfance »*. Paris : CNPE, 2021. Disponible en ligne : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_2021-3\\_relatif\\_au\\_projet\\_de\\_loi\\_sur\\_l\\_enfance\\_07062021.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_2021-3_relatif_au_projet_de_loi_sur_l_enfance_07062021.pdf).

*aucun caractère d'urgence justifiant de telles conditions de saisine. Il résulte, en outre, de ce calendrier que les instances dont la consultation était obligatoire ont également été dans l'obligation de se prononcer dans des délais réduits »*<sup>19</sup>.

Le secrétaire d'État a régulièrement rappelé son « *souhait de laisser ce texte ouvert, de laisser la version présentée en conseil des ministres s'enrichir des apports du Parlement* »<sup>20</sup>. Si tel a bien été le cas, puisque le texte est passé de 15 à 42 articles regroupés en 8 titres, la rapidité avec laquelle il a été discuté et adopté pose des difficultés de fond au regard de sa technicité mais aussi des formulations finalement retenues parfois difficiles à interpréter. Ses effets n'ont par ailleurs pas été totalement évalués puisqu'une partie de ses dispositions ne figurait pas dans le périmètre initial de l'étude d'impact.

La loi renvoie à la mise en œuvre d'une quinzaine de décrets d'application. Succède ainsi à l'inflation législative précédemment décrite une inflation réglementaire. Par ailleurs, en dehors de ces textes prévus par la loi, le seul mois d'avril a conduit à la publication d'une quinzaine de décrets et de circulaires concernant la protection de l'enfance.

Lors des débats parlementaires, plusieurs élus avaient d'ailleurs alerté sur l'alourdissement du Code de l'action sociale et des familles (CASF), et plus globalement sur la technicité de la loi au risque de nuire à son intelligibilité, regrettant en outre « *le périmètre restrictif du débat (qui) n'a pas permis d'aborder nombre de sujets* »<sup>21</sup>. Ainsi plusieurs parlementaires ont constaté le silence de la loi sur les actions de prévention, la participation des familles, la scolarisation des enfants protégés ou encore la protection des enfants victimes de violences. Ces réactions mettent en évidence le besoin d'une vision transversale en la matière, mais aussi l'importance d'adopter des normes claires, compréhensibles pour les enfants, les familles et les professionnels qui les accompagnent, au risque que les constats sur ce point de la Cour des comptes en 2020<sup>22</sup> soient renouvelés dans les mois et les années qui viennent.

Ces différents éléments rendent particulièrement difficile l'identification des idées fortes soutenues par les textes récemment adoptés ainsi que leur cohérence d'ensemble. C'est pourquoi la présente note reprend les dispositions adoptées par la loi du 7 février 2022 pour les contextualiser au regard des enjeux actuels. Il s'agit ainsi de mettre en perspective les dispositions désormais en vigueur en cernant leurs apports, mais aussi parfois leur manque de cohérence ou encore les difficultés d'interprétation qu'elles peuvent poser. Pour ce faire, l'ONPE propose de présenter les articles de la loi dans le cadre d'un plan différent de celui retenu par le législateur.

---

19 Avis du Conseil d'État du 10 juin 2021 rendu sur le projet de loi relatif à la protection des enfants : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-la-protection-des-enfants>.

20 Sénat, compte rendu intégral, séance du 20 janvier 2022 : <https://www.senat.fr/seances/s202201/s20220120/s20220120001.html#section26>.

21 Sénat, compte rendu analytique officiel, mercredi 15 décembre 2021, p. 25 : <https://www.senat.fr/cra/s20211215/s20211215.pdf>.

22 COUR DES COMPTES. *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*. Paris : Cour des comptes, novembre 2020. Disponible en ligne : [https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-11/20201130-rapport-protection-enfance\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-11/20201130-rapport-protection-enfance_0.pdf).

## Une loi adoptée dans un contexte particulier

En plus du contexte général qui vient d'être rappelé, quelques points d'actualités peuvent par ailleurs être soulignés.

### Un contexte particulièrement dense au niveau international et européen

L'examen périodique de la situation de la France sur la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) est en cours depuis juillet 2021 par le Comité international des droits de l'enfant. En parallèle, le Conseil de l'Europe a adopté le 23 février 2022 une nouvelle stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027) sous-titrée « *Les droits de l'enfant en action : poursuivre la mise en œuvre et innover ensemble* »<sup>23</sup>.

### Des disparités départementales croissantes

Comme le montre l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), au 31 décembre 2020, 308 000 mineurs sont concernés par une intervention au titre de la protection de l'enfance (ce chiffre est en légère baisse par rapport à 2019)<sup>24</sup>. On constate par ailleurs une hausse significative en matière d'accompagnement des jeunes majeurs avec + 30 % d'interventions entre 2019 et 2020 (soit 32 160 mesures au 31 décembre 2020 contre 24 700 au 31 décembre 2019). Ces évolutions sont notamment à mettre en relation avec les effets de la crise sanitaire et des dispositions spécifiques relatives à l'état d'urgence. En ce qui concerne les éléments budgétaires, il est aujourd'hui difficile d'avoir une vue exhaustive des sommes allouées au titre de la protection de l'enfance par les acteurs publics et privés compétents. Les services de l'État appelés à intervenir en la matière sont nombreux (Justice, Éducation nationale, Santé, etc.). En outre, en ce qui concerne les dépenses départementales en protection de l'enfance (hors masse salariale), celles-ci représentent un budget en constante augmentation depuis 1999. En 2020, les dépenses départementales en protection de l'enfance s'élèvent ainsi à 8,9 milliards d'euros (+ 30 % entre 2010 et 2020 et + 3,8 % entre 2019 et 2020). Enfin, l'ONPE publie annuellement une note sur les disparités départementales qui met en évidence les écarts constatés au niveau des départements dans la mise en œuvre des interventions au titre de la protection de l'enfance et invite à s'interroger sur les moyens de garantir une réponse égale aux besoins des enfants protégés sur l'ensemble du territoire<sup>25</sup>.

---

23 CONSEIL DE L'EUROPE. *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits des enfants (2022-2027)*. « *Les droits de l'enfant en action : poursuivre la mise en œuvre et innover ensemble* ». Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2022. Disponible en ligne : <https://rm.coe.int/strategie-du-conseil-de-l-europe-pour-les-droits-de-l-enfant-2022-2027/1680a60572>.

24 ONPE. *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2020*. Paris : ONPE (note statistique), février 2022. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note\\_chiffres\\_cles\\_annee2020\\_ok.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_chiffres_cles_annee2020_ok.pdf).

25 ONPE. *La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2019 : les disparités départementales*. Paris : ONPE (note statistique), février 2022. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note\\_disparites\\_2019\\_fev22.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_disparites_2019_fev22.pdf).

## Des alertes croissantes sur l'avenir du travail social dans un contexte de crise sanitaire

Autre caractéristique de la situation actuelle, les nombreuses inquiétudes et réflexions exprimées ces derniers mois sur les métiers de l'accompagnement, en matière sociale et médico-sociale comme en témoigne le livre vert du travail social publié récemment par Haut Conseil du travail social (HCTS) <sup>26</sup> ou encore la lettre ouverte de la Haute Autorité de santé (HAS) <sup>27</sup>. Les difficultés de recrutements dans ce domaine ont conduit le Gouvernement à organiser en février 2022 une conférence sur les métiers de l'accompagnement aboutissant, entre autres mesures, à la revalorisation salariale de certains métiers de la filière socio-éducative <sup>28</sup> et à la création d'un comité socio-éducatif. Les difficultés éprouvées par les professionnels de la protection de l'enfance semblent par ailleurs s'être accentuées avec la pandémie <sup>29</sup>. La crise sanitaire invite ainsi à se réinterroger sur le contenu des missions assurées au titre de la protection de l'enfance au regard, d'une part, du risque d'accroissement des inégalités économiques, de la pauvreté, et de l'insécurité financière des ménages (tel que rappelé notamment par l'Organisation mondiale de la santé [OMS] <sup>30</sup>) et, d'autre part, des risques psycho-sociaux auxquels les professionnels de la protection de l'enfance peuvent être exposés, clairement mis en évidence pendant la crise sanitaire.

La présente note juridique propose de revenir sur le contenu de ce texte, en retenant un plan qui n'est pas celui choisi par le législateur. Il s'agit en effet pour l'ONPE de faire connaître à l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, mais aussi au grand public, les dispositions adoptées et de souligner les enjeux qu'elles soulèvent sur le plan du droit, des moyens humains et financier alloués, ou encore de l'accompagnement à l'évolution des pratiques professionnelles. Il s'agit d'un premier état des lieux qui devra fait l'objet d'une actualisation avec la parution des décrets et arrêtés prévus par le texte, et tenir compte également, à terme, d'une évaluation précise des effets produits par la loi.

---

26 HAUT CONSEIL DU TRAVAIL SOCIAL (HCTS). *Livre vert 2022 du travail social*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, mars 2022. Disponible en ligne : <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/acteurs/instances-rattachees/haut-conseil-du-travail-social-hcts/rapports-et-publications-du-hcts/rapports/article/livre-vert-2022-du-travail-social>.

27 HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS). *Lettre ouverte du Collège de la HAS à tous ceux qui œuvrent pour la qualité des soins et des accompagnements*. Saint-Denis La Plaine : Haute Autorité de santé, 31 mars 2022. Disponible en ligne : [https://www.has-sante.fr/jcms/p\\_3328851/fr/lettre-ouverte-du-college-de-la-has-a-tous-ceux-qui-oeuvrent-pour-la-qualite-des-soins-et-des-accompagnements](https://www.has-sante.fr/jcms/p_3328851/fr/lettre-ouverte-du-college-de-la-has-a-tous-ceux-qui-oeuvrent-pour-la-qualite-des-soins-et-des-accompagnements).

28 La liste des métiers concernés a été publié par le gouvernement en avril 2022 : <http://ibp-prod.info6tm.fr/api/v1/files/62554128a519c917533f06d5?alt=file>.

29 Voir notamment : ONPE. *Quinzième rapport au Gouvernement et au Parlement*. Paris : ONPE (apport annuel), septembre 2021. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/15e\\_ragp\\_final\\_complet.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/15e_ragp_final_complet.pdf).

30 WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global status report on preventing violence against children 2020*. Genève : Organisation mondiale de la santé (OMS), 2020. Disponible en ligne : <https://www.who.int/publications/i/item/9789240004191>.

## DEUX LECTURES POSSIBLES

La présente note juridique peut se lire de deux manières, soit par une entrée thématique, soit par une entrée juridique.

### Entrée thématique

Une table des matières détaillée est proposée en fin de document (page 65) qui détaille le contenu de chacune des parties du texte :

**Partie 1.** Une volonté de mobiliser, de préserver et de développer les ressources autour de l'enfant protégé (page 9)

**Partie 2.** Des dispositions favorisant la sécurité des accueils (page 19)

**Partie 3.** Des dispositions relatives à l'exercice du métier d'assistant familial (page 23)

**Partie 4.** L'accompagnement des jeunes majeurs présenté comme un droit sous conditions (page 28)

**Partie 5.** Des dispositions relatives aux mineurs non accompagnés (page 36)

**Partie 6.** Des dispositions spécifiques sur la santé des enfants (page 42)

**Partie 7.** Des dispositions techniques complétant le droit applicable au titre de la protection de l'enfance (page 45)

**Partie 8.** Des disposition relatives à la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance (page 53)

### Entrée juridique

Un index des articles de la loi est proposé en fin de document (page 68) et permet aux professionnels qui le souhaitent de se référer directement à la lecture des articles de la loi sur lesquels ils s'interrogent.



## PARTIE 1

### UNE VOLONTÉ DE MOBILISER, DE PRÉSERVER ET DE DÉVELOPPER LES RESSOURCES AUTOUR DE L'ENFANT PROTÉGÉ

Plusieurs dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi (articles 1 à 18) intitulé « Améliorer le quotidien des enfants protégés » traduisent l'ambition de mobiliser, préserver et développer les ressources, notamment familiales, des enfants protégés. Il s'agit, d'une part, des dispositions qui visent à favoriser l'accueil de l'enfant auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers digne de confiance en assistance éducative et, d'autre part, des articles cherchant à développer l'entourage des enfants protégés (notamment avec le développement du parrainage, du mentorat ou encore la désignation d'une personne de confiance).

#### L'accueil de l'enfant chez un proche privilégié en assistance éducative

L'article 375-3 du Code civil (article 1 de la loi) entend privilégier l'accueil de l'enfant chez un proche en assistance éducative. Cette priorisation s'accompagne : d'une évaluation obligatoire des ressources présentes dans l'environnement de l'enfant avant tout placement institutionnel, d'un accompagnement institutionnel du tiers désigné par le juge des enfants pour accueillir l'enfant, et de la possibilité pour le juge de désigner un service pour accompagner les droits de visite mis en place dans l'intérêt de l'enfant.

#### L'obligation d'évaluer les possibilités d'accueil chez un membre de la famille ou de l'entourage de l'enfant préalablement à un placement institutionnel<sup>31</sup>

L'article 375-3 du Code civil (article 1 de la loi) dispose que, sauf urgence, le juge ne peut confier l'enfant à un service départemental de l'ASE (ou à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé) « *qu'après évaluation, par le service compétent, des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou par un tiers digne de confiance, en cohérence avec le projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du Code de l'action sociale et des familles, et après audition de l'enfant lorsque ce dernier est capable de discernement* ».

La recherche d'un maintien de l'enfant auprès de sa famille élargie ou de personnes ressources dans son environnement est un principe ancien, qui guidait déjà avant 2022 l'intervention du juge des enfants<sup>32</sup>. L'article 375-2 du Code civil rappelle en effet que « *chaque fois qu'il est possible le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel* » (défini par la jurisprudence comme le milieu familial naturel de l'enfant). De plus, l'article 375-3 du Code civil qui énumère les personnes, physiques ou morales, auxquelles l'enfant peut être confié si sa protection l'exige est souvent interprété comme établissant un ordre de préférence, enjoignant de ne confier l'enfant à une institution qu'à défaut de pouvoir le confier à l'autre parent (en cas de séparation), à un membre de la famille ou enfin à un tiers digne de confiance.

<sup>31</sup> Le placement institutionnel s'entend ici de tout placement dans un établissement ou chez un assistant familial.

<sup>32</sup> CORNU Gérard. *L'apport des réformes récentes du Code civil à la théorie du droit civil*. Paris : Les cours de droit, 1971, p. 97.

L'accueil de l'enfant par un proche plutôt qu'en institution participe au respect du droit à la vie privée et familiale garantie à l'enfant par le droit international et européen<sup>33</sup>. Or, en pratique, plusieurs recherches ont souligné la sous-utilisation de ces modes d'accueil en France, alors que d'autres pays pouvaient au contraire développer l'accueil de l'enfant chez un proche<sup>34</sup>. Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), au 31 décembre 2020, ce ne sont ainsi que 12 906 enfants qui étaient confiés par un juge à un tiers digne de confiance pour 184 000 enfants confiés à l'ASE<sup>35</sup>. Pour avoir une vue exhaustive des enfants accueillis chez un proche, il conviendrait d'ajouter d'autres mécanismes de solidarité et de protection pouvant se mettre en place autour d'un enfant : situations d'accueil de fait par un tiers proche de l'enfant, accueil administratif durable et bénévole, délégation d'autorité parentale, *kafala*, ou encore accueil de l'enfant chez un tiers connus des services de protection de l'enfance en raison d'une mesure de milieu ouvert prononcées pour l'enfant. Il existe en France, sur ce sujet ciblé, une réelle difficulté statistique lorsqu'il s'agit de cerner le phénomène. Celle-ci s'explique principalement par la diversité des dispositions juridiques existantes en la matière<sup>36</sup>.

Une recherche menée en 2013<sup>37</sup> à la demande du Défenseur des enfants a contribué à identifier les freins au développement de ce type d'accueil. Les rédacteurs de ce rapport considéraient d'abord que « *trop souvent les évaluations faites en protection de l'enfance minorent ou méconnaissent l'environnement de l'enfant* » et qu'un placement auprès de tiers ou de membres de la famille devait être sécurisé en amont de la décision par une évaluation comportant notamment une analyse des ressources mais aussi de la structure et de la qualité des liens autour de l'enfant. Comme l'ONPE en 2014, ce rapport insistait pour sa part<sup>38</sup> sur la nécessité de mettre en rapport les besoins fondamentaux de l'enfant, les capacités parentales et les facteurs familiaux et environnementaux. Il évoquait par exemple pour cela le dispositif créé au Canada en 2000 intitulé « Cadre d'évaluation des enfants ayant des besoins et de leur famille (Cabe) », ou encore sur les conférences des familles<sup>39</sup> afin de repérer et mobiliser l'entourage de l'enfant. À la suite de ces travaux, un avis du Défenseur des droits relatif à l'accueil des enfants confiés, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, à une personne désignée tiers digne de confiance recommande notamment « *que la présence de personnes, dans l'entourage ou dans la famille, susceptibles d'accueillir l'enfant et leurs capacités à en assumer sa protection et son éducation*

---

33 Article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'enfant et article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

34 TILLARD Bernadette, MOSCA Sarah. *Enfants confiés à un proche dans le cadre de la protection de l'enfance*. Rapport final, septembre 2016. Recherche ayant bénéficié d'un soutien de l'ONPE dans le cadre de son appel d'offre ouvert 2014. Disponible en ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01426825/document>.

35 Enquête Aide sociale de la Drees (année 2020). Disponibles sur le site de la Drees : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr>.

36 CAPELIER Flore. L'accueil de l'enfant chez un proche, les particularités du droit français. *Actualité juridique Familles*. À paraître.

37 SELLENET Catherine, L'HOUSNI Mohamed, PERROT David, CALAME Guylaine. *Solidarités autour d'un enfant : l'accueil dans la parentèle ou chez des tiers dignes de confiance en protection de l'enfance*. Paris : Défenseur des droits, 2014. Disponible en ligne : [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_etu\\_20140501\\_accueiltiersconfiance\\_etude\\_0.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_etu_20140501_accueiltiersconfiance_etude_0.pdf). Cette recherche s'appuie sur l'expérience de l'association Retis (<https://www.aretis.fr>), créée initialement en Haute-Savoie et proposant, entre autres, un service de soutien aux tiers digne de confiance.

38 ONPE. « Travailler » avec l'accord des familles : des expériences de mesures contractuelles en protection de l'enfance. In : ONPE. *Neuvième rapport au Gouvernement et au Parlement*. Paris : ONPE (rapport annuel), juin 2014, p. 9-87. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/ranoned\\_20140604.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/ranoned_20140604.pdf).

39 Pratique innovante en France dont l'objectif est de mobiliser l'entourage de l'enfant autour d'un plan d'action acceptable par les professionnels s'il ne représente pas un danger pour l'enfant.

*soient davantage recherchées, en amont du placement. Ces personnes devraient être aidées dès que nécessaire, dans les responsabilités éducatives qui leurs sont confiées »* et bénéficier d'un suivi régulier afin de s'assurer du bon déroulement de la mesure <sup>40</sup>.

Avec la loi de 2022, l'utilisation d'un véhicule législatif d'application immédiate posant l'obligation d'une évaluation obligatoire et préalable à un accueil en institution en assistance éducative suppose une modification rapide des pratiques professionnelles en matière de repérage et de mobilisation des proches présents dans l'entourage de l'enfant, voire une adaptation des organisations et moyens dédiés à cela. Selon le texte de l'article 375-3 du Code civil, modifié par la loi du 7 février 2022, l'évaluation est fournie au juge des enfants par « *le service compétent* ». Si le législateur ne précise pas expressément à qui incombe cette obligation, la lecture des travaux parlementaires laisse entendre que cette évaluation sera contenue dans le rapport adressé par le service départemental de l'ASE en vue de l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative ou dans le rapport d'échéance de mesure d'aide éducative en milieu ouvert (AEMO) ou encore dans le rapport d'échéance de mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE). Si les éléments manquent dans ces écrits alors qu'un placement est envisagé, ils devront, sauf urgence, être sollicités par le juge des enfants, risquant de retarder d'autant la protection effective de l'enfant en danger.

Il est donc indispensable d'assurer, dans des délais aussi courts que possible, une systématisation de l'évaluation des ressources présentes dans l'entourage de l'enfant et une articulation sans faille entre les différents « *services compétents* ». C'est d'ailleurs également le sens de l'avis de la Défenseure des droits qui a souhaité alerter « *sur le défaut d'encadrement de ces dispositions, qui pourraient avoir comme conséquence de maintenir l'enfant dans sa famille en attendant l'évaluation des services compétents, sans que ces derniers ne soient clairement identifiés. Or, en protection de l'enfance, ce qui n'est pas urgent à un instant donné peut rapidement le devenir en fonction de l'âge de l'enfant et des conditions dans lesquelles il vit* » <sup>41</sup>.

Cette nouvelle obligation entre en vigueur alors que le système de protection de l'enfance est déjà sous tension, tant au niveau des évaluations initiales réalisées par les services départementaux de l'ASE qu'au niveau des délais de prise en charge des mesures d'AEMO <sup>42</sup> et MJIE. En outre, ces dispositions devront s'articuler avec la volonté du législateur de promouvoir, par voie réglementaire, un cadre national de référence pour l'évaluation de la situation des enfants en danger ou risque de danger qui devra impérativement prendre en compte l'entourage de l'enfant et la ressource qu'il peut constituer <sup>43</sup>. Là encore, ce référentiel appellera nécessairement des outils d'évaluation complémentaires pour soutenir les observations et l'évaluation par les professionnels de la possibilité et des conditions d'accueil de l'enfant auprès des personnes ressources identifiées, tout en assurant la participation de l'enfant à cette évaluation, et chaque fois que possible celle de ses parents.

---

40 Défenseur des droits, décision MDE-2014-134 du 29 septembre 2014 relative à l'accueil des enfants confiés, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, à une personne désignée tiers digne de confiance : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=12262](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=12262).

41 Défenseur des droits, avis n° 21-08 du 25 juin 2021 sur le projet de loi relative à la protection des enfants : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=20821](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20821).

42 INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS), INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JUSTICE (IGJ). *Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de la Justice, septembre 2019. Disponible en ligne : <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-019r.pdf>.

43 Voir, en partie 7, la section « La généralisation d'un "référentiel national d'évaluation des situations de danger" et encadrement du circuit de communication après information préoccupante » (page 51) .

Il convient de relever que la circulaire du ministère de la Justice en date du 3 mai 2022 mentionne que l'absence d'évaluation préalable de la possibilité d'un accueil dans l'entourage de l'enfant n'est pas sanctionnée par une nullité de procédure mais pourrait constituer un motif d'appel d'une décision de placement.

Enfin, en cas d'urgence, le texte permet un accueil institutionnel de l'enfant sans évaluation préalable des possibilités d'accueil dans l'entourage de l'enfant. L'appréciation de la notion d'urgence par l'ensemble des professionnels concernés sera déterminante : si l'existence de maltraitances physiques peut faire consensus, certaines situations, comme celles où des carences éducatives répétées ou continues affectent gravement et durablement le développement de l'enfant<sup>44</sup> seront certainement sujettes à débat. L'ONPE appelle ici à une appréciation fine et partagée d'une forme d'« *urgence développementale* », notamment pour le jeune enfant, étant précisé que des recherches mettent déjà en avant le caractère délétère de certaines décisions d'accueil prononcées tardivement, avec des possibilités de récupération qui sont par la suite limitées<sup>45</sup>.

En termes de cohérence, on peut regretter que ces dispositions imposant une évaluation obligatoire de l'entourage familial avant toute décision judiciaire d'accueil n'aient pas été accompagnées d'une disposition similaire concernant les accueils décidés dans un cadre administratif.

### **L'obligation d'informer et d'accompagner les membres de la famille et tiers auxquels l'enfant est confié**

Les recherches relatives à l'accueil de l'enfant auprès d'un tiers, et notamment les travaux menés par Bernadette Tillard<sup>46</sup>, mettent en évidence les besoins de ces derniers en termes de soutien et d'accompagnement. Ce soutien passe notamment par l'information de leurs droits voire, dans certaines situations familiales complexes, d'un soutien dans la médiatisation des liens entre l'enfant et ses parents<sup>47</sup>. Une disposition introduite par amendement parlementaire apporte un premier niveau de réponse à ces préoccupations puisque l'article 1 de la loi ajoute à l'article L. 221-4 du CASF un alinéa selon lequel, en l'absence de mesure d'assistance éducative en milieu ouvert, un référent du service de l'ASE ou un organisme public ou privé habilité « *informe et accompagne le membre de la famille ou la personne digne de confiance à qui l'enfant a été confié* ». Ce référent est aussi chargé de la mise en œuvre d'un projet pour l'enfant.

---

44 GARRET-GLOANEC Nicole, PERNEL Anne-Sophie. Conséquences des négligences parentales sur les bébés. *L'information psychiatrique*. 2012/3, vol. 88, p. 195-207. Disponible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-l-information-psychiatrique-2012-3-page-195.htm>.

45 Voir notamment : ROUSSEAU Daniel, et al. *Parcours des enfants admis avant l'âge de quatre ans à la pouponnière sociale du foyer de l'enfance de Maine-et-Loire entre 1994 et 2001 : étude portant sur 128 sujets*. Rapport final, septembre 2013. Recherche ayant bénéficié du soutien de l'ONPE dans le cadre de son appel d'offres thématique 2010. Disponible en ligne : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/ao/aot2010.rousseau\\_rf.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/ao/aot2010.rousseau_rf.pdf). Selon cette recherche « *on note à l'issue de la prise en charge, la persistance de troubles psychiques graves nécessitant des mesures de protection sociale et/ou l'AAH pour un adulte jeune sur cinq* ».

46 Pour un exemple sur le sujet voir : TILLARD Bernadette, ARANDA Coralie, MARQUET Lucy. Les orphelins confiés à leurs proches en protection de l'enfance. *ONPE Synthèses*. Janvier-février 2022, numéro 6. Disponible en ligne : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/bos\\_06\\_fin\\_c.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/bos_06_fin_c.pdf).

47 BOTELLA Nathalie. *La médiatisation des visites enfants-parents : apports théoriques et pratiques*. *ONPE Synthèses*. Mai-juin 2022, numéro 8. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/bos\\_08\\_v4.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/bos_08_v4.pdf).

Un décret est prévu et sera nécessaire pour préciser la nature et le contenu de cet accompagnement. Le terme de « référent » comme la notion de projet pour l'enfant mobilisé par le texte laissent entendre un accompagnement mis en œuvre sous la responsabilité du service départemental de l'ASE. Pour autant, un tel accompagnement ne figure ni dans les missions du service de l'ASE, ni dans les prestations encadrées par le CASF. Il sera donc essentiel que le décret puisse préciser les objectifs et le contenu de cet accompagnement (s'adressera-t-il uniquement à l'accueillant comme le législateur le laisse entendre ou aussi à l'enfant, voire à ses parents ?) mais aussi ce qu'il adviendra en cas de refus du tiers d'adhérer au soutien qui lui est proposé. La place des titulaires de l'autorité parentale et la possibilité de médiatiser les relations entre eux et le tiers gagneront également à être précisées. Enfin, si ces dispositions vont permettre de s'assurer que les proches désignés comme tiers dignes de confiance bénéficient d'une information quant à l'indemnité pouvant leur être versée, il eût été encore plus incitatif de saisir l'occasion de cette loi, et de ses décrets d'application, pour fixer le montant minimal de cette indemnité et systématiser l'information des tiers concernés. Dès 2014, le Défenseur des droits affirmait d'ailleurs dans l'avis précité qu'« une meilleure information devrait être donnée aux tiers dignes de confiance et autre membre de la famille qui se voient confier un enfant dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative sur l'ensemble des prestations dont ils peuvent bénéficier. Les conseils généraux devraient également, a minima, envisager d'adapter le montant de l'indemnité d'entretien prévue à l'article L. 228-3 du Code de l'action sociale et des familles en fonction des besoins réels de l'enfant et de l'âge de l'enfant accueilli ».

### **La précision du service chargé d'accompagner les droits de visite parents-enfants en cas d'accueil de l'enfant chez un tiers**

L'article 1 de la loi complète par ailleurs l'article 375-7 du Code civil. Le nouveau texte précise quel type de service peut être chargé d'accompagner un droit de visite en présence d'un tiers lorsque l'enfant a été confié à un tiers digne de confiance ou à un membre de la famille : le juge des enfants peut charger le service de l'ASE ou un service chargé d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert d'accompagner ce droit de visite. Cette disposition pourrait à l'avenir éviter le risque de se heurter à un refus d'accompagnement des visites par ces deux services et constituer ainsi un levier supplémentaire favorisant le placement chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance.

### **Le principe de non-séparation des fratries réaffirmé**

Le législateur modifie l'article 375-7 du Code civil (article 5 de la loi) et réaffirme à cette occasion la nécessité de préserver le lien de l'enfant confié et sa fratrie. Pour ne donner qu'un seul exemple, l'Étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement (Élap) montre que 75 % des jeunes majeurs interrogés ayant bénéficié d'un suivi au titre de la protection de l'enfance appartiennent à une fratrie de trois enfants ou plus. L'étude souligne également que la majorité de ces enfants confiés ne vivent pas ensemble et que 18 % d'entre eux sont les seuls de leur fratrie à être placés<sup>48</sup>.

---

48 FRECHON Isabelle, et al. *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger : trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*. Paris : Centre national de la recherche scientifique, Institut national d'études démographiques, mars 2009, tab. 10, p. 42. Disponible en ligne : [https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Politiques\\_pour\\_enfants\\_en\\_danger\\_Rapport\\_INED\\_2012.pdf](https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Politiques_pour_enfants_en_danger_Rapport_INED_2012.pdf).

Ce principe découle du droit à la vie familiale protégé par le droit européen et international. En France, il était déjà consacré, d'une part, au sein de l'article 371-5 du Code civil depuis la loi du 30 décembre 1996, d'autre part, au sein de l'article 375-7 depuis la loi du 5 mars 2007. Enfin, depuis la loi du 14 mars 2016, les dispositions relatives au projet pour l'enfant<sup>49</sup> imposent la prise en considération des relations entre les frères et sœurs « *afin d'éviter les séparations* ». Alors qu'il est fréquemment rappelé que ce droit est loin d'être effectif<sup>50</sup>, la nouvelle formulation légale semblent aller plus loin que les textes précédents : le lieu d'accueil ne doit plus seulement faciliter le maintien des liens, mais l'accueil de l'ensemble de la fratrie doit se faire sur un même lieu « *sauf si son intérêt commande une autre solution* ». Cette nouvelle formulation fait peser des responsabilités accrues sur les départements quant à l'allocation de moyens et à la création de places dédiées. À cet égard, il convient de rappeler l'existence de plusieurs recherches qui permettent de mieux comprendre les enjeux d'un accueil conjoint des fratries<sup>51</sup>, et de recommander ces accueils, tout en reconnaissant des exceptions à ce principe dans l'intérêt de l'enfant et notamment dans certaines situations de violences intrafamiliales.

On peut regretter que le législateur ait laissé subsister dans le droit en vigueur des formulations différentes. Il existe en effet une discordance entre cette nouvelle disposition qui n'autorise la séparation de la fratrie qu'à la condition qu'elle ne soit pas contraire à l'intérêt de l'enfant, et les articles 371-5 du Code civil et L. 223-1-1 du CASF qui continuent de mentionner que la fratrie doit être maintenue ensemble « *sauf si cela n'est pas possible* ».

Enfin, l'article L. 223-3 du CASF (article 17 de la loi) complète l'arsenal législatif sur le sujet et prévoit que le service de l'ASE doit justifier obligatoirement d'une décision de séparation des fratries et en informer le juge des enfants dans les quarante-huit heures.

Tout l'enjeu sera de savoir si ces nouvelles dispositions, complémentaires au droit déjà en vigueur, favoriseront un travail de réflexion et une évolution des pratiques professionnelles en ce qui concerne l'accueil des fratries et, *a minima*, le maintien des liens entre frères et sœurs. Il faut souligner qu'au-delà des principes juridiques, cette question est loin d'être simple en raison notamment du nombre d'enfants accueillis à l'ASE faisant partie de familles nombreuses, de l'existence de nombreuses familles recomposées, et donc de fratries élargies à des demi- ou quasi-frères et sœurs, mais aussi des liens parfois complexes entretenus au sein de ces fratries en lien avec la problématique familiale ayant justifié la mesure de protection.

---

49 Article L. 223-1-1 du CASF.

50 Ces chiffres croisent ceux diffusés dans une étude menée par l'observatoire social de la Dases et l'observatoire parisien de la protection de l'enfance, et publiée en novembre 2020, concernant une cohorte d'enfants accueillis à l'ASE nés en 2005. Selon cette étude, trois quarts de ces enfants avaient une fratrie, 10 % étaient accueillis avec l'ensemble de la fratrie, 19 % avec une partie de la fratrie, 52 % en étaient séparés, et 18 % étaient les seuls de leurs fratries à être confiés à l'ASE. OBSERVATOIRE SOCIAL DE LA DASES, OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE. *Avoir 12 ans à l'ASE : étude sur les profils des enfants de 12 ans confiés à l'aide sociale à l'enfance à Paris*. Paris : Ville de Paris, 2020. Disponible en ligne : <https://docplayer.fr/200172243-Etude-realisee-par-l-observatoire-social-de-la-dases-en-lien-avec-l-observatoire-parisien-de-la-protection-de-l-enfance-oppe.html>.

51 Voir notamment : SCelles Régine. *Accueil des fratries : analyse de l'expérience de professionnels travaillant dans le cadre des villages de l'association SOS Villages d'enfants*. Rapport final, septembre 2006. Étude financée par SOS Villages d'enfants. Disponible en ligne : [http://scelles.free.fr/pdf/Rapport\\_final\\_Regine\\_Scelles\\_Analyse\\_de\\_l\\_experience\\_de\\_professionnels\\_SOS.pdf](http://scelles.free.fr/pdf/Rapport_final_Regine_Scelles_Analyse_de_l_experience_de_professionnels_SOS.pdf).

## L'allocation de rentrée scolaire maintenue lors d'un placement à domicile

L'article L. 543-3 du Code de la sécurité sociale (article 2 de la loi) permet de maintenir le versement de l'allocation de rentrée scolaire « *au membre de la famille qui assume la charge effective et permanente de l'enfant* » lorsque, bien que confié à l'ASE, ce dernier « *continue de résider au sein de sa famille et d'être à la charge d'un de ses membres* ». Cette hypothèse vise les pratiques de placement dit « à domicile ». Il s'agit ici de répondre à un vide juridique en favorisant la prise en charge matérielle de l'enfant lorsqu'il reste accueilli dans sa famille.

On peut regretter que le législateur n'évoque le placement à domicile que sous le prisme de l'allocation de rentrée scolaire, alors que le statut juridique du placement à domicile soulève des questions de fond. La démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile<sup>52</sup> évoquait l'absence d'un cadre juridique précis et la crainte de voir le placement à domicile se substituer à certains accueils organisant la séparation physique de l'enfant et de ses parents pour des raisons uniquement économiques. L'Inspection générale des affaires sociales (Igas) proposait alors de mieux encadrer cette pratique, rejointe en cela par le CNPE<sup>53</sup>. Dans un avis de 2021, le CNPE demandait en effet une clarification de cette modalité d'accueil, tout en rappelant la nécessité de procéder, avant de prononcer ce type de mesure, à une évaluation fine des besoins des enfants et des ressources des familles, afin que le placement à domicile soit fondé sur une décision motivée.

## Des dispositions visant à renforcer les personnes présentes dans l'entourage de l'enfant, parallèlement à un accueil institutionnel

De nombreuses recherches<sup>54</sup> mettent en évidence le faible capital social et le risque d'isolement des jeunes majeurs sortant de l'ASE<sup>55</sup>. La fin de l'accompagnement au titre de la protection de l'enfance se traduit souvent par une rupture des liens noués par le jeune avec les professionnels qui l'entourent et les autres jeunes confiés. En outre, une part importante d'entre eux ont peu ou n'ont plus de relations avec les membres de leur famille et ne disposent pas d'un réseau amical solide<sup>56</sup>. Plusieurs recherches ont ainsi montré l'intérêt pour les enfants confiés de pouvoir s'appuyer sur des relations affectives durables et non concurrentes des relations parentales, complémentaire à l'accompagnement proposé par les professionnels, avec des personnes non rémunérées. De telles relations ont pour principal objectif d'enrichir le capital social de ces enfants et de favoriser un sentiment d'estime de soi<sup>57 58</sup>.

52 INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS). *Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile*. Paris : Igas, décembre 2019. Disponible en ligne : <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-036R.pdf>.

53 Avis 2021 – 4 du CNPE relatif au besoin de clarification des conditions de mise en œuvre des interventions de protection de l'enfance à domicile (PEAD) : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_2021-4\\_relatif\\_au\\_paed\\_070921.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_2021-4_relatif_au_paed_070921.pdf).

54 Pour une synthèse de ces recherches, voir notamment : ONPE. *L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance*. Paris : ONPE (revue de littérature), octobre 2014. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20141029\\_revue\\_de\\_litterature\\_autonomie.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20141029_revue_de_litterature_autonomie.pdf).

55 Voir notamment : LACROIX Isabelle. *Passage à l'âge adulte des jeunes sortant de l'Aide sociale à l'enfance*. Paris : Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fiches repères, n° 51), juillet 2020. Disponible en ligne : [https://injep.fr/wp-content/uploads/2020/07/FR51\\_jeunes\\_majeurs\\_ASE.pdf](https://injep.fr/wp-content/uploads/2020/07/FR51_jeunes_majeurs_ASE.pdf).

56 FRECHON Isabelle, DUMARET Annick-Camille. Bilan critique de cinquante ans d'études sur le devenir des enfants placés. *Neuropsychiatrie de l'enfant et de l'adolescent*. 2008, n° 3, vol 56, p 135-147.

57 SELLENET Catherine. Parentèle, tiers dignes de confiance et parrains : des solidarités autour de l'enfant en protection de l'enfance. *Informations sociales*. 2015/2, n° 188), p. 88 à 95.

58 CAUSE MAJEUR ! *Recommandation du collectif Cause majeur ! pour un accompagnement des jeunes majeur.e.s jusqu'à leur inclusion pleine et entière dans la société*. Le Kremlin-Bicêtre : Cause majeur !, avril 2020, p. 10. Disponible en ligne : <https://www.france-parrainages.org/documents/164>.

Ainsi, la loi du 7 février 2022 cherche-t-elle, d'une part, à préserver les liens noués par l'enfant avant toute mesure de placement en assistance éducative et, d'autre part, à ce que les enfants protégés, bénéficiant d'un accueil institutionnel, soient davantage entourés. À ce titre, la loi organise de nouvelles possibilités d'accompagnement, *via* le parrainage, le mentorat ou encore la désignation d'une personne de confiance.

### La proposition systématique d'un parrainage

L'article L. 221-2-6 du CASF (article 9 de la loi) pose le principe d'une proposition systématique de parrainage faite à tout enfant pris en charge par les services de l'ASE. Le texte conditionne la mise en œuvre de ce parrainage à une évaluation préalable de la situation, à l'accord des titulaires de l'autorité parentale et au respect de l'intérêt de l'enfant.

La pratique du parrainage reste relativement méconnue<sup>59</sup> et utilisée de façon disparate sur le territoire<sup>60</sup>. Les pratiques départementales mettent aujourd'hui en évidence des approches complémentaires entre un parrainage « *affectif* » ou de proximité et un parrainage dit « *professionnel* » visant à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi et au monde de l'entreprise. Le parrainage résulte d'une tradition ancienne qui fait l'objet d'une lente reconnaissance institutionnelle<sup>61</sup>, avant d'être consacrée par un arrêté du 11 août 2005<sup>62</sup> créant une charte du parrainage d'enfants.

La loi du 7 février 2022 (article 9) définit le parrainage comme « *une relation durable coordonnée par une association et construite sous la forme de temps partagés réguliers entre l'enfant et le parrain et la marraine* ». La codification d'une intermédiation par une association habilitée à cet effet contraste avec le caractère bénévole et longtemps peu institutionnalisé de ces accompagnements. La loi renvoie à un nouveau texte réglementaire le soin de définir les règles encadrant le parrainage, à savoir « *les principes fondamentaux du parrainage d'enfant en France ainsi que les modalités d'habilitation des associations de parrainage* ». Ce décret sera utile pour préciser le rôle de chacun dans la mesure où, pour l'heure, la loi prévoit une compétence commune de l'association de parrainage et du service de l'ASE non seulement pour informer, accompagner mais aussi contrôler les parrains et marraines.

La volonté d'intensifier l'accompagnement comme le contrôle des parrains et marraines peut se justifier par l'impératif d'assurer la sécurité de l'enfant parrainé mais peut en pratique s'avérer problématique au regard de la formulation du texte. La loi affirme en effet que la « *désignation* » du parrain est assurée par le président du conseil départemental et ne mentionne pas l'accord de l'enfant comme une condition à la mise en œuvre du parrainage. Ces éléments conduisent à « *institutionnaliser* » la relation entre de parrainage plutôt que de conserver l'idée première d'une rencontre librement choisie et construite par les deux principaux acteurs de la relation qui restent l'enfant et le parrain.

---

59 HALIFAX Juliette, LABASQUE Marie-Véronique. Le parrainage de proximité d'enfants : une forme de solidarité bénévole plus ou moins bien acceptée par les professionnels de la protection de l'enfance. Communication au septième congrès de l'Association internationale pour la formation, la recherche et l'intervention sociale (Aifris), 4-7 juillet 2017.

60 Voir notamment : ONPE. *L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs »*. Paris : ONPE (rapport d'étude), janvier 2015, p. 77. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20150126\\_jm\\_web.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20150126_jm_web.pdf). Cette publication développe notamment l'exemple du parrainage affectif mis en place dans le Finistère.

61 Notamment la circulaire n° 38 du 30 juin 1978 relative au parrainage des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance.

62 Arrêté du 11 août 2005 relatif à la charte du parrainage d'enfants (NOR : SSHA0522989).



Le risque est alors d'assécher un vivier de parrains potentiels dont certains ont déjà pu mentionner dans le cadre de travaux de recherche les tensions entre cette démarche volontaire de bénévolat et une prise en charge sociale contrainte, ainsi qu'un sentiment d'instrumentalisation par des institutions en manque de moyens <sup>63</sup>.

### La proposition systématique d'un mentorat à partir du collègue

Le II de l'article L. 221-2-6 du CASF (article 9 de la loi) rend également systématique, à partir du collègue, la proposition d'un mentorat défini comme « *une relation interpersonnelle d'accompagnement et de soutien basée sur l'apprentissage mutuel* » dont l'objectif est de « *favoriser le développement de l'enfant accompagné en établissant des objectifs qui évoluent et s'adaptent en fonction de ses besoins spécifiques* ». La complexité de cette rédaction questionne au premier abord quant au contenu et aux spécificités de cette relation, qui semble s'apparenter à une forme particulière de parrainage dit « professionnel » <sup>64</sup>.

La définition légale ci-dessus évoquée ne mentionne pas expressément le soutien scolaire ou l'aide à l'insertion sociale et professionnelle fournis au jeune par le mentor. Pourtant, la lecture des travaux parlementaires met en évidence le lien entre cet amendement gouvernemental et le lancement en 2021 du dispositif « 1 jeune, 1 mentor » porté par le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion et doté d'un financement de plusieurs millions d'euros. Ce dispositif vise, plus clairement, à lutter contre les inégalités sociales et à ce que les jeunes bénéficient de l'accompagnement d'un mentor dans leurs choix d'orientation ou en matière d'insertion professionnelle. Le mentor met ainsi à disposition « *son expérience et ses réseaux, à raison de quelques heures par mois, avec une ambition : aider le mentoré à améliorer des compétences ou capacités qui lui permettront de se sentir plus à l'aise ou plus autonome pour avancer dans la vie* » <sup>65</sup>. Il est intéressant de noter qu'à ce jour peu de recherches existent sur le sujet. En 2021, les premiers résultats d'un projet pilote de mentorat individuel auprès d'enfants accueillis en établissement dans cinq pays d'Europe, dont la France, ont été présentés et montrent pour l'instant des effets limités sur les résultats scolaires des jeunes mais des effets positifs sur leur bien-être <sup>66</sup>.

Comme pour le parrainage, il existe déjà des associations, fondations et collectifs sur lesquels les conseils départementaux devraient pouvoir s'appuyer. La question qui demeure est double : *quid* d'une mobilisation de la société à la hauteur des enjeux, que ce soit en termes de nombre d'enfants à accompagner ou de qualité et de fiabilité des liens ainsi créés ? *Quid* par ailleurs des coûts induits par la systématisation du parrainage et du mentorat lorsque l'on sait que ce type d'accompagnement conduit, selon les départements à des subventions associatives très variables, le plus souvent comprises entre 500 à 1 500 euros par an et par enfant.

---

63 HALIFAX Juliette, LABASQUE Marie-Véronique. Le parrainage de proximité d'enfants... *Op. cit.*

64 ONPE. *L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs »*. *Op. cit.* Voir page 78 pour l'exemple du parrainage professionnel mis en place dans le Val-de-Marne.

65 Pages web du dispositif : <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/1jeune1mentor-premierAAP>.

66 GARCIA MOLSOSA Marta, COLLET-SABÉ Jordi, MONTERRAT Carme. The role of mentoring in the schooling of children in residential care. *European Journal of Social Work*. Septembre 2019, vol. 24, n° 1, p. 47-59. Une synthèse de cet article figurera dans une prochaine revue de littérature de l'ONPE sur la scolarité (à paraître).

## La désignation d'une personne de confiance majeure

L'article L. 223-1-3 du CASF (article 17 *in fine* de la loi) permet à un mineur bénéficiant d'une prestation d'aide sociale à l'enfance de désigner « *une personne de confiance majeure* » qui pourra « *l'accompagner dans ses démarches, notamment en vue de préparer son autonomie* ». Cette personne de confiance qui est défini de manière particulièrement large (« *un parent ou toute autre personne de son choix* ») pourra notamment assister à l'entretien de préparation à la majorité prévu par l'article L. 222-5-1 du CASF. La loi prévoit que cette personne soit désignée par le mineur « *en concertation* » avec l'éducateur référent. Le texte précise que les modalités de cette désignation seront fixées par décret. Il sera alors nécessaire de définir la marche à suivre lorsque l'éducateur référent et le mineur seront en désaccord sur la personne choisie par le mineur, notamment dans les situations où le référent redoute un conflit entre les intérêts du mineur et ceux de la personne de confiance qu'il entend désigner.

Cet article fait écho aux dispositions qui existent par ailleurs au deuxième alinéa de l'article L. 223-1 du CASF. Cette disposition affirme en effet que toute personne « *qui demande une prestation* » ou « *qui en bénéficie* », « *peut être accompagnée de la personne de son choix, représentant ou non une association, dans ses démarches auprès du service* ». Le texte ajoute une exception : « *Néanmoins, celui-ci a la possibilité de proposer également un entretien individuel dans l'intérêt du demandeur.* » Bien que le texte ne le précise pas, cette disposition semble initialement viser les titulaires de l'autorité parentale, représentant par ailleurs l'enfant dans l'exercice de ses droits. La loi du 7 février 2022 ne semble pas ouvrir un droit équivalent à l'enfant en lui permettant de désigner la personne de confiance de son choix, tout en affirmant la possibilité pour le service de l'ASE de proposer à ce dernier un entretien individuel dans son intérêt, conformément à ce qui existe pour les dispositions précitées.

## PARTIE 2

### DES DISPOSITIONS FAVORISANT LA SÉCURITÉ DES ACCUEILS

La loi du 7 février 2022 apporte des réponses à une préoccupation croissante pour la sécurité des enfants accueillis. L'interdiction des accueils hôteliers a pris une large place dans les débats. Le renforcement et le contrôle des incapacités pour les professionnels et les bénévoles intervenant en protection de l'enfance ainsi que l'obligation de décliner à différents niveaux une stratégie de prévention de la maltraitance institutionnelle complètent ce dispositif.

#### L'interdiction progressive des accueils à l'hôtel

En novembre 2020, l'Igas<sup>67</sup> estime que le nombre de mineurs confiés à l'ASE hébergés à l'hôtel se situerait entre 7 500 et 10 500, soit une proportion sur le total des mineurs confiés à l'ASE variant entre 1 % et 18 % de mineurs à l'hôtel selon les départements. Ces accueils concerneraient très majoritairement des mineurs non accompagnés (MNA) et, plus à la marge, des mineurs en grande souffrance psychique, particulièrement difficiles à prendre en charge. Ces réalités traduisent, selon l'Igas, des « *carences institutionnelles de prise en charge* ».

Après de nombreux débats, l'article L. 221-2-3 du CASF (article 7 de la loi du 7 février 2022) pose le principe d'une interdiction de l'hébergement en hôtel des enfants et jeunes majeurs de moins de 21 ans accueillis au titre de la protection de l'enfance. Autrement dit, à compter de février 2024, en dehors des périodes de vacances ou de loisirs, les mineurs et jeunes majeurs doivent être accueillis soit chez des assistants familiaux agréés, soit dans des établissements et services sociaux et médico-sociaux tels que défini par l'article L. 312-1 du CASF.

Ce principe est toutefois assorti d'une dérogation, permettant à titre exceptionnel l'accueil de mineurs, en raison de l'urgence ou pour assurer une mise à l'abri, dans des structures d'hébergement relevant des articles L. 227-4 et L. 321-1 du CASF. Ces structures sont, d'une part, des lieux d'accueil de vacances et de loisirs et, d'autre part, des structures exerçant une activité à titre privé et soumises à obligation de déclaration (de type « home d'enfants », ces dernières devant, pour pouvoir poursuivre ces accueils dérogatoires même ponctuellement, passer à terme dans un régime d'autorisation comme indiqué ci-après). Ces accueils exceptionnels ne peuvent pas durer plus de deux mois et ne peuvent pas concerner des mineurs en situation de handicap. Un décret doit préciser le niveau minimal d'encadrement et de suivi des mineurs ainsi que la formation requise dans ces structures d'accueil dérogatoires (article L. 221-2-3 du CASF, article 7, I, 1<sup>o</sup> de la loi du 7 février 2022). Il est à noter que, dans son avis n° 21-15 du 15 octobre 2021, la Défenseure des droits a d'une part relevé que les mineurs accueillis dans des situations d'urgence et de recueil provisoire étaient souvent en grande fragilité et avaient « *pendant cette première période de prise en charge besoin d'un suivi très soutenu* », d'autre part pris position contre la mention dans le CASF de la notion de « *mise à l'abri* », considérant que, « *minimaliste* », cette notion « *est à proscrire dans les textes législatifs s'agissant d'enfants en danger* »<sup>68</sup>.

67 INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS). *L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance*. Paris : Igas, novembre 2020. Disponible en ligne : <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2020-018r.pdf>.

68 Défenseur des droits, avis n° 21-15 du 15 octobre 2021 relatif au projet de loi sur la protection des enfants : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=21001](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21001).

Dans l'attente de l'entrée en vigueur en 2024 du principe évoqué précédemment, l'accueil hôtelier de mineurs et jeunes âgés de moins de 21 ans reste possible, limité à une durée de deux mois et dans le respect des conditions prévues dans le cadre d'un décret à paraître portant sur le niveau minimal d'encadrement et de suivi des mineurs ainsi que la formation requise dans ces structures d'accueil dérogatoires (article 7, II, A de la loi du 7 février 2022).

Par ailleurs, le régime d'autorisation par le président du conseil départemental des établissements et services intervenant en protection de l'enfance est étendu d'une part à des personnes relevant jusqu'en février 2022 du régime déclaratif, dès lors qu'elles accueillent même ponctuellement des mineurs relevant de l'ASE, d'autre part aux structures d'accueil d'urgence de personnes se présentant comme MNA (article L. 312-1 du CASF modifié par l'article 7, I, 3° de la loi du 7 février 2022). Les personnes ayant procédé à une déclaration sur le fondement de l'article L. 321-1 du CASF peuvent continuer à accueillir des mineurs ponctuellement jusqu'au 9 février 2023, date à laquelle elles devront soit avoir déposé leur demande d'autorisation, soit arrêter leur activité soumise à obligation d'autorisation (article 7 II B de la loi du 7 février 2022).

### **Le renforcement du régime des incapacités à intervenir auprès d'enfants**

L'article L. 133-6 du CASF (article 20 de la loi) renforce le dispositif des incapacités à intervenir auprès d'enfants en cas d'antécédents judiciaires, notamment lorsque le professionnel ou le bénévole est auteur d'infractions sexuelles ou violentes. Le contrôle de ces incapacités, avant l'exercice des fonctions de la personne puis à intervalles réguliers au cours de cet exercice, s'effectue *via* la délivrance du bulletin numéro 2 du casier judiciaire et la consultation du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

L'étude d'impact réalisée par le Gouvernement précise, quant à elle, que « *dans le champ de la protection de l'enfance et de la petite enfance, ces contrôles ont vocation à concerner environ 1 100 000 professionnels, auxquels il faut rajouter les bénévoles dont la volumétrie reste à déterminer (Source Drees, 2017)* ». Selon le Gouvernement, « *le contrôle des intervenants en contact avec les mineurs devrait se greffer sur un outil préexistant, ce qui aura pour conséquence de limiter le coût financier. Le coût de l'extension du "SI Honorabilité" avoisinerait les 100 000 euros, sous réserve toutefois d'une étude fonctionnelle de l'outil. La mesure induirait un coût en ressources humaines au niveau des services déconcentrés de l'État (Dreets) [directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités] avec le recrutement envisagé de 10 ETP pour les 18 Dreets à compter de 2022 ce qui permettrait de répondre au besoin* ». Sur les modalités de mise en œuvre de ce texte, l'Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé (Andass) estime qu'il sera nécessaire d'établir un circuit direct entre chaque employeur public ou associatif et les services de l'État chargés des casiers judiciaires, considérant que « *ce contrôle dans les phases de recrutement de professionnels ne peut être réalisé par les départements pour les établissements sous autorisation* ». Les choix faits à un niveau réglementaire seront donc déterminants pour garantir le caractère opérationnel de cette disposition.

## La lutte contre la maltraitance institutionnelle

L'article L. 119-1 du CASF (article 23 de la loi) est la seule disposition de la loi du 7 février 2022 qui dépasse le champ de la protection de l'enfance *stricto sensu* et concerne l'action sociale et médico-sociale dans son ensemble. Cet article qui vise les enfants, mais aussi plus largement l'ensemble des personnes vulnérables définit la maltraitance comme « *un geste, une parole, une action ou un défaut d'action s'inscrivant dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement, et compromettant ou portant atteinte au développement, aux droits, aux besoins fondamentaux ou à la santé d'une personne en vulnérabilité* ». Cette définition s'inspire fortement des conclusions de la démarche nationale de consensus pour un vocabulaire partagé de la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité, proposées par la Commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance <sup>69</sup>.

Cette définition générale trouvera en revanche une application spécifique dans le champ de la protection de l'enfance au regard de la spécificité des maltraitements infantiles. Si elle permet une base de réflexion commune pour lutter contre les maltraitements institutionnels, dans le champ social, s'agissant des violences intrafamiliales à l'égard des enfants, les connaissances sur la complexité et la spécificité de leur repérage, de leur prise en charge et de leurs effets <sup>70</sup> exigent que les intervenants tiennent compte des différentes formes de maltraitements possibles, reconnues au niveau international en tant que violences physiques, sexuelles, psychologiques, négligences graves et l'exposition des enfants aux violences conjugales.

En complément de la définition précitée, l'article L. 311-8 du CASF (article 22 de la loi du 7 février 2022) déclare que les établissements et services sociaux et médico-sociaux sont désormais tenus à une obligation nouvelle consistant à préciser, dans leur projet d'établissement ou de service, leur politique de prévention et de lutte contre la maltraitance, notamment en matière de gestion du personnel, de formation et de contrôle. Ils doivent également désigner, sur une liste arrêtée par le président du conseil départemental, le préfet et l'agence régionale de santé (ARS), une autorité extérieure à leur structure et indépendante du conseil départemental à laquelle les personnes accueillies peuvent faire appel et qui est autorisée à visiter l'établissement à tout moment. Dans le champ de la protection de l'enfance, les risques de maltraitance institutionnelle sont clairement identifiés <sup>71</sup> et plusieurs publications récentes ont alerté sur la nécessité d'une vigilance constante sur cette problématique. Une étude qualitative issue d'entretiens auprès de jeunes en fin de parcours de protection relève l'existence de violences de nature différentes selon les modes de prises en charge, avec notamment des violences entre jeunes et adultes dans certaines familles d'accueil et des violences entre pairs plus fréquemment dénoncées dans des établissements collectifs <sup>72</sup>.

---

69 COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA MALTRAITEMENT ET DE PROMOTION DE LA BIEN-TRAITEMENT. Démarche nationale de consensus pour un vocabulaire partagé de la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, mars 2021. Disponible en ligne : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/vocabulaire\\_partage\\_de\\_la\\_maltraitance\\_des\\_personnes\\_en\\_situation\\_de\\_vulnerabilite\\_-\\_mars\\_2021-2.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/vocabulaire_partage_de_la_maltraitance_des_personnes_en_situation_de_vulnerabilite_-_mars_2021-2.pdf).

70 ONPE. *La maltraitance intrafamiliale envers les enfants*. Paris : ONPE (revue de littérature), août 2016. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/revue\\_web\\_liens\\_actifs.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/revue_web_liens_actifs.pdf).

71 ASSOCIATION FRANÇAISE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE SUR L'ENFANCE MALTRAITÉE (AFIREM). Violences institutionnelles : hommage à Stanislas Tomkiewicz. *Cahiers de l'AFIREM*. 2014, n° 60.

72 LACROIX Isabelle, CHAÏEB Sarra, DIETRICH-RAGON Pascale, FRECHON Isabelle. *La violence sous protection : expériences et parcours des jeunes récemment sortis de placement*. Paris : Ined (Documents de Travail, n° 263), juin 2021. Disponible en ligne : [https://www.ined.fr/fichier/s\\_rubrique/31703/dt.2021.263.violence.institutionnelle.protection.enfance.fr.pdf](https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/31703/dt.2021.263.violence.institutionnelle.protection.enfance.fr.pdf).

Ces témoignages rejoignent ceux recueillis dans le cadre de la mission La parole aux enfants installée par le Gouvernement et réalisée auprès d'enfants pris en charge, dont certains ont indiqué avoir été victimes de violences sexuelles ou physiques dans le cadre de leur accueil <sup>73</sup>. Ces observations soulignent l'urgence de voir assurée la protection des enfants contre toute forme de violence dans le cadre de leur prise en charge.

L'article L. 312-4 du CASF (article 22 de la loi du 7 février 2022) déclare par ailleurs qu'une stratégie de prévention des maltraitances institutionnelles dans les établissements, services et lieux de vie doit également être intégrée au sein des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (et notamment des schémas départementaux de protection de l'enfance). Cette stratégie doit comporter des recommandations sur la détection des risques de maltraitance, sur la prévention et le traitement des situations de maltraitance, ainsi que sur les modalités de contrôle de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement proposé par ces établissements et services. Le même article prévoit en outre que le président du conseil départemental présente chaque année à l'assemblée départementale un rapport sur la gestion de ces établissements recensant notamment les événements indésirables graves survenus. Cette disposition devra s'articuler avec les obligations faites aux structures de signaler à l'autorité administrative compétente tout dysfonctionnement grave et tout événement ayant pour effet de menacer ou de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes prises en charge, conformément aux articles L. 331-8-1 et R. 331-8 du CASF. Elle devra également tenir compte des démarches locales mises en œuvre autour du retour sur événements dramatiques <sup>74</sup>.

L'ONPE suggère que la mise en place d'une stratégie départementale de prévention des maltraitances institutionnelles en protection de l'enfance, puisse être réfléchi et élaborée en lien avec l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE). En effet, l'ODPE semble pouvoir être le lieu adéquat pour une telle réflexion, d'abord au regard des missions qui lui sont confiées par la loi en matière de recueil de données, de suivi de la mise en œuvre du schéma départemental de protection de l'enfance, de formulation de propositions et avis sur la politique de protection de l'enfance, d'élaboration d'un programme des besoins en formation des professionnels, ou encore d'exploitation des évaluations internes et externes des établissements et service (article L. 226-3-1 du CASF). Ensuite, sa composition, qui rassemble l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance au niveau départemental, doit lui permettre d'animer des échanges et de mener des réflexions concertées sur la manière de lutter contre les maltraitances institutionnelles et d'assurer la mise en œuvre effective et cohérente des dispositions précitées.

---

73 ARNAUD-MELCHIORRE Gautier. *À (h)auteur d'enfants : rapport de la mission La parole aux enfants*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, 2022. Disponible en ligne : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_a\\_h\\_auteur\\_d\\_enfant\\_agm\\_04012022.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_a_h_auteur_d_enfant_agm_04012022.pdf).

74 ONPE. *Le retour sur évènement dramatique en protection de l'enfance : sens et repères méthodologiques*. Paris : ONPE (livret méthodologique), octobre 2019. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/livret\\_red\\_complet\\_web.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/livret_red_complet_web.pdf).

## PARTIE 3

### DES DISPOSITIONS RELATIVE À L'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL

Selon les dernières données disponibles au niveau national au 31 décembre 2019, la population d'enfants et de jeunes confiés en protection de l'enfance est en augmentation et le nombre de ceux vivant en famille d'accueil s'établit à 76 100. Proportionnellement, la part prise par l'accueil familial dans l'ensemble des accueils en protection de l'enfance tend à diminuer régulièrement depuis plusieurs années, passant de 46,8 % au 31 décembre 2017 à 42,1 % au 31 décembre 2019 <sup>75</sup>. Entre 2017 et 2019, au niveau national, le nombre d'assistants familiaux répertoriés dans les effectifs des personnels départementaux de l'action sociale et médico-sociale a diminué de 3 %, 36 410 assistants familiaux étant décomptés dans ces effectifs fin 2019 <sup>76</sup>. C'est dans un contexte de difficultés de recrutement d'assistants familiaux par les employeurs départementaux et associatifs, qui peinent depuis plusieurs années à renouveler leurs professionnels <sup>77</sup>, que plusieurs dispositions de la loi du 7 février 2022 – portant majoritairement sur les conditions d'agrément et de travail – visent à « améliorer l'exercice du métier d'assistant familial ».

#### Le renforcement du contrôle des conditions d'accueil familial à travers l'agrément

Trois mesures renforcent la protection des mineurs accueillis, *via* l'obligation d'agrément préalable à l'exercice du métier d'assistant familial :

- L'impossibilité d'obtenir un agrément en cas de condamnations pénales incompatibles avec l'exercice du métier est élargie à la présence de personnes majeures ou mineures âgées d'au moins 13 ans (autres que les jeunes accueillis) vivant au domicile du demandeur et inscrites au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (article L. 421-3 du CASF modifié par l'article 21 de la loi du 7 février 2022).
- L'impossibilité de délivrer un nouvel agrément avant l'expiration d'un délai approprié (qui doit être fixé par voie réglementaire) est instaurée concernant toute personne dont l'agrément a été retiré en raison de faits de violences commis à l'encontre de mineurs accueillis (article L. 421-6 du CASF modifié par l'article 30, 1<sup>o</sup> de la loi du 7 février 2022). Cette restriction porte sur la délivrance d'un nouvel agrément et non sur le dépôt d'une nouvelle demande. Les dispositions réglementaires devront donc apporter des garanties suffisantes en ce qui concerne les conditions de délivrance d'un nouvel agrément dans de telles circonstances, afin que cette mesure ne se traduise pas par un recul en termes de protection des enfants.

75 ONPE. *La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2019 : les disparités départementales*. Op. cit.

76 DREES. Le personnel de l'action sociale et médico-sociale départementale (année 2020). Données disponibles en ligne : [https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/3066\\_le-personnel-de-l-action-sociale-et-medico-sociale/information](https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/3066_le-personnel-de-l-action-sociale-et-medico-sociale/information).

77 Constat dressé et étayé dès 2015 par l'ONPE dans une étude dédiée : ONPE. *L'accueil familial : quel travail d'équipe ?* Paris : ONPE (rapport d'étude), juillet 2015. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20150710\\_af\\_web\\_0.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20150710_af_web_0.pdf).

- La mise en place d'une base nationale recensant l'ensemble des agréments délivrés pour l'exercice de la profession d'assistant familial ainsi que les suspensions et retraits d'agrément est confiée au groupement d'intérêt public (GIP) chargé de la protection de l'enfance, de l'adoption et de l'accès aux origines personnelles. Cette base doit être constituée de données qui seront précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et qui feront l'objet d'un traitement automatisé. Elle a vocation à être consultée d'une part par les départements pour vérifier l'absence de retrait d'agrément à l'encontre d'un demandeur ayant changé de département, d'autre part par les employeurs d'assistants familiaux pour s'assurer de la validité de l'agrément des personnes employées (article L. 421-7-1 du CASF, article 30, 3<sup>o</sup> loi du 7 février 2022).

## **De nouvelles conditions de travail pour les assistants familiaux**

Les conditions de travail relatives à la rémunération, à l'exclusivité d'emploi, aux congés sont modifiées (article 28 II de la loi du 7 février 2022). Il convient de noter que les dispositions présentées ci-après entreront en vigueur au plus tard le 9 septembre 2022, même si les décrets adaptant les dispositions réglementaires au nouveau cadre légal ne sont pas parus entre temps.

### **Des modifications apportées à la rémunération de base des assistants familiaux**

La rémunération de base des assistants familiaux est augmentée et portée au niveau minimum d'un Smic mensuel pour un enfant accueilli (article L. 423-30 CASF, article 28, I, 5<sup>o</sup> de la loi du 7 février 2022). Par ailleurs, l'employeur doit désormais préciser dans le contrat de travail le nombre d'enfants ou de jeunes susceptibles d'être confiés à l'assistant familial en tenant compte des limites de son agrément (article L. 423-31 du CASF, article 28, I, 5<sup>o</sup> de la loi du 7 février 2022). Lorsque le nombre d'enfants effectivement confiés est inférieur aux prévisions du contrat du fait de l'employeur, la rémunération versée pour les accueils non réalisés ne peut être inférieure à 80 % de la rémunération prévue par le contrat (article L. 423-30 du CASF, article 28, I, 5<sup>o</sup> de la loi du 7 février 2022). L'ancien dispositif de l'indemnité d'attente (ancien article L. 423-31 du CASF), prévu pour gérer de façon souple les périodes d'attente entre deux accueils d'enfants sans interrompre le contrat de travail et qui était très critiqué comme vecteur de précarité des assistants familiaux, est ainsi supprimé.

### **Le maintien de salaire de l'assistant familial en cas de suspension de l'agrément**

Pendant la période de suspension de fonction d'un assistant familial dont l'agrément a été suspendu (d'une durée maximum de quatre mois), le salaire hors indemnités d'entretien et de fournitures est désormais maintenu, ce qui met fin au régime de versement d'une indemnité compensatrice (article L. 423-8 du CASF, article 28, I, 4<sup>o</sup> loi du 7 février 2022).

### **Les règles nouvelles relatives au cumul d'employeur**

Par rapport aux possibilités pour les assistants familiaux de cumuler des employeurs en fonction des places prévues dans leur agrément, situation susceptible de faire obstacle à leur bonne intégration dans une équipe d'accueil familial, un employeur peut désormais introduire une clause d'exclusivité dans le contrat de travail d'un assistant familial, sous réserve soit d'être en mesure de confier à cet assistant familial autant d'enfants que prévu dans son agrément, soit de compenser les restrictions d'accueil par un salaire correspondant au nombre de places prévues dans l'agrément (article L. 423-31 du CASF, article 28, I, 5<sup>o</sup> de la loi du 7 février 2022).



## La possibilité d'attribuer un repos mensuel aux assistants familiaux

Un repos mensuel d'un samedi et dimanche consécutifs par mois peut être prévu dans le contrat de travail passé entre l'assistant familial et l'employeur, en supplément de la durée de congés payés accordée. Les conditions d'attribution prévues pour les congés payés (impossibilité pour l'assistant familial de se séparer des mineurs sans l'accord préalable de son employeur, lequel décide en fonction de la situation de chaque enfant et de ses besoins, obligation pour cet employeur d'organiser pour les enfants un accueil temporaire de qualité) s'appliquent au repos mensuel (article L. 423-33-1 du CASF, article 29 de la loi du 7 février 2022). Cette possibilité d'un repos mensuel risque sur le plan pratique de se heurter à l'obligation faite à l'employeur d'accorder un samedi et un dimanche consécutifs. Ceci implique en effet de ne pouvoir organiser le retour des enfants confiés qu'au moment de la reprise de la scolarité le lundi matin, ce qui présente des difficultés tant logistiques, matérielles qu'éducatives.

Dans la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, il conviendra de veiller à l'équilibre entre amélioration des conditions de travail des assistants familiaux et maintien d'une qualité d'organisation de l'accueil familial pour les enfants, par exemple en termes de recherche d'adéquation entre les profils des enfants et ceux des familles d'accueil auxquelles ils sont confiés.

## Des mesures relatives au dispositif d'accueil familial

Quelques mesures concernent l'accueil familial en tant que dispositif de protection, impliquant non seulement des assistant familiaux mais également des travailleurs sociaux, des psychologues et des personnels d'encadrement et visant à répondre aux besoins fondamentaux des enfants protégés conformément à l'article L. 112-3 du CASF. Elles portent sur la généralisation des équipes pluridisciplinaires, sur l'extension des possibilités d'accueil d'urgence et sur l'accompagnement des jeunes accueillis jusqu'à la fin de leur prise en charge.

## L'obligation pour l'employeur d'assurer un accompagnement des assistants familiaux

Prévue en 2005 pour les conseils départementaux en tant qu'employeurs d'assistants familiaux, l'obligation d'assurer un accompagnement et un soutien professionnel des assistants familiaux est généralisée à l'ensemble des employeurs. Le texte apporte également deux précisions très attendues pour le travail en accueil familial, d'une part l'intégration de l'assistant familial dans une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical, d'autre part la participation de ce même assistant familial à l'élaboration et au suivi du projet pour l'enfant (article L. 421-17-2 du CASF, article 28, I, 1° de la loi du 7 février 2022). En 2015, le rapport d'étude précité de l'ONPE sur l'accueil familial insistait sur la nécessité que cet accueil ne repose pas sur le seul assistant familial mais s'exerce dans le cadre d'une équipe. Cette recommandation vise à tenir compte, d'une part, des enjeux émotionnels et des risques que l'accueil familial implique et, d'autre part, du besoin de favoriser un travail avec l'enfant et ses parents. L'étude souligne ainsi que le travail d'équipe émerge lorsque celle-ci « réussit, par une réflexion conjointe autour des pratiques et des activités de chacun de ses membres, à développer une représentation et une position commune du mode de résolution » d'une situation. D'où l'intérêt d'une participation des assistants familiaux à l'élaboration et au suivi du projet pour l'enfant, au regard des éléments essentiels qu'ils peuvent apporter en termes de connaissances des besoins fondamentaux des enfants qu'ils accueillent.

## La réorganisation des accueils en urgence et de courte durée

Les possibilités d'organiser des accueils urgents et de courte durée par des assistants familiaux spécialisés percevant une indemnité de disponibilité spécifique sont réécrites (l'article initial L. 422-4 du CASF étant abrogé) pour être étendues à l'ensemble des employeurs publics et privés (article L. 423-30-1 du CASF, article 28 de la loi du 7 février 2022). Il est à noter que la complexité de ces types d'accueil, traditionnellement organisés par les services d'ASE au titre de leur mission d'accueil d'urgence en protection de l'enfance fixée à l'article L. 221-1 du CASF, nécessite un accompagnement particulier des assistants familiaux <sup>78</sup>.

## La possibilité pour l'assistant familial de travailler au-delà de la limite d'âge légal

Afin de pouvoir assurer la poursuite de l'accompagnement d'un jeune accueilli et de ne pas créer de ruptures de prise en charge inappropriées, un assistant familial peut être autorisé, à sa demande et après avis du médecin de prévention, à travailler au-delà de la limite d'âge de départ à la retraite de 67 ans. L'autorisation est délivrée par l'employeur de l'assistant familial pour un an et peut être renouvelée selon les mêmes conditions, après avis du médecin de prévention et dans la limite de trois ans <sup>79</sup> (article L. 422-5-1 du CASF, article 31 de la loi du 7 février 2022). Cette possibilité de poursuivre son activité au-delà de l'âge légal de départ à la retraite est déjà ouverte aux assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé par l'article L. 1237-5 du Code du travail.

Les nombreuses dispositions prévues par la loi du 7 février 2022 posent la question de leur financement qui conditionne leur mise en œuvre concrète. S'agissant en particulier des dispositions relatives aux assistants familiaux et à l'amélioration de leur rémunération pour l'accueil d'un premier enfant, dans le cadre des travaux parlementaires le rapporteur du texte au Sénat soulignait « *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* ». Il relevait également : « *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.* » <sup>80</sup> Selon l'étude d'impact, le coût annuel moyen par département de l'augmentation de rémunération au Smic dès le premier enfant confié à l'assistant familial serait de 473 010 euros, avec une fourchette allant de 0 à 2 447 845 euros selon les collectivités <sup>81</sup>. Cependant les premiers retours des départements depuis la promulgation de la loi montrent que les sommes engagées pour mettre en œuvre l'ensemble de la réforme seront finalement bien supérieures aux budgets initialement envisagés.

---

78 Pour exemple, voir le dispositif d'hébergement en famille d'accueil de l'établissement public départemental Le Charmeyran en Isère présenté dans *L'accueil familial : quel travail d'équipe ?* (op. cit., p. 31-32).

79 Cet article reprend le principe d'une disposition ancienne fixée par une circulaire ministérielle du 4 juillet 1984 modifiée par la circulaire ministérielle du 9 avril 1985, qui autorisait les assistants familiaux concernés à cumuler leur pension de retraite et leur salaire.

80 BONNE Bernard. *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la protection des enfants*. N° 74. Paris : Sénat, 20 octobre 2021. Disponible en ligne : <https://www.senat.fr/rap/l21-074/l21-0741.pdf>.

81 Assemblée nationale, étude d'impact du projet de loi relatif à la protection des enfants, 15 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4264\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4264_etude-impact.pdf).

Par ailleurs, au regard des difficultés actuelles de recrutement et des nécessités importantes d'accueils pour les enfants confiés, il aurait été particulièrement utile à l'occasion de cette réforme d'étudier et d'ouvrir les possibilités d'employer dans cette profession des personnes se trouvant par ailleurs en situation de salariat ou d'activité libérale. Quelques expériences menées en ce domaine montrent que, si ces candidats ne s'orienteront pas vers une carrière en protection de l'enfance, ils peuvent être en mesure d'accompagner un enfant en apportant, à ceux pour lesquels cela convient, une expérience de vie différente répondant à leurs besoins.

## PARTIE 4

### L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MAJEURS PRÉSENTÉ COMME UN DROIT SOUS CONDITIONS

L'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie est une question centrale qui a fait l'objet ces dernières années de nombreux travaux. Sans être exhaustif, les résultats produits dans le cadre de l'étude Élap<sup>82</sup> sont particulièrement importants pour comprendre le parcours de ces jeunes mais aussi les effets de l'accompagnement des jeunes majeurs sur leur insertion sociale et professionnelle. De même, l'ONPE a produit plusieurs rapports sur le sujet en 2009<sup>83</sup> et 2015<sup>84</sup> et a également réalisé une revue de littérature internationale sur le sujet<sup>85</sup>. Ces différents travaux montrent l'importance d'accompagner progressivement l'enfant vers l'âge adulte et de le soutenir lors du passage à la majorité, ce changement de statut pouvant générer des attentes fortes, comme des craintes. Par ailleurs, les résultats produits par de nombreuses recherches mettent en évidence, d'une part, une orientation professionnelle plus fréquente des enfants protégés (au détriment de la poursuite d'études longues)<sup>86</sup>, d'autre part, l'isolement, ou *a minima* la faiblesse du réseau social, des jeunes majeurs.

La crise sanitaire a accru les inquiétudes sur la situation de la jeunesse en population générale. Les premières études menées sur l'impact de la crise sanitaire montrent un état de santé mentale particulièrement fragile des jeunes, y compris des étudiants<sup>87</sup>. En 2021, les données produites par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) mettent également en évidence la situation des 18-24 ans, particulièrement touchés par la crise sanitaire, aussi bien en ce qui concerne l'emploi, le travail domestique, que les conditions de logement. L'Injep montre comment la crise a accentué « *l'hétérogénéité des conditions de vie de la jeunesse et exacerbe les inégalités entre les jeunes d'une même classe d'âge* »<sup>88</sup>. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) rappelle enfin que les jeunes ont été particulièrement touchés par des situations de chômage ou de déscolarisation. Elle souligne également une très grande inégalité régionale en France (l'Île-de-France et le Nord étant particulièrement touchés). L'organisation considère que « *les pays doivent agir rapidement pour aider les jeunes à conserver leurs liens avec le marché du travail. Les aides*

82 Cette étude repose sur le suivi d'une cohorte de 1 622 jeunes âgés de 17 à 20 ans pris en charge au sein de sept départements et a permis la réalisation d'entretiens avec 110 jeunes. Pour plus d'information sur la démarche et ses résultats : <https://elap.site.ined.fr>.

83 ONPE. *Entrer dans l'âge adulte : la préparation et l'accompagnement des jeunes en fin de mesure de protection*. Paris : ONPE (rapport d'étude), décembre 2009. Disponible en ligne : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport\\_entreirdanslageadulte\\_200912\\_5.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport_entreirdanslageadulte_200912_5.pdf).

84 ONPE. *L'accompagnement vers l'autonomie des « jeunes majeurs »*. Op. cit.

85 ONPE. *L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance*. Op. cit.

86 Voir par exemple sur le sujet : FRECHON Isabelle, BREUGNOT Pascale, MARQUET Lucy. La sortie du dispositif de protection de l'enfance au regard du contrat jeune majeur. In : TOUYA Noël (dir.), BATIFOULIER Francis (dir.). *Travailler en Mecs, maisons d'enfants à caractère social*. Paris : Dunod, 2020 (2<sup>e</sup> éd.), p. 273-301. Chapitre disponible en ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02939387>.

87 WATHELET Marielle, DUHEM Stéphane, VAIVA Guillaume, *et al.* Factors associated with mental health disorders among university students in France confined during the Covid-19 pandemic. *JAMA Network Open*. Octobre 2020, 3(10). Disponible en ligne : [https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/articlepdf/2772154/wathelet\\_2020\\_oi\\_200839\\_1602793994\\_49937.pdf](https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/articlepdf/2772154/wathelet_2020_oi_200839_1602793994_49937.pdf).

88 AMSELLEM MAINGUY Yaëlle, FRANCOU Quentin, VUATTOUX Arthur. Crise du Covid-19 : dégradation des conditions de vie et de logement des 18-24 ans. *Injep Analyses et synthèses*. Septembre 2021, n° 50. Disponible en ligne : [https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/09/IAS50\\_epicov.pdf](https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/09/IAS50_epicov.pdf).

*octroyées aux entreprises qui offrent un emploi ou une expérience professionnelle aux jeunes se sont avérées utiles pour promouvoir les créations d'emplois. Une sensibilisation efficace est déterminante pour renouer le contact avec les jeunes qui ont perdu leur emploi ou quitté l'école sans en avoir trouvé. Le dispositif de la garantie jeunes, et les travaux en cours pour son extension, selon lesquels tous les jeunes ont le droit de recevoir en temps voulu une offre d'emploi ou de formation, peuvent représenter un cadre adéquat pour s'assurer qu'aucun jeune sans emploi ne soit laissé de côté dans la crise actuelle »<sup>89</sup>.*

C'est dans ce contexte que des dispositions ont d'abord été adoptées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, l'article 18 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 interdit-il la fin de prise en charge des jeunes majeurs ou mineurs émancipés accompagnés par le conseil départemental, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Cette mesure est finalement reconduite jusqu'au 30 septembre 2021. Comme le rappellent les dernières publications de l'ONPE, entre 2019 et 2020, le nombre de jeunes majeurs accompagnés au titre de la protection de l'enfance a augmenté de 30 %<sup>90</sup>. En outre, en isolant l'année 2020 qui apparaît exceptionnelle au regard de la crise sanitaire, le taux de prise en charge de jeunes majeurs au titre de l'ASE (parmi les départements répondants) oscille entre 1,7 ‰ et 26,2 ‰<sup>91</sup>. Il est par ailleurs intéressant de souligner que l'évolution des accompagnements jeunes majeurs mis en place par les départements connaît une décroissance entre 2013 et 2017 avant d'augmenter légèrement en 2018 et plus fortement entre 2018 et 2019 (+ 16 %), puis en 2019 et 2020 (+ 30 %).

La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté contient également des dispositions visant à lutter contre « les sorties sèches » des jeunes accompagnés au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)<sup>92</sup>. Cet objectif fait également partie de la contractualisation lancée par l'État avec les départements au titre de cette lutte contre la pauvreté et, plus récemment, au titre de la stratégie nationale de protection de l'enfance.

Pour autant, le projet de loi initial déposé devant l'Assemblée nationale ne contenait aucune disposition sur l'accompagnement des jeunes majeurs, il faut attendre les débats parlementaires pour que le texte de loi s'étoffe sur ce volet. Les attentes des jeunes, des Associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Adepape), des professionnels et plus globalement de la société civile sur ce point sont particulièrement fortes, comme en témoigne la création en mars 2019 du collectif Cause Majeur ! par des acteurs de la société civile (associations et personnalités qualifiées) pour soutenir la cause des jeunes majeurs sortant de l'ASE ou de la PJJ.

---

89 ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 : crise du Covid-19 et protection des travailleurs*. Paris : OCDE, décembre 2020. Disponible en ligne : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b1547de3-fr/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/b1547de3-fr&csp=4fc7c49ea3301f42f5b24a3bf6f888f8&itemIGO=oecd&itemContentType=book&ga=2.104518341.497300093.1623223059-2058237753.1605607370#>.

90 Voir la note *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2020* (op. cit.) ainsi que l'infographie qui l'accompagne ([https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/synthese\\_cc\\_31dec2020\\_ok\\_0.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/synthese_cc_31dec2020_ok_0.pdf)).

91 ONPE. *La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2019 : les disparités départementales*. Op. cit.

92 Pour un résumé des principaux enjeux : CAPELIER Flore. *Quelle(s) politique(s) pour la jeunesse en France ? Les non-dits du plan pauvreté*. *Revue du droit sanitaire et social*. Novembre-décembre 2018, n° 6, p. 963.

La loi du 7 février 2022 finalement adoptée contient plusieurs dispositions, dans différents titres, concernant l'accompagnement vers l'âge adulte : il faut d'abord noter que plusieurs dispositions s'appliquent aux jeunes majeurs, il en est ainsi de l'interdiction des prises en charge hôtelières sur une durée supérieure à deux mois (hors situation de handicap)<sup>93</sup>, de l'obligation pour le conseil départemental d'accompagner les mineurs mais aussi les jeunes majeurs désireux d'accéder à leurs origines<sup>94</sup>, ou encore des dispositions qui complètent le corpus juridique qui encadre l'accueil familial et concerneront, *in fine*, les mineurs comme les jeunes majeurs<sup>95</sup>.

### L'accompagnement à l'autonomie du temps de la minorité

La loi du 7 février 2022 complète les dispositions créées par la loi du 14 mars 2016 relatives à l'entretien prévu par l'article L. 222-5-1 du CASF, qui peut ainsi être organisé par le président du conseil départemental avec le jeune accompagné au titre de la protection de l'enfance « *au plus tard un an avant sa majorité* ». Dès 2016, cet entretien avait pour but de « *faire un bilan de son parcours, et envisager avec lui les conditions de son accompagnement vers l'autonomie* ». La loi de 2022 ajoute l'obligation pour le département d'informer le jeune de ses droits mais aussi de lui « *notifier* » les conditions de son accompagnement. Enfin, cherchant à garantir la tenue de cet entretien qui six ans après sa création n'est pas mis en place dans l'ensemble des départements, le texte ajoute que « *si le mineur a été pris en charge à l'âge de dix-sept ans révolu, l'entretien a lieu dans les meilleurs délais* ».

L'information et la notification sur les conditions de l'accompagnement vers l'autonomie sont entendues au sens large puisque le texte ajoute l'obligation d'informer les MNA lors de cet entretien « *de l'accompagnement apporté par le service de l'aide sociale à l'enfance dans ses démarches en vue d'obtenir une carte de séjour à sa majorité ou, le cas échéant, en vue de déposer une demande d'asile* ». Par ces dispositions, le législateur élargit l'obligation d'information des jeunes accompagnés et dans le même temps rappelle que l'accompagnement assuré par le service de l'ASE a pour finalité une insertion sociale et professionnelle du jeune qui passe, pour les MNA, par un soutien dans les démarches nécessaires à la régularisation de leur situation administrative<sup>96</sup>.

Le législateur rappelle enfin (article 17 de la loi du 7 février 2022) que la personne de confiance désignée par le mineur peut assister à cet entretien<sup>97</sup>.

### La redéfinition du périmètre de l'accompagnement jeunes majeurs

Comme l'ONPE avait pu le montrer dans les deux rapports précités de 2009 et 2015, depuis l'abaissement de la majorité en 1974 de 21 à 18 ans, les obligations à la charge des départements dans ce domaine étaient incertaines. En effet, si avant 1974, l'accompagnement entre 18 et 21 ans des jeunes accompagnés au titre de la protection de l'enfance était un droit acquis, après 1974 certains articles du CASF présentaient l'accompagnement entre 18 et 21 ans comme une possibilité et non plus comme une obligation. Face à cette situation,

---

93 Article 7 de la loi du 7 février 2022.

94 Article 18 de la loi du 7 février 2022.

95 Voir partie 3 sur le métier d'assistant familial.

96 Article L. 222-5-1, alinéa 2 du CASF.

97 Article L. 222-5-1, alinéa 1 du CASF.

les saisines des juridictions administratives, en référé, ont fortement augmenté, si bien que le juge administratif exerce aujourd'hui un contrôle approfondi sur les conditions de refus d'un accompagnement des jeunes majeurs par les départements.

L'article 10 de la loi du 7 février 2022 consacre une obligation pour les départements de proposer un accompagnement aux jeunes majeurs confiés à l'ASE avant leur majorité et rend à l'inverse facultatif l'accompagnement pour les jeunes de 18 à 21 ans qui ne rempliraient pas cette condition.

Autrement dit, si le texte consacre un droit à l'accompagnement des jeunes de 18 à 21 ans, il porte sur un périmètre limité puisqu'il est conditionné au fait d'avoir été accueilli par les services de l'ASE du temps de sa minorité. Par conséquent, les jeunes suivis pendant leur minorité dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert, accueillis au titre de la PJJ, dans un établissement médico-social ou sanitaire au titre d'un handicap, ou encore rencontrant des difficultés particulières lors de l'accès à la majorité ne bénéficient pas d'un tel droit. L'interprétation de ces dispositions par les juridictions administratives dans les mois qui viennent sera déterminante pour préciser la portée de ces textes, et notamment le contenu de la compétence facultative ainsi reconnue aux départements en direction des publics précités. Enfin, cette compétence facultative laisse craindre un renforcement des disparités départementales existantes<sup>98</sup>.

Sur le plan financier, la loi du 7 février 2022 prévoit seulement que les charges « *supplémentaires* » donneront lieu à « *un accompagnement financier de la part de l'État, dont les modalités sont déterminées par la prochaine loi de finances* », sans pour autant que ces financements ne soient prévus dans la dernière loi de finances. En d'autres termes, l'année 2022 sera une année blanche pour les départements et il faudra attendre fin 2022, avec le projet de loi de finance pour l'année 2023, pour connaître l'étendue du soutien apporté par l'État aux départements sur la mise en œuvre de cette compétence. Le législateur ouvrant par ailleurs, avec le renvoi à la loi de finance, le besoin de rediscuter annuellement des montants alloués dans ce cadre. En outre, alors qu'il annonce son intention de soutenir financièrement l'accompagnement des jeunes majeurs par les conseils départementaux, le Gouvernement reste silencieux sur la possibilité de financer de nouveau plus largement les mesures prévues par le décret du 18 février 1975<sup>99</sup> permettant au juge des enfants de décider de la mise en œuvre d'une protection en faveur de jeunes majeurs. Ce décret, toujours en vigueur, est aujourd'hui très peu appliqué faute de moyens alloués et concerne uniquement certains jeunes majeurs, à titre tout à fait exceptionnel. La loi du 7 février 2022 est une occasion manquée d'avoir une approche globale sur ce sujet.

---

98 On note par exemple que les taux d'accueil de jeunes majeurs augmentent tandis que leurs prises en charge en milieu ouvert diminuent dans les trois quarts des départements, avec même une vingtaine de départements qui ne déclarent au 31 décembre 2019 aucun accompagnement jeunes majeurs dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert. ONPE. *La population des enfants suivis en protection de l'enfance au 31/12/2019 : les disparités départementales*. Op. cit.

99 Décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000689914>.

Le contenu du texte sur ce point contraste avec plusieurs propositions de loi récentes (*in fine* non retenues) visant à consacrer un droit à l'accompagnement des jeunes accueillis ou accompagnés du temps de leur minorité à l'ASE. La proposition de loi Bourguignon en juin 2018<sup>100</sup> comme la proposition de loi Santiago en juin 2021<sup>101</sup> recommandaient à ce titre une compensation financière intégrale par l'État de cette nouvelle obligation à la charge des départements. En 2021, il était même proposé d'étendre cet accompagnement jusqu'à l'âge de 25 ans afin de réduire les inégalités et notamment favoriser la poursuite d'études par les jeunes concernés, ainsi que le font déjà certains départements dans le cadre d'une politique volontariste. Cette dernière proposition, fondée sur les données disponibles à un niveau national comme européen mettant en évidence l'entrée plus tardive des jeunes en population générale dans la vie active, n'a pas non plus été retenue par le législateur<sup>102</sup>.

Le texte apparaît enfin comme une occasion manquée d'harmoniser les conditions d'accès à un accompagnement jeunes majeurs. L'article L. 112-3 du CASF vise « *les majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* ». L'article L. 221-1 du CASF, non modifié en 2022, évoque « *les mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* ». Enfin, le 5° de l'article L. 222-5 privilégie une formulation plus large, à savoir : « *les majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ». De telles différences dans la formulation des textes ne sont pas anodines car elles posent la question de savoir si la seule absence de ressources financières ouvre droit à un accompagnement jeunes majeurs. Là encore, la jurisprudence administrative sera d'un précieux soutien pour interpréter ces dispositions, le risque étant sinon que les différences de formulation des textes induisent des prises en charge diverses selon le département de résidence des personnes concernées.

---

100 Assemblée nationale, proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie, n° 1081, enregistrée le 13 juin 2018 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1081\\_proposition-loi.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1081_proposition-loi.pdf).

101 Assemblée nationale, proposition de loi relative à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, n° 4284, enregistrée le 29 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4284\\_proposition-loi.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4284_proposition-loi.pdf).

102 Cette demande est notamment soutenue par le collectif Cause majeur ! et relayée par la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape), sous l'angle d'un « *renforcement de l'aide économique apportée aux jeunes* » et « *l'élargissement de l'accès au RSA aux jeunes de moins de 25 ans n'ayant ni ressources – du fait de la crise – ni soutien familial* » : <https://www.cnape.fr/interdiction-des-sorties-seches-pour-les-jeunes-majeurs-penser-plus-loin-que-lurgence-sanitaire>.



## **Le renforcement des obligations du département à l'égard des jeunes majeurs : droit d'aller-retour et entretien obligatoire six mois après la sortie**

L'article L. 222-5-2-1 du CASF (article 17 de la loi du 7 février 2022) prévoit un entretien obligatoire, organisé par le président du conseil départemental avec tout majeur accueilli, six mois après sa sortie du dispositif de l'ASE. Ce temps d'échange a pour objectif de « *faire un bilan de son parcours et de son accès à l'autonomie* ». Le texte précise également qu'un entretien supplémentaire peut être accordé au jeune à sa demande jusqu'à ses 21 ans. On peut espérer que cet entretien favorisera, chaque fois que nécessaire, la mise en place d'un « droit au retour » dans le dispositif de protection de l'enfance pour tout jeune majeur dont l'accompagnement aurait pris fin et qui rencontrerait à nouveau des difficultés ou qui, après avoir refusé l'accompagnement proposé, serait en demande d'aide. Ces dispositions sont particulièrement intéressantes et reprennent en grande partie les propositions énoncées dans le rapport de l'ONPE en 2015. On peut néanmoins regretter qu'elles ne concernent que les jeunes majeurs accueillis, excluant dans le même temps les mineurs accueillis qui seraient sortis du dispositif de protection de l'enfance avant 18 ans, comme les mineurs et jeunes majeurs ayant fait l'objet d'une mesure de milieu ouvert (et alors même qu'en 2020, ce public représente plus de 46 % des interventions menées au titre de la protection de l'enfance).

## **Eviter les « sorties sèches » avec la systématisation du contrat d'engagement jeune (ancienne garantie jeunes)**

L'article L. 222-5-1 du CASF (article 10, 3° de la loi du 7 février 2022) rappelle le rôle de l'État en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions, en encourageant le recours au contrat d'engagement jeune (CEJ), qui remplace depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 la garantie jeunes (voir encadré dédié page 35). Lors des débats parlementaires, le texte était présenté comme un moyen de répondre aux enjeux identifiés notamment au sein de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de lutter contre les « sorties sèches » des jeunes accompagnés au titre de l'ASE ou de la PJJ. La loi déclare désormais que le CEJ « *est systématiquement proposé* » aux majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge au titre de l'ASE ou de la PJJ dans le cadre d'une mesure de placement. Il convient de noter que la loi ne précise pas à qui incombe la responsabilité de l'information et de l'orientation du jeune (services départementaux de l'ASE, services de la PJJ, mission locale, services sociaux ?).

La loi précise que pour être admis dans le dispositif, les jeunes ne doivent faire « *l'objet d'aucun suivi éducatif après leur majorité* », doivent avoir « *besoin d'un accompagnement* » mais aussi remplir « *les conditions d'accès à ce dispositif* ». Cette dernière formulation n'est pas anodine : une partie des jeunes accompagnés au titre de l'ASE ou de la PJJ rencontrent des difficultés éducatives, sociales, familiales ou encore psychologique importantes lors du passage à la majorité. Or, pour ces jeunes, remplir les conditions d'accès au CEJ, et notamment entrer dans une logique d'insertion active apparaît particulièrement difficile. Le texte rappelle également, à titre non exhaustif, que « *dans tous les cas [...] les missions locales et Pôle emploi sont compétents pour assurer un accompagnement vers l'insertion professionnelle durable des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ou placés sous main de justice, en lien avec les services compétents* ». Il est précisé qu'il s'agira à la fois d'éviter les sorties « sèches » mais aussi de faciliter la poursuite d'études longues pour les jeunes qui le souhaiteraient.

La circulaire 2022/117 du 22 avril 2022 conduit à une interprétation extensive des textes précédemment évoqués. Elle est relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture<sup>103</sup>. Le texte vise une partie du public éligible au CEJ qui aurait une difficulté à adhérer à l'accompagnement « *pour des raisons qui peuvent être diverses : difficulté de logement, de santé, de mobilité, mais aussi isolement et distance aux institutions notamment* ». Il rappelle la volonté de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté « *de ne pas laisser ces jeunes en particulier sans solution* » et entend proposer des parcours spécifiques dans le cadre « *du CEJ jeunes en rupture* », « *en leur offrant un accompagnement global, pouvant intégrer une prise en charge sanitaire, une aide au logement ou à la mobilité, avec un référent unique* », et une progression dans la mise en œuvre des objectifs et actions prévus par le CEJ. Cette circulaire de 42 pages détaille la manière d'interpréter le droit en vigueur pour tenir compte des besoins particuliers de ces jeunes et insistent sur le fait que « *pour garantir l'efficacité de ces démarches, il est indispensable que l'ensemble des partenaires locaux en contact avec les jeunes soit impliqué* ». L'action menée en direction de ces jeunes semble ainsi reposer sur la qualité des coordinations trouvées à un niveau local. La circulaire ajoute à ce titre que « *les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer dans le repérage et l'aller vers, comme par exemple les départements qui sont des acteurs incontournables en matière d'action sociale et de prévention* ».

L'interprétation de ces dispositions sera décisive et devra encourager la réponse aux besoins des jeunes majeurs comme le respect de leurs droits, au risque que :

- Les difficultés financières rencontrées par les départements conduisent les services départementaux de l'ASE à orienter vers le CEJ un nombre croissant de jeunes, encourageant alors une orientation sociale et professionnelle rapide des jeunes anciennement pris en charge par l'ASE et la PJJ.
- L'interprétation stricte des conditions d'entrée dans le CEJ, comme la démarche de contractualisation retenue entre le conseiller d'insertion et le jeune (s'accompagnant de sanctions en cas de non-assiduité du jeune à l'accompagnement qui lui est proposé), constituent autant d'obstacles à l'accompagnement des jeunes sortants de l'ASE ayant des difficultés éducatives, sociales, et familiales importantes, ou étant durablement empêchés. Si ces derniers n'adhèrent pas à cette logique de contractualisation et d'insertion, ces dispositions qui avaient pour effet d'éviter les sorties sèches ne répondront pas aux besoins des jeunes initialement visés.

Comme le soulignait dès 2009 l'ONPE<sup>104</sup>, il est indispensable de s'assurer que les difficultés spécifiques des jeunes issus du dispositif de protection de l'enfance soient prises en compte au sein des politiques publiques de droit commun.

---

103 Circulaire interministérielle n° DGEFP/MAJE/DIPLP/DIHAL/2022/117 du 22 avril 2022 relative à la mise en oeuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45326?origin=list>.

104 ONPE. *Entrer dans l'âge adulte...* Op. cit., p. 12.

## DE LA GARANTIE JEUNES AU CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022, le CEJ se substitue à la garantie jeunes, il concerne les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni formation, et s'étend de 16 à 30 ans pour les jeunes éligibles qui seraient en situations de handicap. Le CEJ découle du plan gouvernemental « 1 jeune, 1 solution » publié en 2020 par le Gouvernement.

Son contenu est précisé par plusieurs textes réglementaires, à savoir : le décret du 18 février 2022 <sup>a</sup>, une circulaire particulièrement détaillée du 21 février 2022 <sup>b</sup>, l'arrêté du 9 mars 2022 listant les parcours attachés au CEJ <sup>c</sup> ainsi que la circulaire du 22 avril 2022 <sup>d</sup> relative à la mise en oeuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture. Pour résumer, le CEJ vise « *les jeunes pour lesquels il existe un risque élevé d'exclusion professionnelle et qui sont prêts à s'engager dans un cadre d'accompagnement particulièrement intensif, qui les mobilise plusieurs heures par semaine (au moins 15 heures) pendant la durée du contrat* ». Il s'agit d'un accompagnement de six à douze mois, pouvant être prolongé jusqu'à dix-huit mois sur décision motivée. Les textes réglementaires précisent « *les modalités de mise en oeuvre du contrat d'engagement jeune, la nature des engagements de chaque partie au contrat, ainsi que les sanctions pouvant être prononcées en cas de non-respect par le jeune des engagements contractualisés* ». La logique contractuelle comme l'obligation de résultat attachées au CEJ est ainsi très présente. Il n'est d'ailleurs par anodin que les textes privilégient le terme de « contrat » à celui de « garantie » jeunes.

Le montant de l'allocation perçue par le jeune est également précisé par les textes. Il varie en fonction de la situation du jeune mais aussi de son assiduité au programme <sup>e</sup>.

La circulaire du 21 février 2022 précitée précise les conditions de mise en oeuvre de cet accompagnement et rappelle la création d'une application dédiée à cet accompagnement visant à faciliter le suivi des actions mises en place pour le jeune comme pour le professionnel.

a Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045189386>.

b Circulaire n° DGEFP/MAJE/2022/45 du 21 février 2022 relative à la mise en oeuvre du contrat d'engagement jeune : <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45292>.

c Arrêté du 9 mars 2022 fixant la liste des parcours ou contrats mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article R. 5131-16 du Code du travail : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045332352>.

d Circulaire interministérielle n° DGEFP/MAJE/DIPLP/DIHAL/2022/117 du 22 avril 2022 relative à la mise en oeuvre du contrat d'engagement pour les jeunes en rupture : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45326?origin=list>.

e La complexité des règles fixées par le décret n° 2022-199 est telle qu'il existe un simulateur dédié : [https://mes-aides.1jeune1solution.beta.gouv.fr/simulation/individu/demandeur/date\\_naissance](https://mes-aides.1jeune1solution.beta.gouv.fr/simulation/individu/demandeur/date_naissance).

## Favoriser l'accès des mineurs et jeunes majeurs aux aides au logement

Les articles L. 441-1 et L. 441-1-5 du Code de la construction et de l'habitation (article 15 de la loi du 7 février 2022) désignent les mineurs et jeunes majeurs pris en charge avant leur majorité par le service de l'ASE comme un public prioritaire au titre des aides au logement, mais aussi les jeunes de plus de 21 ans ayant bénéficié d'un accompagnement jeune majeurs jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge.

## PARTIE 5

### DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Si les dispositions modifiées du CASF maintiennent la dénomination « *mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* », l'intitulé du titre VII de la loi (articles 38 à 41) dédié à ce public « *Mieux protéger les mineurs non accompagnés* » consacre pour la première fois la terminologie de MNA dans une loi relative à la protection de l'enfance<sup>105</sup>. Ce titre intéresse principalement les conditions d'accès au dispositif de protection de l'enfance, la loi prévoyant par ailleurs d'autres dispositions spécifiques relatives à leur prise en charge dans son titre I<sup>er</sup> « Améliorer le quotidien des enfants protégés » (articles 1 à 18). Elle ne s'est en revanche pas prononcée concernant les conditions du placement des enfants étrangers en zone d'attente ou en centre de rétention administrative en dépit d'une récente condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)<sup>106</sup>.

Plus largement concernant ce public, les travaux de l'ONPE ont souligné le nécessaire renforcement de trois axes interdépendants : la sécurisation du statut juridique de ces jeunes, l'évaluation fine et globale de leur situation et de leurs besoins, ainsi que l'adaptation de leur prise en charge au regard de ces besoins, à la fois particuliers et hétérogènes<sup>107</sup>. Comme le rappelle la Défenseure des droits, les spécificités attachées à la situation de ces enfants ne peuvent cependant se traduire sur le plan juridique par un régime dérogatoire, attentatoire à leurs droits fondamentaux et à l'universalité des droits de l'enfant. Il convient à cet égard de veiller à ce que les dispositions spécifiques n'opèrent pas de discrimination entre les différents enfants relevant au même titre de la protection de l'enfance.

#### Des modifications législatives essentiellement centrées sur les conditions et modalités d'accès au dispositif de protection de l'enfance des personnes se déclarant mineures non accompagnées

Le législateur entend proposer en la matière « *une approche globale et équilibrée* »<sup>108</sup> face à l'amplification du phénomène des MNA<sup>109</sup>.

Les chiffres fournis par le ministère de la Justice mettent en évidence un nombre croissant de décisions entre 2016 et 2019 : 8 054 ordonnances et jugements de placement concernant des personnes déclarées MNA en 2016, 14 908 en 2017, 17 022 en 2018 et 16 760 en 2019<sup>110</sup>. L'année 2020, marquée par la pandémie mondiale de Covid-19 et les restrictions de

105 Cette terminologie est en revanche retenue par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceséda).

106 CEDH, Moustahi contre France, n° 9347/14, 25 juin 2020 condamnant la France concernant les conditions du placement de mineurs isolés de 3 et 5 ans en centre de rétention administrative à Mayotte et les conditions de leur refolement vers les Comores, en violation des articles 3, 5, 8, 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 4 du protocole n° 4.

107 ONPE. *Mineurs non accompagnés : quels besoins et quelles réponses ?* Paris : ONPE (dossier thématique), février 2017. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/dossier\\_mna\\_web2.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/dossier_mna_web2.pdf).

108 Exposé des motifs de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

109 Voir : Il convient de noter qu'il n'existe à ce jour pas de recueil fiable de données concernant le nombre de personnes se disant MNA évaluées chaque année et celles faisant l'objet d'un refus d'accès au dispositif de protection de l'enfance.

110 ONPE. *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2020*. Op. cit.

déplacements, a enregistré une diminution du flux de 43,17 % par rapport à l'année 2019 <sup>111</sup>. Il faut cependant relever qu'il n'existe à ce jour pas de recueil fiable de données concernant le nombre de personnes se disant MNA évaluées chaque année et celles faisant l'objet d'un refus d'accès au dispositif de protection de l'enfance.

## La modification de la clé de répartition nationale des MNA

Il s'agit en premier lieu de viser une répartition plus équitable des MNA entre les départements et tendre vers de meilleures conditions d'accueil. La loi modifie ainsi la clé de répartition des MNA (article L. 221-2-2 CASF, modifié par l'article 38 de la loi). Aux critères démographiques et d'éloignement géographique s'ajoutent un critère socio-démographique et le critère du nombre de jeunes majeurs accompagnés par les départements. Ces critères doivent permettre la prise en compte des réalités socio-économiques des territoires et notamment le niveau de pauvreté ainsi que l'investissement des départements dans l'accompagnement des MNA qui deviennent jeunes majeurs. Le critère du nombre de contrats jeune majeur, qui vient répondre à une attente forte des départements, entend également encourager les territoires à s'investir dans la poursuite de ces accompagnements.

À ce sujet, la Défenseure des droits rappelle que le critère du strict respect de l'intérêt supérieur de l'enfant s'applique également aux décisions d'orientation des MNA <sup>112</sup>. Par ailleurs, elle recommande que le système de répartition tienne également compte du nombre de personnes se disant MNA et devant être mises à l'abri dans chaque département afin de ne pas surcharger et pénaliser les départements fortement mobilisés par l'accueil et la mise à l'abri des primo-arrivants <sup>113</sup>.

## L'interdiction des réévaluations de la minorité et de l'isolement par les conseils départementaux

La loi introduit également une mesure protectrice en interdisant les réévaluations de la minorité et de l'isolement des MNA par les conseils départementaux (article L. 221-2-5 du CASF, article 39 de la loi du 7 février 2022), qu'ils soient orientés dans un autre département dans le cadre de la péréquation territoriale ou confiés directement par le juge des enfants aux départements. Cette disposition vise spécifiquement à endiguer les pratiques de certains départements de réévaluation de la situation de jeunes reconnus mineurs dans un département et orientés dans un autre département au titre de la clé de répartition nationale.

---

111 DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE – MISSION MINEURS NON ACCOMPAGNÉS. *Rapport annuel d'activité 2020*. Paris : ministère de la Justice, 2021. Disponible en ligne : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rapport\\_activite\\_MNA\\_2020.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_activite_MNA_2020.pdf).

112 Voir décision du Défenseur des droits 2021-070 du 17 mars 2021 relative à la situation des mineurs non accompagnés dans le département X.

113 DÉFENSEUR DES DROITS. *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*. Paris : Défenseur des droits, février 2022. Disponible en ligne : [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_rapport-les-mineurs-non-accompagnes-au-regard-du-droit\\_20220215.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-les-mineurs-non-accompagnes-au-regard-du-droit_20220215.pdf).

## La consécration par la loi d'un accueil provisoire d'urgence spécifique aux MNA et la reconnaissance d'un temps de répit

En insérant dans la partie législative du CASF un nouvel article L. 221-2-3-I, l'article 40 de la loi consacre un accueil provisoire d'urgence spécifique aux MNA et un « *temps de répit* » nécessaire avant de procéder aux investigations relatives à leur situation et à l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Le principe de l'accueil provisoire d'urgence par les conseils départementaux des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille était jusqu'ici uniquement reconnue par voie réglementaire (article R. 221-11 CASF), et renvoyait aux conditions posées par la loi concernant l'accueil d'urgence de tout enfant (article L. 223-2 du CASF). Notons par ailleurs que le Conseil d'État, dans sa décision du 5 février 2020 relative au décret autorisant la collaboration des départements avec les préfetures et la création du fichier d'« appui à l'évaluation de la minorité » (AEM), avait déjà précisé qu'en tout état de cause « *l'étranger se déclarant mineur doit faire l'objet d'un accueil provisoire d'urgence dans l'attente de son évaluation. Cette protection provisoire ne peut être subordonnée à la condition qu'il aille d'abord en préfeture dans le cadre de cette nouvelle procédure* ».

La loi du 7 février 2022, en créant l'article L. 221-2-3-I du CASF, ne renvoie plus au fondement légal général sur l'accueil provisoire d'urgence mais à de futures dispositions réglementaires concernant les modalités d'application de cet accueil d'urgence « spécifique » en insistant notamment sur la durée de cet accueil qui sera également fixée par voie réglementaire. Par cette disposition, le législateur ouvre la porte à la création d'un cadre réglementaire inédit en ce qui concerne l'accueil provisoire d'urgence des personnes se déclarant MNA. Ce parti pris est d'autant plus surprenant qu'il n'existe pas aujourd'hui de cadre réglementaire équivalent sur l'accueil provisoire d'urgence des enfants en danger en général. Le risque pourrait être que les dispositions réglementaires à venir concernant spécifiquement l'accueil des personnes se déclarant mineures ne se traduisent *in fine* par la possibilité d'envisager des conditions de prise en charge à géométrie variable. Il est indispensable de garantir en la matière une réponse appropriée aux besoins de ce public vulnérable, dans l'attente d'une évaluation de qualité de la minorité et de l'isolement. Il s'agirait notamment d'assurer un accueil à même de les sécuriser et de répondre à leurs besoins primaires, le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) recommandant notamment un bilan de santé systématique pour tout jeune exilé en phase d'évaluation<sup>114</sup>. À cet égard, la CEDH a déjà rappelé à l'État ses obligations vis-à-vis des mineurs non accompagnés précisant que la situation d'extrême vulnérabilité de ces enfants est déterminante et doit prévaloir sur la qualité d'étranger en séjour illégal, la Cour ajoutant que ces obligations pèsent y compris quand les mineurs ne sont pas demandeurs de protection<sup>115</sup>.

Pour conclure, la mise en œuvre effective de ces dispositions, et notamment d'un temps de répit désormais garanti par la loi, demande de la part des départements des moyens humains et financiers importants associés à la contrainte de devoir construire des dispositifs d'accueil en mesure de s'adapter à des flux de présentation très variables d'un mois sur l'autre.

114 Voir l'avis du Haut Conseil de la santé publique du 7 novembre 2019 et l'instruction n° DGS/SP1/DGOS/SDR4/DSS/SD2/DGCS/2018/143 du 8 juin 2018 relative à la mise en place du parcours de santé des migrants primo-arrivants.

115 CEDH, Khan contre France, n° 12267/16, 28 février 2019 condamnant la France pour « *traitement inhumain et dégradant* » d'un enfant de 12 ans ayant vécu plusieurs mois dans le bidonville de la lande de Calais, en violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

## L'obligation de collaboration entre département et préfecture en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement sous peine de sanction financière

Le législateur a souhaité renforcer la collaboration entre les conseils départementaux et les services des préfectures afin d'éviter « *le phénomène de nomadisme administratif* »<sup>116</sup>. Est ici visé le procédé par lequel des personnes reconnues majeures dans un département déposent une nouvelle demande au sein d'un autre département (article L. 221-2-4 du CASF, article 40 de la loi du 7 février 2022). À cette fin, la loi prévoit l'obligation pour les conseils départementaux (et non plus la faculté) de présenter auprès des services préfectoraux les personnes se déclarant mineures afin qu'elles communiquent « *toute information utile à son identification et au renseignement, par les agents spécialement habilités à cet effet, du traitement automatisé de données à caractère personnel* » (fichier AEM). Le président du conseil départemental est tenu par cette présentation sauf si la minorité de la personne est manifeste. Par ailleurs, l'article pose l'obligation pour le président du conseil départemental de transmettre chaque mois au représentant de l'État « *la date et le sens des décisions individuelles prises à l'issue de l'évaluation* » de la minorité et de l'isolement afin d'alimenter le fichier AEM. Cette disposition emporte donc une généralisation de la saisine du préfet et du recours au fichier AEM dans le cadre de l'évaluation. Il est ajouté que la contribution forfaitaire versée par l'État aux départements pour l'évaluation et la mise à l'abri des personnes se déclarant mineures « *n'est pas versée, en totalité ou en partie* » lorsque le président du conseil départemental n'organise pas la présentation de la personne en question auprès des services de l'État ou ne transmet pas les données utiles à l'alimentation du fichier AEM. Ainsi, est substitué à un mécanisme d'incitation financière<sup>117</sup> un mécanisme de sanction financière visant particulièrement les départements refusant encore d'alimenter le fichier<sup>118</sup>.

La Défenseure des droits, dans ses avis successifs sur le projet de loi, interroge la conformité de cette disposition à la jurisprudence constitutionnelle<sup>119</sup>. Cette disposition a fait l'objet d'un amendement apportant une précision quant à la portée de cette procédure : il est inscrit dans la loi que la majorité d'une personne ne peut être déduite de son seul refus opposé au relevé d'empreintes, ni du seul fait de son enregistrement au sein du fichier. Si cette mention converge dans le sens des jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, la Défenseure des droits relève l'insuffisance des garanties vis-à-vis des droits fondamentaux des personnes. Le droit de refuser de transmettre des informations n'est, notamment, pas mentionné expressément. À cet égard, elle recommande également qu'un administrateur *ad hoc*, indépendant et financé par l'État, soit désigné en faveur de chaque jeune se disant MNA, pour l'accompagner, l'informer et le soutenir dans toutes les procédures, avant toute évaluation et jusqu'à la décision définitive le concernant.

---

116 Communiqué de presse du Conseil des ministres du 16 juin 2021.

117 Selon le décret du 23 juin 2020, cette contribution est modulée pour les évaluations réalisées à compter du 1<sup>er</sup> 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. La contribution a été élevée à 500 euros par personne évaluée et s'établit à 100 euros si la convention, et donc le recours au fichier AEM, ont été refusés par le département.

118 Selon la DPJJ, depuis sa mise en œuvre effective au 1<sup>er</sup> mars 2019 la présentation des personnes aux fins d'enregistrement AEM a été mise en place dans près de 80 départements.

119 Conseil constitutionnel, décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019 relative à la conformité de l'article L. 611-6-1 du Ceséda à la Constitution.

Selon l'article L. 221-2-4 du CASF, introduit par l'article 40 de la loi, il est également précisé que les départements doivent assurer un contrôle régulier des conditions dans lesquelles l'évaluation de la minorité et l'isolement est exercée par les structures délégataires. Cette disposition s'appuie sur le constat de l'hétérogénéité des évaluations et de leur qualité<sup>120</sup>, notamment lorsque la compétence est mise en œuvre par délégation. Les travaux parlementaires indiquent que le renforcement du contrôle doit pouvoir contribuer « 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 ».

## Des dispositions diverses visant l'amélioration de l'accompagnement des mineurs non accompagnés

La loi clarifie et facilite également les conditions d'accès au séjour des MNA confiés à des tiers dignes de confiance (articles L. 423-22 et L. 435-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article 41 de la loi du 7 février 2022). Les dispositions favorisant l'accès à un titre de séjour « vie privée et familiale », « salarié » ou « travailleur temporaire » des jeunes confiés à l'ASE sont ainsi étendues explicitement à la situation des jeunes confiés à un tiers digne de confiance. Cette précision entend également favoriser ce type d'accueil en levant certaines réticences identifiées de la part des personnes susceptibles de les proposer. Ces dernières, conseillées par des associations, ont pu craindre de remettre en cause l'accès au titre de séjour des jeunes en assurant ce type d'accueil.

Suivant notamment les recommandations du rapport d'information *Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale*<sup>121</sup>, la loi entend par ailleurs inciter les services départementaux à anticiper la question de la régularité du séjour. L'article L. 222-5-1 du CASF modifié par l'article 16 de la loi prévoit ainsi que l'entretien se tenant un an avant la majorité (voir « L'accompagnement à l'autonomie du temps de la minorité », page 30) doit également permettre d'informer les MNA qu'ils bénéficient d'un accompagnement par l'ASE dans leurs démarches d'obtention d'une carte de séjour ou en vue de déposer une demande d'asile. Cet alinéa vient répondre au constat, dans certaines situations, de ruptures administratives à la majorité faute d'anticipation. Il fait aussi écho, concernant les MNA, au constat d'un taux de « non-recours » élevé à la demande d'asile<sup>122</sup>, dont la procédure est complexe et nécessite une entrée dans le dispositif d'autant plus précoce, ainsi qu'une meilleure sensibilisation des travailleurs sociaux.

---

120 Ce point a été étayé par de récents travaux de recherche soutenus par l'ONPE : PATÉ Noémie. *L'accès – ou le non-accès – à la protection des mineur.e.s isolé.e.s en situation de migration : l'évaluation de la minorité et de l'isolement ou la mise à l'épreuve de la crédibilité narrative, comportementale et physique des mineur.e.s isolé.e.s*. Thèse de sociologie soutenue en 2018 à l'université Paris Nanterre.

121 BOURGI Hussein, BURGOA Laurent, IACOVELLI Xavier, LEROY Henri. *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois sur les mineurs non accompagnés*. N° 854. Paris : Sénat, 29 septembre 2021. Disponible en ligne: <https://www.senat.fr/rap/r20-854/r20-8541.pdf>.

122 *Ibid.*, p. 99 : « Sur l'année 2019, 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra. Déjà peu élevé en valeur absolue, ce chiffre apparaît d'autant plus surprenant lorsque l'on considère le fait que 12 2372 jeunes ont été évalués mineurs cette même année et que 31 009 mineurs étaient pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre 2019. Auditionné par les rapporteurs, le directeur de l'Ofpra a souligné que le nombre de demandes d'asile déposées ne reflétait probablement que très marginalement la réalité du public éligible. Alors que le taux d'approbation des demandes d'asile formulées par des MNA (environ deux tiers) est nettement supérieur au taux général (24 %), on ne peut que déplorer ce "non-recours". »



L'article L. 221-2-6 du CASF précise en outre que les actions de parrainage<sup>123</sup> sont également proposées aux mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans les mêmes conditions que tout autre enfant pris en charge par l'ASE.

Enfin, les dispositions de l'article 7 de la loi limitant l'hébergement hôtelier à l'exception des situations d'urgence ou de mise à l'abri des mineurs pour une durée ne pouvant excéder deux mois (une interdiction totale étant prévue en 2024)<sup>124</sup> sont de nature à améliorer les conditions de prise en charge des MNA. En effet, selon les estimations de l'Igas, 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, parfois pour de longue durée pouvant excéder six mois voire un an<sup>125</sup>. Ces mêmes dispositions encadrant les structures qui accueillent des mineurs font également entrer dans le champ des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) soumis à autorisation les structures assurant l'accueil d'urgence ou l'évaluation des personnes se présentant comme MNA. Désormais soumis à autorisation ces établissements et services seront donc assujettis au régime des ESMS, les prestations délivrées devront être réalisées par « *des équipes pluridisciplinaires qualifiées* », et leurs dirigeants devront justifier d'un certain niveau de qualification défini par décret, etc.

---

123 Voir, en partie 1, la section « La proposition systématique d'un parrainage » (page 16).

124 Voir partie 2 « Des dispositions favorisant la sécurité des accueils » (page 19).

125 IGAS. *L'accueil de mineurs protégés*. Op. cit.

## PARTIE 6

### DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES SUR LA SANTÉ DES ENFANTS

La loi du 7 février 2022 comporte un volet sur la santé des enfants, comprenant plusieurs dispositions ayant pour objectifs de renforcer la politique de protection maternelle et infantile (PMI), d'étoffer les structures de suivi des enfants et des jeunes, et de soutenir la santé des enfants protégés.

Depuis plusieurs années, l'état des services de PMI fait l'objet de fortes préoccupations. En juin 2019, le rapport de Michèle Peyron était ainsi intitulé *Pour sauver la PMI, agissons maintenant*<sup>126</sup>. En avril 2020, une étude de l'Agence nationale des nouvelles interventions sociale et de santé (Aniss) s'est intéressé à la situation de la PMI face à l'épidémie de Covid-19<sup>127</sup> dans 28 départements et a mis en évidence à la fois la capacité d'innovation de ces services comme leur très forte hétérogénéité sur le territoire. La Drees a publié également des chiffres inquiétants sur l'état de ces services en indiquant, au sein des PMI, un « *recul de l'activité et une forte baisse des effectifs de médecins entre 2016 et 2019* »<sup>128</sup>.

#### Le pilotage de la protection maternelle et infantile

Face à ces constats, le titre V de la loi (articles 32 à 35) est intitulé « Renforcer la politique de protection maternelle et infantile ». Certaines dispositions techniques ne seront pas évoquées ici (comme celles portant sur les personnels des PMI ou encore sur les possibilités de prescription). En revanche, ce titre contient un article 32 qui encourage, dans le cadre de la stratégie nationale de santé<sup>129</sup>, un pilotage de cette politique publique par objectifs. Le texte énonce ainsi que « *dans le cadre de la stratégie nationale de santé, des priorités pluriannuelles d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile sont fixées par le ministre chargé de la Santé, en concertation avec les représentants des départements, dans des conditions fixées par voie réglementaire* »<sup>130</sup> (article L. 2111-1 du Code de santé publique [CSP]). Après plusieurs versions du texte, dont une évoquant la possibilité de priorités fixées conjointement par l'État et les départements, la formulation met en évidence la compétence de l'État dans ce domaine sans pour autant revenir sur le caractère décentralisé de cette politique publique.

126 PEYRON Michèle. *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* Paris : ministère de Solidarités et de la Santé, mars 2019. Disponible en ligne : <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2018-102r-pmi.pdf>.

127 AGENCE NATIONALE DES NOUVELLES INTERVENTIONS SOCIALES ET DE SANTÉ (ANISS). Les PMI face à la pandémie de Covid-19 : effets sur les activités & 130 innovations issues de 28 services départementaux. Angers : Aniss, avril 2020. Disponible en ligne : [https://www.laniss.fr/wp-content/uploads/2020/06/PMI-et-Covid19\\_Etude-ANISS-1.pdf](https://www.laniss.fr/wp-content/uploads/2020/06/PMI-et-Covid19_Etude-ANISS-1.pdf).

128 DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES (DREES). Protection maternelle et infantile (PMI) : un recul de l'activité et une forte baisse des effectifs de médecins entre 2016 et 2019. *Études et résultats*. Mars 2022, n° 1227. Disponible en ligne : [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/er1227\\_0.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/er1227_0.pdf).

129 La stratégie nationale de santé constitue le cadre de la politique de santé en France. Elle est définie par le Gouvernement, à partir des analyses dressées par le Haut Conseil de la santé publique. Pour en savoir plus : MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ. *Stratégie nationale de santé 2018-2022*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, décembre 2017. Disponible en ligne : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_sns\\_2017\\_vdefpost-consult.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_sns_2017_vdefpost-consult.pdf).

130 Article L. 2111-1 du Code de la santé publique.

Les modalités de la concertation sont prévues par le décret n° 2022-716 paru le 27 avril 2022 (article D. 2111-2 du CSP)<sup>131</sup> qui précise que la détermination des priorités d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile fait l'objet, tous les trois ans, d'une « *concertation conduite par le ministre chargé de la santé avec les représentants des départements* ». Les priorités sont fixées à l'issue de cette concertation par le ministre chargé de la Santé puis adressées au président de l'Assemblée des départements de France.

Le texte de la loi ajoute que les missions du conseil départemental au titre de la PMI sont encadrées par des « *normes minimales d'effectifs fixés par voie réglementaire ainsi que le respect d'objectifs nationaux de santé publique fixés par voie réglementaire et visant à garantir un niveau minimal de réponse* » aux besoins de la population (article L. 2112-4 du CSP). Cette proposition reprend en grande partie les propositions du rapport précité de Michele Peyron.

## Les maisons d'enfants et de la famille

Le texte prévoit l'expérimentation, dans les départements volontaires, de maisons d'enfants et de la famille qui, selon le législateur, visent « *à améliorer la prise en charge des enfants et des jeunes et à assurer une meilleure coordination des professionnels de santé exerçant auprès d'eux* ». Ce nouveau dispositif peut être vu comme un moyen de rechercher une approche transversale des besoins en santé de l'enfant en évitant les fonctionnements en silo dénoncés notamment par le Défenseur des droits<sup>132</sup>. Ces maisons d'enfants et de la famille participent « *notamment, à l'amélioration de l'accès aux soins, à l'organisation du parcours de soins, au développement des actions de prévention, de promotion de la santé et de soutien à la parentalité ainsi qu'à l'accompagnement et à la formation des professionnels en contact avec les enfants et leurs familles sur le territoire* ». Enfin, le cahier des charges de ces structures sera fixé par arrêté des ministres chargés de la Santé et de la Sécurité sociale (article 33 de la loi du 7 février 2022). Par ailleurs, le législateur change la dénomination des centres de planification familiale, qui deviennent les « *centres de santé sexuelle* ». Il autorise, dans le même temps, ces centres à être sous la responsabilité d'une sage-femme et non plus seulement d'un médecin (article L. 2311-1 et suivants du CSP, article 34 loi du 7 février 2022).

## Le renforcement du parcours de soin des enfants protégés

Concernant la santé des enfants protégés, deux précisions sont apportées en complément de la loi du 14 mars 2016 qui prévoyait déjà l'obligation de réaliser un bilan de santé pris en charge par l'assurance maladie, lors de l'admission du mineur dans le dispositif de protection de l'enfance. D'une part le projet pour l'enfant doit formaliser une coordination de parcours de soins pour les enfants en situation de handicap (article L. 223-1-1 modifié du CASF, article 11 de la loi du 7 février 2022) étant rappelé que, selon différentes estimations, le taux d'enfants pris en charge en protection de l'enfance et bénéficiant d'une reconnaissance de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) s'établirait à 17 %<sup>133</sup>, voire à 19,5 %<sup>134</sup>.

131 Décret n° 2022-716 du 27 avril 2022 relatif aux priorités pluriannuelles d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045684205>.

132 DÉFENSEUR DES DROITS. *Santé mentale des enfants : le droit au bien-être*. Paris : Défenseur des droits, 2021. Disponible en ligne : [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae21-num-28.10.21\\_01access.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae21-num-28.10.21_01access.pdf).

133 DÉFENSEUR DES DROITS. *Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles*. Paris : Défenseur des droits, 2015. Disponible en ligne : [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae\\_2015\\_accessible.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae_2015_accessible.pdf).

134 LEDÉSERT Bernard, BOULAHTOUF Hafid. *Étude épidémiologique sur la santé des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'aide sociale à l'enfance en Languedoc-Roussillon*. Montpellier : Creai-ORS Languedoc-Roussillon, avril 2016. Disponible en ligne : [https://creaiors-occitanie.fr/wp-content/uploads/2021/02/2016\\_POSER.pdf](https://creaiors-occitanie.fr/wp-content/uploads/2021/02/2016_POSER.pdf).

Cette disposition fait écho à l'arrêté du 22 décembre 2021 (NOR : SSAS2137858A) modifiant l'arrêté du 28 novembre 2019 relatif à l'expérimentation pour un parcours de soins coordonné des enfants et adolescents protégés. D'autre part, un bilan pédiatrique, ainsi que psychique et social, doit désormais être intégré dans le rapport de situation de l'enfant transmis au juge des enfants dans le cadre d'un suivi en assistance éducative (article 12 de la loi du 7 février 2022, article 375 modifié du Code civil). Sur ce point, va nécessairement se poser la question des moyens mobilisables dans le secteur sanitaire pour mettre en œuvre cette obligation, notamment en pédopsychiatrie, au regard de la pénurie de pédopsychiatres décrites par le Défenseur des droits dans le rapport précité.

## PARTIE 7

### DES DISPOSITIONS TECHNIQUES COMPLÉTANT LE DROIT APPLICABLE AU TITRE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Certaines dispositions de la loi du 7 février 2022 peuvent être vues comme donnant de nouvelles possibilités au juge des enfants agissant en assistance éducative que ce soit sur le plan substantiel ou sur le plan procédural. D'autres dispositions tendent à l'harmonisation des pratiques au sein des départements, en particulier concernant l'évaluation des informations préoccupantes.

#### La consécration légale des mesures d'AEMO intensives ou renforcées

L'article 13 de la loi, en complétant l'article 375-2 du Code civil, ne fait que consacrer la pratique consistant à désigner un service afin d'exercer une mesure d'AEMO renforcée ou intensive. Le texte maintient un large pouvoir d'appréciation au juge des enfants pour prononcer cette mesure « *si la situation le nécessite* » pour une durée maximale d'un an renouvelable. Cette reconnaissance légale devrait favoriser le développement dans chaque département d'un « *panier de services socle* » comportant les différentes modalités d'intervention de protection de l'enfance à domicile ainsi que préconisé lors de la démarche de consensus sur les interventions à domicile<sup>135</sup>. Le contenu de cette mesure peut cependant varier d'un département à un autre, le cahier des charges étant défini au plan local, et il reste dépendant des moyens alloués dans un contexte où les délais de prise en charge des mesures d'AEMO sont parfois déjà conséquents faute de moyens suffisants<sup>136</sup>.

#### L'assouplissement des conditions de la MJAGBF

L'assouplissement de la condition préalable à la mise en place d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) prévue à l'article 375-9-1 du Code civil (article 6 de la loi) a d'abord le mérite d'attirer l'attention des professionnels sur une mesure qui n'est pas toujours intégrée dans une stratégie globale d'intervention en protection de l'enfance, malgré les intérêts multiples perçus par les familles bénéficiaires<sup>137</sup>. Alors que, dans un tiers des situations suivies en MJAGBF, les familles bénéficient d'une mesure d'AEMO en parallèle<sup>138</sup>, il convient de relever la complémentarité de ce type de mesures avec d'autres interventions menées au domicile des parents, ainsi que la nécessité de coordonner les interventions entre professionnels<sup>139</sup>.

135 IGAS. *Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile*. Op cit.

136 IGAS, IGJ. *Délais d'exécution des décisions de justice en matière de protection de l'enfance*. Op. cit.

137 FIACRE Patricia. *Retour d'expérience de familles bénéficiant d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)*. Paris : Cedias-Creai Île-de-France, novembre 2014. Disponible en ligne : [https://ancreai.org/wp-content/uploads/2018/02/rapport\\_unaf\\_cedias\\_mjagbf.pdf](https://ancreai.org/wp-content/uploads/2018/02/rapport_unaf_cedias_mjagbf.pdf).

138 IGAS. *Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile*. Op cit.

139 UNION NATIONAL DES ASSOCIATION FAMILIALES (UNAF), CARREFOUR NATIONAL DES DÉLÉGUÉS AUX PRESTATIONS FAMILIALES (CNDPF). *Délégué aux prestations familiales : référentiel des pratiques, édition 2021*. Paris : Unaf, 2021, p. 15. Disponible en ligne : <https://www.unaf.fr/app/uploads/sites/3/2021/03/delegue-aux-prestations-familiales.pdf>.

La modification est technique mais permet d'étendre ces mesures en pratique : dans l'ancienne version du texte, l'emploi de cette mesure était lié au caractère insuffisant d'un accompagnement en économie sociale et familiale. Désormais le caractère insuffisant de toute aide à domicile au titre de l'ASE prévue à l'article L. 222-3 du CASF permettra de motiver le recours à une MJAGBF. En revanche, la condition tenant à ce que les prestations familiales (ou le revenu de solidarité active versé aux personnes isolées) ne soient pas utilisés pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants demeure, étant précisé qu'elle a tendance à être interprétée de façon souple dès lors qu'il existe une difficulté de gestion budgétaire <sup>140</sup>.

## L'extension au juge des enfants de la possibilité de désigner un service de médiation

En introduisant un nouvel article 375-4-1 au sein du Code civil, l'article 14 de la loi étend au juge des enfants la possibilité de proposer aux parents une mesure de médiation et de désigner un médiateur. Outre la condition, qui lui est propre, tenant au fait que soit ordonnée une mesure d'assistance éducative, le juge des enfants est tenu de respecter les mêmes conditions que le juge aux affaires familiales : il n'est pas possible d'avoir recours à une médiation familiale si « *des violences sur l'autre parent ou sur l'enfant sont alléguées par l'un des parents* » ou s'il y a « *emprise manifeste de l'un des parents sur l'autre parent* » et l'accord des parents est indispensable.

Un décret en Conseil d'État venant compléter les conditions de cette désignation est attendu. Il existe notamment des inquiétudes quant au financement des mesures de médiation ordonnées dans ce cadre. Plusieurs départements, en effet, craignent un transfert de charges dans la mesure où l'État se serait déjà en partie désengagé et ont saisi le gouvernement dès janvier 2022 de cette question <sup>141</sup>. Reste aussi à déterminer l'articulation entre intervenants, notamment en cas de désignation concomitante de services de médiation et d'assistance éducative en milieu ouvert, dont il est parfois attendu une compétence en termes de médiation familiale. Cette disposition s'inscrit dans un contexte où l'existence de conflits parentaux graves mettant en danger les conditions d'éducation des enfants engendre de plus en plus de saisines en assistance éducative. Une telle saisine du juge des enfants émane parfois directement de l'un des parents sans que la famille soit connue des services de l'ASE et qu'une mesure administrative ait été préalablement proposée, ce qui peut expliquer le dernier alinéa de l'article 375-4-1 aux termes duquel le juge des enfants qui ordonne une médiation familiale informe également les parents de leurs possibilités de bénéficier d'une mesure administrative au titre de la protection de l'enfance. L'articulation envisagée par le législateur questionne cependant dans la mesure où elle semble envisager la coexistence d'une mesure d'assistance éducative, cadre de la mesure de médiation ordonnée dans cette hypothèse, et d'une mesure administrative. Ce texte ouvre par ailleurs une compétence partagée entre le juge des enfants et le juge aux affaires familiales, qui pourrait être une source de confusion pour les parents comme pour les professionnels.

---

140 Cour d'appel de Limoges, chambre spéciale des mineurs, 10 septembre 2015, n° 15/00073.

141 Vingt-trois départements de gauche interpellent le Gouvernement sur le financement des consultations familiales. Page du site web de la Banque des territoires publiée le 31 janvier 2022 (consultée en mai 2022) : <https://www.banquedesterritoires.fr/vingt-trois-departements-de-gauche-interpellent-le-gouvernement-sur-la-financement-des>.

## L'extension de la possibilité pour le juge d'autoriser des actes relevant de l'autorité parentale

L'article 3 modifie en deux endroits l'article 375-7 du Code civil pour étendre, en cas de placement, les possibilités du juge des enfants d'autoriser (à titre exceptionnel) la personne ou le service gardien à exercer un acte relevant de l'autorité parentale, sous réserve que la preuve de la nécessité de cet acte soit apportée par le demandeur et que l'intérêt de l'enfant le justifie. Dorénavant, l'autorisation peut être donnée non seulement en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale mais aussi lorsque « *ceux-ci sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant* ».

En outre, il est ajouté la possibilité d'autoriser des actes (et non plus seulement un acte). Ces actes doivent toujours être déterminés dans la décision autorisant le gardien. Même si un débat a eu lieu au niveau parlementaire à ce sujet, l'atteinte à l'autorité parentale autorisée par le juge des enfants continue donc à revêtir un caractère exceptionnel et spécifique, se distinguant de la délégation d'autorité parentale qui reste de la compétence du juge aux affaires familiales.

L'ensemble de ces dispositions devrait simplifier la vie de certains enfants confiés, voire pour certains améliorer leur sentiment d'être protégé. Victimes de violences ou de négligences de la part de leurs parents, certains peuvent en effet vivre comme une souffrance supplémentaire la nécessité de les solliciter pour des décisions importantes pour eux, ainsi que le rappelle l'étude d'impact produite par le gouvernement <sup>142</sup>.

Pour autant cette facilité ne doit pas conduire les professionnels à méconnaître ou à différer l'examen du statut de certains de ces enfants lorsque leur situation pourrait justifier retrait d'autorité parentale, délégation d'autorité parentale ou reconnaissance judiciaire d'une situation de délaissement. Au-delà, lorsque les parents sont poursuivis pour des faits de violence sur leurs enfants, il doit être rappelé la nécessité de favoriser une meilleure articulation des décisions entre juges des enfants et juridictions pénales, ce qui passe par la communication d'informations sur la situation de l'enfant <sup>143</sup>.

## L'introduction d'une possibilité de jugement collégial en assistance éducative

En modifiant le Code de l'organisation judiciaire pour introduire la possibilité, à l'article L. 252-6, d'un jugement collégial en première instance en assistance éducative, l'article 25 de la loi consacre une expérimentation menée dans plusieurs juridictions. Pour ne donner qu'un exemple, à Bordeaux, l'expérimentation mettait en évidence le retour positif des familles sur cette formation collégiale, les parties y ayant « *vu le signe d'un intérêt spécifique de la juridiction des mineurs pour leur dossier* » <sup>144</sup>.

---

142 Étude d'impact du projet de loi relatif à la protection des enfants, 15 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4264\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4264_etude-impact.pdf).

143 DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES (DACG). *Guide : la prise en charge des mineurs victimes*. Paris : ministère de la Justice, mars 2020. Disponible en ligne : <https://www.citoyens-justice.fr/k-stock/data/storage/fichiers/Guide-mineurs-victimes-actualisation-2020.pdf>.

144 ASSOCIATION FRANÇAISE DES MAGISTRATS DE LA JEUNESSE ET DE LA FAMILLE (AFMJF). *Bilan intermédiaire d'expérimentation de la collégialité en assistance éducative par le TPE Bordeaux*. Paris : AFMJF, février 2021. Disponible en ligne : <https://www.afmjf.fr/jgkfuktstjx.html>.

La loi du 7 février 2022 introduit la possibilité d'un jugement collégial en assistance éducative, mais le réserve au cas où la particulière complexité d'une affaire le justifie, ce qui peut en pratique résulter du caractère inextricable du conflit entre les parents dont l'enfant est victime ou encore d'un manque de perspective, les solutions de protection déjà mises en place n'ayant pas permis l'évolution de la situation espérée. Dans chaque situation, cette appréciation relèvera du juge des enfants, qui n'est pas dessaisi de l'affaire par la suite. Le renvoi est ordonné devant la formation collégiale du tribunal judiciaire qui est présidée par le juge des enfants saisi de l'affaire, sans que le texte ne précise la qualité des deux autres juges siégeant à ses côtés. Même si ce point a été débattu au niveau parlementaire, ce choix procédural est dicté par le pragmatisme compte tenu des effectifs de juges des enfants dans les plus petites juridictions, inférieure à trois magistrats. Une partie de la doctrine considère que cette disposition porte atteinte au principe de spécialisation des juridictions pour mineurs. En pratique, un échange préalable entre les juges pour enfants de la juridiction, les services départementaux de l'ASE et le barreau sur la mise en place de cette organisation peut être nécessaire dans la mesure où la collégialité de certaines audiences est susceptible de modifier les organisations et fonctionnements comme la posture de chaque acteur ou encore les modalités et délais de mise en délibéré.

### **L'obligation pour le juge des enfants d'effectuer un entretien individuel avec l'enfant capable de discernement et possibilité de faire désigner un avocat pour le mineur discernant**

Le principe d'audition de l'enfant, hors urgence, avant toute décision d'assistance éducative le concernant a été affirmé dès l'origine de la procédure d'assistance éducative, le droit français étant en conformité sur ce point avec la Cide <sup>145</sup>. La Cour de cassation a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que cette audition est de droit dès lors que l'enfant est doué de discernement <sup>146</sup>. L'article 1189 du Code de procédure civile prévoit que la présence du mineur n'est cependant pas obligatoire à l'audience, puisqu'il peut en être dispensé et que le juge des enfants peut ordonner qu'il n'assiste pas à tout ou partie de l'audience. Les juges des enfants disposent donc d'une marge d'appréciation quant à la possibilité d'entendre l'enfant individuellement, ou hors la présence des adultes, ce qui permet d'adapter l'organisation de l'audience à la situation familiale de chaque enfant mais aussi à son âge et aux objectifs poursuivis lors de cette audition. Une recherche menée en 2019 auprès des professionnels a mis en évidence le caractère variable des pratiques des juges des enfants, certains auditionnant l'enfant sans ses parents systématiquement avant l'audience, d'autres uniquement en cas de demande de l'enfant, et d'autres en fonction de son âge et de son degré de maturité <sup>147</sup>. On a relevé toutefois les effets insécurisants de certaines audiences et les limites d'auditions réalisées en présence des parents lorsqu'il s'agit de recueillir des informations sur le vécu et le ressenti des enfants. Par conséquent, plusieurs voix s'étaient prononcées en faveur de la systématisation de l'audition de l'enfant seul préalablement à l'audition de ses parents <sup>148</sup>.

---

145 Article 12 de la Cide.

146 Par exemple : Cass. Civ, 14 février 2006, n° 05-13-627.

147 SIFFREIN-BLANC Caroline, GOUTTENOIRE Adeline. La pratique de l'audition de l'enfant dans la procédure d'assistance éducative en France. In : PARÉ Mona (dir.), BRUNING Mariëlle (dir.), MOREAU Thierry (dir.), SIFFREIN-BLANC Caroline (dir.). *L'accès des enfants à la justice : bilan critique*. Paris : Dalloz, décembre 2021.

148 GOUTTENOIRE Adeline, CORPART Isabelle. *40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui*. Paris : ministères des Affaires sociales et de la Santé, février 2014, proposition 14. Disponible en ligne : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000303.pdf>.



L'article 375-1 du Code civil est complété par l'article 26 de la loi. Il s'agit d'abord de l'ajout d'un alinéa selon lequel le juge des enfants doit systématiquement effectuer un entretien individuel avec l'enfant capable de discernement lors de son audience ou de son audition. Si elle ne précise pas que cet entretien doit se faire avant l'audition des parents, comme préconisé en 2014, cette disposition, en consacrant la pratique de certains juges des enfants, rend le déroulement de l'audience un peu plus prévisible et sécurisant pour l'enfant. Cette nouvelle obligation pour le juge des enfants doit être conciliée avec le principe du contradictoire, qui impose notamment de faire un compte-rendu de cette audition aux parties. Son application est susceptible d'entraîner un allongement de la durée des audiences d'assistance éducative, et mécaniquement des délais d'audience, notamment pour entendre individuellement chaque enfant d'une fratrie.

Ensuite, le même article 375-1 du Code civil (toujours complété par l'article 26 de la loi) permet désormais au juge des enfants, si l'intérêt de l'enfant l'exige, de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement et un administrateur *ad hoc* pour l'enfant non capable de discernement. Cette disposition comble un vide de l'article 1186 du Code de procédure civile qui enjoignait simplement au juge de rappeler à l'enfant, comme aux parents, leur droit à l'assistance d'un avocat sans lui donner le moyen juridique d'en faire désigner un pour l'enfant. La désignation par le bâtonnier sollicité par le juge des enfants permet aussi de lever la suspicion qui peut parfois s'attacher à la désignation d'un avocat pour l'enfant par les parents ou par un service de l'ASE. Dans les faits, peu d'enfants sont assistés par un avocat lors des audiences d'assistance éducative<sup>149</sup>, l'information et l'intérêt d'avoir recours à l'avocat est un des points qui divise les professionnels de la protection de l'enfance. La Défenseure estime que cette question aurait dû faire l'objet d'une réflexion plus approfondie associant magistrats et avocats<sup>150</sup>. À cet égard, le rapport de la mission « *la parole aux enfants* »<sup>151</sup> confirme la méconnaissance par les enfants du rôle de l'avocat et de leur droit d'être assisté gratuitement, précisant notamment qu'« *ils indiquent très largement ne pas avoir besoin de quelqu'un parce qu'ils n'ont rien commis de mal, et que par conséquent ils n'ont pas besoin d'être défendus* ». Le Conseil national des barreaux<sup>152</sup>, mais aussi des associations, ont pris position pour une assistance obligatoire des enfants dans les procédures d'assistance éducative, à l'instar de la présence obligatoire d'un avocat en matière pénale pour les mineurs. Les débats parlementaires ont été riches et houleux sur ce point, de nombreux amendements ayant porté cette position d'une assistance systématique par un avocat, et le gouvernement a défendu la position intermédiaire finalement adoptée. Au-delà des aspects culturels, juridiques, mais aussi budgétaires de cette question, une meilleure assistance des enfants en assistance éducative passe également par la formation d'avocats spécialisés, favorisée dernièrement par la création d'une nouvelle mention de spécialisation « droit des enfants » en usage dans la profession d'avocat<sup>153</sup>.

---

149 SIFFREIN-BLANC Caroline, GOUTTENOIRE Adeline. *La pratique de l'audition de l'enfant dans la procédure d'assistance éducative en France*. Op. cit.

150 Défenseur des droits, avis n° 21-15 du 15 octobre 2021 relatif au projet de loi sur la protection des enfants : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=21001](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21001).

151 ARNAUD-MELCHIORRE Gautier. *À (h)auteur d'enfants...* Op. cit.

152 Résolution du Conseil national des barreaux (CNB) sur la présence systématique de l'avocat d'enfants en assistance éducative adopté par l'assemblée générale du CNB du 4 juin 2021 : [https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/07.cnb-re\\_2021-06-04\\_ldh\\_presence\\_systematique\\_avocats\\_denfants\\_en\\_aefinal-p.pdf](https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/07.cnb-re_2021-06-04_ldh_presence_systematique_avocats_denfants_en_aefinal-p.pdf).

153 Arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2021 du garde des Sceaux, conformément à la proposition du Conseil national des barreaux en date du 4 juin 2021.

La possibilité de désignation d'un administrateur *ad hoc* pour les enfants qui ne sont pas doués du discernement nécessaire n'apparaît pas novatrice. Les dispositions générales de l'article 388-2 du Code civil permettaient déjà au juge des enfants de désigner un administrateur *ad hoc* si les « *intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux* ». L'intérêt pratique de ces dispositions apparaît limité faute de clarification du statut et des missions de l'administrateur *ad hoc* en assistance éducative.

## Le renforcement de l'obligation d'aviser le juge des enfants en cas de modification du lieu de placement

L'article 27 de la loi renforce l'obligation, inscrite à l'article L. 223-3 du CASF depuis 2016, d'informer le juge des enfants en cas de changement de lieu d'accueil de l'enfant puisqu'en cas d'urgence le texte précise que cette information doit se faire dans un délai de quarante-huit heures à compter de la décision de modification de lieu de placement (là où l'urgence supprimait antérieurement l'obligation d'information du juge des enfants). Cela s'applique également à décision de séparation des fratries que le service de l'ASE doit justifier. Il n'est pas certain que cette disposition modifie considérablement la pratique. Le manquement à cette obligation n'est en effet pas sanctionné et les marges de manœuvre et de discussion du juge des enfants comme des services de l'ASE dans l'urgence sont limitées dans un système sous tension.

## La codification du rôle du département dans la lutte contre la prostitution des mineurs

La loi du 4 mars 2002 (ar 13), affirmant le principe général de l'interdiction de la prostitution des mineurs, prévoit que « *tout mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, est réputé en danger et relève de la protection du juge des enfants au titre de la procédure d'assistance éducative* ». En dépit de cette inscription relativement ancienne dans la loi, ces dispositions sont restées méconnues, notamment parce qu'elles n'ont pas été codifiées. La mobilisation des pouvoirs publics depuis quelques années<sup>154</sup> a mis sur le devant de la scène cette problématique, ancienne mais décrite comme étant en expansion, et l'ONPE a rappelé qu'elle relève de la protection de l'enfance à plusieurs titres<sup>155</sup>. Le premier plan de lutte national contre la prostitution des mineurs<sup>156</sup>, lancé à l'automne 2021, prévoit notamment de « *développer progressivement sur tout le territoire et en fonction des besoins de terrain une solution d'accompagnement (accompagnement en milieu ouvert, accueil à la journée, accueil d'urgence, un hébergement à seuil adapté, hébergement sous secret, hébergement de rupture...)* » pour les mineurs victimes de prostitution.

---

154 CHAMPRENAULT Catherine (dir.). *Rapport du groupe de travail sur la prostitution des mineurs à Monsieur Adrien Taquet*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, juin 2021. Disponible en ligne : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_du\\_groupe\\_de\\_travail\\_sur\\_la\\_prostitution\\_des\\_mineurs.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_groupe_de_travail_sur_la_prostitution_des_mineurs.pdf).

155 ONPE. *Protéger les enfants et les adolescents de la prostitution – volet 1 : comprendre, voir, (se) mobiliser*. Paris : ONPE (dossier thématique), avril 2021. Disponible en ligne : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/dt\\_prostitution\\_t1.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/dt_prostitution_t1.pdf). Le second volet, sur la prévention et la prise en charge, est à paraître.

156 Dossier de presse sur le lancement du premier plan de lutte contre la prostitution des mineurs (15 novembre 2021) : <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/lancement-du-premier-plan-de-lutte-contre-la-prostitution-des-mineurs-dossier>.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'article 19 de la loi ajoutant aux missions du service de l'ASE, au ter du 5° de l'article L. 221-1 du CASF, celle d'« *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique au mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, réputé en danger* ». Cette rédaction a finalement été préférée au fait de spécifier ce type de danger à l'article 375 du Code civil, précision difficilement compréhensible au vu du caractère général de cette disposition. Les nouvelles dispositions du CASF constituent néanmoins un rappel utile, en même temps qu'elles demandent aux départements de proposer des dispositifs adaptés à ce type de problématique. Cet objectif est également soutenu par l'État au titre de la dernière vague de contractualisation avec les départements.

### **La généralisation d'un « référentiel national d'évaluation des situations de danger » et encadrement du circuit de communication après information préoccupante**

L'article 24 de la loi a modifié l'article L. 226-3 du CASF pour préciser que l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante est réalisée « *au regard du référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant fixé par décret après avis de la Haute Autorité de santé* ». Un « *cadre national de référence* » élaboré par la HAS a en effet été présenté en janvier 2021<sup>157</sup>. Cette inscription dans la loi devra s'accompagner de beaucoup de pédagogie afin de garantir la compatibilité entre les différents référentiels existants depuis plusieurs années dans les départements<sup>158</sup> et inscrire ce référentiel dans la continuité des démarches antérieures. Il sera également nécessaire de veiller aux besoins de formation des professionnels en charge de ces évaluations comme à une mise à jour régulière de cet outil pour tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques produites.

L'étude d'impact<sup>159</sup> mentionne que « *les conseils départementaux auront en charge la formation de leurs équipes chargées de l'évaluation des situations de danger au sein des cellules de recueil des informations préoccupantes [Crip] à l'utilisation du cadre national de référence. À cette fin, ils disposent d'ores et déjà d'une présentation du référentiel réalisée en webinaire par la Haute Autorité de santé accessible en ligne afin de sensibiliser les cadres sur le nouveau cadre de référence et son contenu* ». Le décret attendu pour l'application de ces dispositions permettra peut-être de mieux cerner comment les défis techniques et budgétaires que représente le déploiement de ce cadre national sur tout le territoire pourront être relevés.

---

157 HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ (HAS). *Mieux évaluer la situation d'un enfant en danger : la HAS propose le premier cadre national de référence*. Communiqué de presse. 20 janvier 2021. Disponible en ligne : [https://www.has-sante.fr/jcms/p\\_3232338/fr/mieux-evaluer-la-situation-d-un-enfant-en-danger-la-has-propose-le-1er-cadre-national-de-reference](https://www.has-sante.fr/jcms/p_3232338/fr/mieux-evaluer-la-situation-d-un-enfant-en-danger-la-has-propose-le-1er-cadre-national-de-reference).

158 Depuis 2006, un référentiel d'évaluation participative Esoppe, a été développé par le Creai Rhône-Alpes (désormais Creai Auvergne-Rhône-Alpes) dans le prolongement d'un programme de recherches soutenu par l'ONPE. (Voir : CORBET Éliane, GRÉGOIRE Patrick, ROBIN Pierrine. *Étude sur l'élaboration d'un référentiel d'évaluation des situations familiales en protection de l'enfance*. Rapport final, mars 2008. Recherche réalisée avec le soutien de l'ONPE dans le cadre de son appel d'offres ouvert 2006. Disponible en ligne : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/ao/aoo2006\\_corbet.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/ao/aoo2006_corbet.pdf).) Il a été mis en œuvre dans 43 départements.

159 Étude d'impact du projet de loi relatif à la protection des enfants, 15 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4264\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4264_etude-impact.pdf).

Par ailleurs, l'article 24 de la loi modifie l'article L. 226-5 du CASF sur l'obligation d'informer les personnes ayant transmis une information préoccupante après évaluation. Alors qu'en pratique plusieurs départements mentionnent la difficulté de faire ce retour, la loi ajoute pour cela un délai de trois mois, à compter de la transmission de l'information, et précise que ce retour doit se faire « *dans le respect de l'intérêt de l'enfant, du secret professionnel* », un décret devant préciser ses conditions. Au-delà des difficultés d'organisation que cela pose, le retour aux personnes qui se sont mobilisées pour faire une information préoccupante présente un intérêt majeur pour la protection effective de l'enfant et afin de préserver les possibilités de mobilisation d'un entourage bienveillant et averti.

### **La modification des règles relatives à la dévolution de l'autorité parentale en cas de décès d'un parent**

L'article 4 de la loi modifie l'article 373-1 du Code civil, ce qui a pour effet que « *si l'un des père et mère décède ou se trouve privé de l'exercice de l'autorité parentale* », l'autre parent ne retrouve pas automatiquement l'exercice de l'autorité parentale lorsqu'il en a été privé par une décision judiciaire antérieure. De façon cohérente et protectrice, est supprimé l'alinéa premier de l'article 373-3 du Code civil qui rappelait que l'ancienne règle de l'article 373-1 s'appliquait même en cas de séparation et alors même que le parent « *aurait été privé de l'exercice de certains des attributs de cette autorité par l'effet du jugement prononcé contre lui* ».

## PARTIE 8

### DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE NATIONALE ET LOCALE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

La question de la gouvernance de la protection de l'enfance n'est pas une préoccupation nouvelle et a fait l'objet de nombreux rapports publics récents parmi lesquels celui de l'Igas qui recommandait, en 2020, la création d'un organisme national de la protection de l'enfance<sup>160</sup> ou encore, la même année, le rapport de la Cour des comptes intitulé *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*<sup>161</sup>. Dans ce dernier écrit, la Cour des comptes estimait que le pilotage de la protection de l'enfance est « défaillant » et dresse une série de recommandations pour renforcer le pilotage national mais aussi local de cette politique publique.

Pour rappel, la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance contenait déjà un titre I<sup>er</sup> intitulé « Améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance » comprenant 8 articles. En 2016, la loi donne une nouvelle définition de la protection de l'enfance<sup>162</sup>, renforce le pilotage interministériel de cette politique publique par l'institution d'un Conseil national de la protection de l'enfance rattaché au Premier ministre, complète les missions des ODPE et insiste sur leur composition pluri-institutionnelle et renforce les partenariats existants au niveau départemental entre les différents acteurs concourants à la protection de l'enfance sous l'impulsion de la loi (notamment en matière de prévention<sup>163</sup>, d'absentéisme et de décrochage scolaire<sup>164</sup>, ou encore en matière de santé, avec l'institution d'un médecin référent « protection de l'enfance » dans chaque département)<sup>165</sup>. La loi du 7 février 2022 revient sur une partie de ces dispositions.

Le législateur adopte deux séries de dispositions visant respectivement la PMI et la protection de l'enfance, avec pour objectif affiché une meilleure coordination des acteurs et la reconnaissance d'une compétence « partagée » entre État et départements. Le titre VI (articles 36 à 37) intitulé « Mieux piloter la protection de l'enfance » contient deux articles. Le premier porte sur la création d'un nouveau groupement d'intérêt public (GIP) « *France enfance protégée* » (article 36, qui modifie la structuration même de certaines parties du code), le second sur une expérimentation visant à créer des comités départementaux de protection de l'enfance dans les départements volontaires (article 37, non codifié).

160 INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (IGAS). *Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance*. Paris : Igas, juin 2020. Disponible en ligne : <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2020-006r.pdf>.

161 COUR DES COMPTES. *La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant*. Op. cit.

162 Article L. 112-3 du CASF.

163 Article L. 112-5 du CASF.

164 Article L. 131-8 du Code de l'éducation.

165 Article L. 221-2 du CASF.

## La création d'un nouveau GIP aux missions renforcées

L'article 36 de la loi du 7 février 2022 fait, entre autres, écho au rapport de la Cour des comptes de 2020 précité sur la protection de l'enfance et à un rapport de l'Igas intitulé *Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance*<sup>166</sup>. Si les recommandations faites dans chacun de ces écrits diffèrent en partie, l'Igas et la Cour des comptes s'accordent sur les difficultés de pilotage de la protection de l'enfance, en raison, entre autres, de la diversité et de la multiplicité des structures existantes à un niveau national.

La loi propose d'abord une redéfinition de la politique de protection de l'enfance et rétablit un article L. 121-10 du CASF, déclarant que « *l'État assure la coordination de ses missions avec celles exercées par les collectivités territoriales, notamment 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, de justice et de famille, qui concourent aux objectifs mentionnés à l'article L. 112-3 [qui définit la protection de l'enfance]. Il promeut la coopération entre l'ensemble des administrations et des organismes qui participent à la protection de l'enfance* ». Par cette disposition, le législateur affirme le rôle de l'État dans le champ de la protection de l'enfance et souligne sa responsabilité en matière de coordination des acteurs publics et privés qui concourent directement ou indirectement à cette politique publique.

Le texte modifie ensuite substantiellement le chapitre VII du titre IV du livre I<sup>er</sup> du CASF désormais intitulé « *Institutions compétentes en matière de protection de l'enfance, d'adoption et d'accès aux origines personnelles* ». Ce livre est désormais composé de cinq sections, déclinées de la manière suivante : section 1, Conseil national pour l'accès aux origines personnelles<sup>167</sup> ; section 2, Conseil national de l'adoption<sup>168</sup> ; section 3, Conseil national de la protection de l'enfance<sup>169</sup> ; section 4, Groupement d'intérêt public pour la protection de l'enfance, l'adoption et l'accès aux origines personnelles<sup>170</sup> ; section 5, dispositions communes<sup>171</sup>.

### L'extension du périmètre du nouveau GIP à l'adoption et à l'accès aux origines personnelles

Le législateur décide de maintenir l'architecture existante tout en regroupant dans un même GIP les secrétariats généraux du CNPE et du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (Cnaop), l'ancien Giped (comprenant l'ONPE et le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger [Snated]) et l'Agence française de l'adoption (AFA)<sup>172</sup>. Dans son avis, le Conseil d'État souligne « *la complexité particulière de l'architecture envisagée [...]. Il constate que les objectifs poursuivis ne pourront pas être pleinement atteints par cette réforme organisationnelle* »<sup>173</sup>. Certains sénateurs ajoutent que « *sans moyens financiers et humains adaptés, ce pilotage centralisé ne sera pas opérationnel* »<sup>174</sup>.

166 IGAS. *Création d'un organisme national dans le champ de la protection de l'enfance*. Op. cit.

167 Articles L. 147-1 à L. 147-11 du CASF.

168 Article L. 47-12 du CASF.

169 Article L. 47-13 du CASF.

170 Articles L. 147-14 à L. 147-16 du CASF.

171 Article L. 147-17 du CASF.

172 Le texte prévoit une période transitoire de vingt-quatre mois durant laquelle l'AFA conserve sa personnalité morale afin notamment de continuer à bénéficier de l'agrément délivré par certains États.

173 Avis du Conseil d'État du 10 juin 2021 rendu sur le projet de loi relatif à la protection des enfants : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-la-protection-des-enfants>.

174 Sénat, compte rendu analytique officiel, mercredi 15 décembre 2021, p. 25 : <https://www.senat.fr/cra/s20211215/s20211215.pdf>.

Le texte prévoit que la présidence de ce nouveau GIP est assurée par un président de conseil départemental et ajoute que « *le groupement est financé à parts égales par l'État et les départements dans les conditions définies par sa convention constitutive* »<sup>175</sup>. Une telle disposition s'inspire du fonctionnement antérieur du Giped mais s'applique désormais à un périmètre élargi comprenant non seulement l'ONPE et le Snated, mais aussi l'AFA, le Cnaop, et le CNPE.

Si ce fonctionnement et ce financement paritaires au niveau national respectent la compétence partagée entre l'État et les départements en matière de protection de l'enfance, de telles dispositions vont avoir des conséquences financières importantes pour les départements (en intégrant dans le futur GIP de nouvelles missions antérieurement financées quasi exclusivement par l'État). La loi rappelle que cette convention constitutive est en principe approuvée par l'ensemble des membres de droit du nouveau GIP et, à défaut de signature dans un délai de six mois à l'issue de la promulgation de la loi, arrêtée par l'État (article 37 de la loi).

Sans être exhaustif sur l'ensemble des dispositions envisagées, il est important de souligner quelques points saillants. Si certains services, comme le Snated<sup>176</sup> ou le Cnaop, voient leurs périmètres d'intervention confirmés par la loi, d'autres services voient leur périmètre d'intervention élargi ou redéfini. Les développements suivants reviennent rapidement et à titre non exhaustif sur les principales modifications introduites par la loi du 7 février 2022.

L'extension du périmètre du nouveau GIP a une incidence particulièrement importante pour l'ONPE : l'article L. 226-6 du CASF affirmant désormais que l'ONPE contribue à la mise en cohérence des différentes données et informations ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs « *et des questions d'adoption et d'accès aux origines personnelles* ».

### Une redéfinition du CNPE

Le CNPE a été créé par la loi du 14 mars 2016. L'article L. 147-13 du CASF désormais en vigueur inscrit dans la loi la composition du CNPE<sup>177</sup>. Le texte ajoute que ce conseil « *comprend un collège des enfants et des jeunes protégés ou sortant des dispositifs de la protection de l'enfance* ». Cette obligation légale doit être soulignée. Elle fait en effet écho au conseil des enfants mis en place au sein du HCFEA, cette dernière initiative ne bénéficiant pas d'une consécration par la loi<sup>178</sup>.

Ses missions sont également revues et sont aujourd'hui définies de la manière suivante : « *Il émet des avis et formule toutes propositions utiles relatives à la prévention et à la protection de l'enfance. Il est notamment consulté sur les projets de textes législatifs ou réglementaires portant à titre principal sur la protection de l'enfance.* »

---

175 Article L. 147-15 du CASF.

176 Pour le Snated, la principale modification porte sur l'article L. 226-6 du CASF qui affirme désormais que le Snated est « *un service d'accueil téléphonique gratuit [qui] concourt, à l'échelon national, à la mission de protection des mineurs en danger prévue au présent chapitre. Ce service répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs en danger ou présumés l'être* ».

177 Selon le texte de l'article « *le conseil est composé de représentants des services de l'État, de magistrats, de représentants des conseils départementaux, de représentants des professionnels de la protection de l'enfance, de représentants des associations gestionnaires d'établissements ou de services de l'aide sociale à l'enfance, de représentants d'organismes de formation, d'associations et d'organismes œuvrant à la protection des droits des enfants, de représentants d'associations de personnes accompagnées ainsi que de personnalités qualifiées* ».

178 Article L. 142-1 du CASF.

La formulation du texte est ainsi très en deçà des dispositions initialement créées par la loi du 14 mars 2016 qui instituait ce conseil « auprès du Premier ministre » et en faisait un acteur « 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 ».

Comme la loi de 2016, la loi de 2022 renvoie à un nouveau décret le soin de préciser les conditions d'application de ces dispositions, et notamment la composition du conseil et ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

### **L'étude des demandes des personnes adoptées, pupilles et anciens pupilles de l'Etat qui recherchent leurs origines**

Le 6° de l'article L. 147-14 du CASF prévoit que le nouveau GIP a notamment pour mission « *d'analyser les demandes des personnes adoptées et des pupilles ou anciens pupilles de l'Etat qui recherchent leurs origines et de les informer et les orienter en fonction de leur situation vers les interlocuteurs compétents* ». L'objet de cette disposition a été évoqué lors de discussions au Sénat autour du projet de loi réformant l'adoption, *via* un amendement déposé par Laurence Harribey, visant « *à élargir les missions du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (Cnaop), en lien avec l'Agence française de l'adoption (AFA), afin de créer un dispositif national d'accompagnement des adoptés dans leurs démarches de recherche de leur famille de naissance, quel que soit le lieu de naissance considéré* »<sup>179</sup>. Une telle disposition vise à garantir pour l'ensemble des personnes adoptées la possibilité d'accéder à leurs origines, notamment pour celles nées à l'étranger et adoptées en France. Cette mesure vise particulièrement les enfants dont les parents adoptifs ont fait une démarche individuelle d'adoption en négociant directement avec les orphelinats locaux, sans passer par des organismes autorisés pour l'adoption, et sans qu'il existe toujours un état civil dûment établi pour l'enfant.

Le rapporteur comme le Gouvernement, ont demandé un retrait de cet amendement au profit de la loi relative à la protection des enfants ici commentée.

On peut regretter que la formulation finalement retenue dans le texte définitif désigne globalement le GIP sans préciser à qui incombera la mission, et reste par ailleurs très énigmatique sur « *les interlocuteurs compétents* » qui seront en mesure de répondre à cette recherche des origines, qui n'est en pratique pas toujours possible au regard des informations dont disposent les administrations locales et nationales.

Sur cette question, il convient de relever que l'article 18 de la loi ajoute à l'article L. 223-7 *in fine* du CASF la possibilité pour le département d'accompagner les « *personnes adoptées à l'étranger lorsque leur adoption n'a pas été suivie par un organisme autorisé pour l'adoption ou lorsque, à la suite de la dissolution de cet organisme, les archives sont détenues par le conseil départemental* ».

---

179 Sénat, compte rendu intégral, mercredi 20 octobre 2021, p. 9461 : <https://www.senat.fr/seances/s202110/s20211020/s20211020.pdf>.



## Une base nationale recensant les demandes d'agrément en vue d'adoption comme les agréments délivrés, refusés ou retirés

L'article L. 225-15-1 du CASF déclare que « *l'Agence française pour l'adoption met en œuvre une base nationale recensant les demandes d'agrément en vue de l'adoption et les agréments délivrés par les présidents des conseils départementaux et, en Corse, par le président du conseil exécutif, ainsi que les refus et retraits d'agrément. Les informations relatives à ces demandes, agréments, retraits et refus font l'objet d'un traitement automatisé de données pour permettre la gestion des dossiers par les services instructeurs ainsi que la recherche, à la demande du tuteur ou du conseil de famille, d'un ou plusieurs candidats pour l'adoption d'un pupille de l'État* ». Le législateur soumet la création de cette base de données à un décret en Conseil d'État, pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

## La reconnaissance de l'ONPE comme centre national de ressources

La loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance a créé l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) avec pour objectif de « *mieux connaître le champ de l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter* ». La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a renforcé le rôle de l'Oned, qui est devenu l'ONPE et dont les missions sont aujourd'hui définies par l'article L. 226-6 du CASF, modifié par l'article 36 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022.

L'article L. 147-14 du CASF affirme désormais que l'ONPE, qui fait partie intégrante du nouveau GIP « *assure les missions de centre national de ressources et de promotion de la recherche et de l'évaluation* ». De manière complémentaire, l'article L. 226-6 du CASF :

- **Étend le périmètre d'observation de l'ONPE.** À ce titre, il est demandé à l'ONPE de contribuer « *à la mise en cohérence des différentes données et informations ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance des phénomènes de mise en danger des mineurs et des questions d'adoption et d'accès aux origines personnelle* ». Il s'agit ainsi de renforcer le rôle de l'ONPE sur la production de connaissance à la fois quantitative et qualitative en matière de protection de l'enfance.
- **Consacre l'ONPE comme centre national de ressources :** l'Observatoire « *assure, dans le champ de compétence du GIP mentionné à l'article L. 147-14, les missions de centre national de ressources, chargé de recenser les bonnes pratiques et de répertorier ou de concourir à l'élaboration d'outils et de référentiels. Il assure la diffusion de ces outils et référentiels auprès des acteurs de la protection de l'enfance et de l'adoption internationale* ». Pour exemple, le nouvel article L. 223-1-1 du CASF concernant le projet pour l'enfant a été modifié en prévoyant qu'un « *un référentiel élaboré par le groupement d'intérêt public mentionné à l'article L. 147-14 définit le contenu du projet pour l'enfant* », dont l'ONPE sera chargé.

L'ONPE a ainsi un rôle d'appui des acteurs de la protection de l'enfance et d'accompagnement des pratiques professionnelles dans une acception élargie. À cet effet, il s'inscrit dans des collaborations régulières avec l'ensemble des acteurs du champ, en France et à l'étranger. La création d'un centre national de ressources invite à renforcer le travail de collaboration mené par l'ONPE avec les acteurs nationaux (services de l'État, universités, fédérations d'associations, centres de formation nationaux tels que l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse [ENPJJ], l'École nationale de la magistrature [ENM] ou le Centre national de la fonction publique territoriale [CNFPT]) mais aussi locaux (départements, services déconcentrés de l'État, associations, unités Éducation formation travail savoir [EFTS]) pour garantir une production et une diffusion des connaissances et savoirs actuellement pertinents pour tous les acteurs de la protection de l'enfance.

### **Une modification substantielle du cadre juridique applicable au dispositif Olinpe <sup>180</sup>**

Le texte rappelle que les données remontées dans le cadre du dispositif Olinpe (Observation longitudinale individuelle et nationale en protection de l'enfance) concernent à la fois les mineurs et jeunes majeurs accompagnés au titre de la protection de l'enfance et de l'enfance délinquante <sup>181</sup>. Le texte précise ensuite que ces données sont transmises « *à des fins exclusives d'études, de recherche et d'établissement de statistiques publiques* » <sup>182</sup> à l'ONPE et à la Drees.

Le recueil et le traitement de ces données étaient jusque-là sous la responsabilité exclusive de l'ONPE et donc du Giped. Or, la loi du 7 février 2022 revient sur cette disposition et organise désormais « *une double transmission* », les données étant également transmises au service statistique du ministère chargé de la Famille. Dans une logique de clarification des missions de chacun à un niveau national, il est surprenant que le législateur organise cette double transmission sans préciser la répartition des missions confiées à chaque acteur. Au regard de l'enjeu, la formalisation des articulations entre l'ONPE et la Drees apparaît déterminante afin de ne pas perdre en cohérence dans la montée en charge du dispositif Olinpe qui dépend non seulement des départements, mais aussi des éditeurs de logiciels métier <sup>183</sup>.

Le texte modifie enfin l'article L. 226-3-1 1° du CASF en précisant que la mission des observatoires départementaux en termes de recueil, d'examen et d'analyse des données relatives à l'enfance en danger dans le département, se fait notamment « *au regard notamment des informations pseudonymisées transmises dans les conditions prévues à l'article L. 226-3-3 du CASF* ».

---

180 Le dispositif Olinpe est un système de recueil de données des départements vers l'ONPE créé par la loi du 5 mars 2007, modifié par la loi du 14 mars 2016 et complété par plusieurs décrets d'application, visant à produire de la connaissance sur les profils des enfants protégés et les parcours en protection de l'enfance. Pour mieux comprendre le contenu de ce dispositif, voir notamment : ONPE. Le taux de prise en charge en protection de l'enfance : définition, approches statistiques et mise en perspective. *ONPE Synthèses*. Mars-avril 2022, numéro 7. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/07\\_bimestriel\\_os\\_no7\\_web.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/07_bimestriel_os_no7_web.pdf).

181 Décret n° 2021-929 du 12 juillet 2021 fixant les modalités de transmission d'informations par le ministère de la Justice à l'Observatoire national de la protection de l'enfance.

182 Article L. 226-3-3 du CASF.

183 Pour aller plus loin : ONPE. *Deuxième rapport dédié au dispositif Olinpe*. Paris : ONPE, janvier 2022. Disponible en ligne : [https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport\\_olinpe\\_2022.pdf](https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport_olinpe_2022.pdf).

## Des pistes lancées pour renforcer la gouvernance territoriale

La loi ne modifie pas en profondeur l'organisation existante mais lance en revanche plusieurs pistes de travail à la disposition des départements volontaires. Il en est ainsi de l'expérimentation des comités départementaux de protection de l'enfance qui s'ajoutent aux ODPE (dans un format non modifié), ou encore de la proposition faite par le législateur d'une généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans le champ de la protection de l'enfance.

### L'expérimentation des comités départementaux de protection de l'enfance dans les départements volontaires

L'article 37 de la loi du 7 février 2022 propose une expérimentation autour d'un comité départemental pour la protection de l'enfance dans les départements volontaires. Cette nouvelle instance a fait l'objet de très vifs débats au Sénat entre ceux qui y étaient favorables et ceux qui craignaient une superposition d'instances notamment au regard de la composition et des missions des ODPE. La disposition finalement adoptée propose une expérimentation sur cinq ans d'un comité départemental, coprésidé par le président du département et le représentant de l'État dans le département (alors que l'ODPE est lui présidé uniquement par le président du département). Selon la loi, cette instance réunit au moins une fois par an, les acteurs locaux intervenant dans le champ de la protection de l'enfance. Le texte énonce une liste limitative comprenant : les services départementaux, les services de l'État, les acteurs de la Justice, les organismes débiteurs de prestations familiales, mais aussi des professionnels de la protection de l'enfance et des gestionnaires d'établissements. L'expérimentation d'un comité départemental se fait à droit constant. Les missions des ODPE restent inchangées, notamment en ce qui concerne la production de connaissances à un niveau local, l'élaboration et le suivi du schéma départemental de protection de l'enfance<sup>184</sup>. Tout l'enjeu sera donc de limiter autant que possible les risques de confusion entre ces deux instances.

Le comité ainsi créé a une double mission :

1. Il « assure la coordination des politiques publiques mises en œuvre dans le département en matière de protection de l'enfance. Il peut décider d'engager des actions communes de prévention en faveur de la protection de l'enfance ». Cette action est très proche de celles des ODPE qui ont entre autres pour missions « de suivre la mise en œuvre du schéma départemental »<sup>185</sup> au titre de la protection de l'enfance et « de formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département »<sup>186</sup>.
2. Ce comité départemental peut se réunir en formation restreinte pour coordonner les actions menées pour la prise en charge d'un mineur ou d'un jeunes majeurs âgés de moins de 21 ans, d'une part, en cas de situation particulièrement complexe, d'autre part, en cas de dysfonctionnement grave intervenu dans la prise en charge d'un mineur ou d'un jeune majeur. Sur ce dernier point, il sera particulièrement intéressant de suivre à la fois la composition de cette formation restreinte et les méthodes de travail retenues, en lien avec les réflexions déjà menées dans certaines instances locales mais aussi à un niveau national, en matière de « retour sur événements dramatiques »<sup>187</sup>.

184 Décret n° 2016-1285 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 226-3-1 du Code de l'action sociale et des familles et relatif à la composition pluri-institutionnelle de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033166550>.

185 Article L. 226-3-1, 3° du CASF.

186 Article L. 226-3-1, 4° du CASF.

187 Voir notamment : ONPE. *Le retour sur événement dramatique ... Op. cit.*

Le texte prévoit que cette expérimentation sera engagée dans des départements « *volontaires* », tout en précisant que « *la liste des départements concernés et les modalités d'application du présent article sont déterminés par décret* ». Enfin, la loi du 7 février 2022 prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation, un rapport d'évaluation de l'expérimentation, afin de déterminer les conditions de son éventuelle généralisation.

### **La généralisation des CPOM en protection de l'enfance**

L'article L. 313-12-4 du CASF (article 8 de la loi du 7 février 2022) permet, sans le rendre obligatoire, un recours au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens en protection de l'enfance. Cette disposition introduite tardivement dans le débat parlementaire est le fruit d'un amendement du Gouvernement, intervenu après consultation de l'Assemblée des départements de France (ADF). Elle vise à encourager la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) entre les gestionnaires d'établissements et services, d'une part, et le département, d'autre part. Le texte dispose que ces contrats peuvent prévoir une partie budgétaire, et notamment « *une modulation du tarif en fonction d'objectifs d'activité définis dans le contrat* », mais aussi, le cas échéant, « *un plan de retour à l'équilibre lorsque la situation de l'établissement ou du service l'exige* ». Enfin, le texte renvoie les modalités d'application de ces dispositions à un décret en Conseil d'État. Il faudra donc attendre la parution des textes réglementaires pour donner à cette disposition son plein effet. La généralisation d'une telle contractualisation (qui existe déjà dans certains départements) sera à suivre avec attention. Il s'agira de comprendre d'une part, ce qu'elle implique dans la relation partenariale nouée entre les collectivités et les établissements et services ; d'autre part, la portée de cette contractualisation sur les organisations et fonctionnements trouvés au sein des établissements et services qui s'y engagent et, enfin, les effets de cette contractualisation sur la qualité même de l'accompagnement proposé aux enfants et aux familles.

## UNE LOI AUXQUELLES S'EN AJOUTENT D'AUTRES

La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants n'est pas à elle seule suffisante pour saisir l'ensemble des réformes en cours dans le champ de la protection de l'enfance :

### Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption

Ce texte est le fruit d'une proposition de loi déposée devant l'Assemblée nationale le 30 juin 2020 ayant fait l'objet d'un avis circonstancié (n° 2020-2) du CNPE. Elle fait également référence dès l'exposé des motifs, au rapport intitulé *Vers une éthique de l'adoption : donner une famille à un enfant* rendu par la députée Monique Limon et la sénatrice Corinne Imbert en octobre 2019. Enfin, le texte est à mettre en parallèle de la loi sur la bioéthique <sup>a</sup> qui vient notamment repenser l'encadrement juridique du projet parental dans le cadre de la procréation médicalement assistée (PMA).

L'exposé des motifs déclare que « quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016 (relative à la protection de l'enfant), il apparaît que le régime juridique relatif à l'adoption connaît encore des lacunes auxquelles la présente proposition de loi propose de remédier, en respectant les deux principes fondamentaux en la matière, à savoir l'intérêt supérieur de l'enfant et la volonté de donner une famille à un enfant et non l'inverse » <sup>b</sup>. Le texte affiche ainsi clairement la volonté « de renforcer et de sécuriser le recours à l'adoption comme un outil de protection de l'enfance lorsque celui-ci correspond à l'intérêt de l'enfant concerné, et uniquement dans son intérêt ». On peut regretter à ce titre que les débats relatifs à l'adoption et ceux à la protection des enfants aient fait l'objet de discussions parlementaires et de calendriers distincts, empêchant une réflexion commune sur la protection des enfants.

Au regard des objectifs énoncés par la réforme et ci-dessous rappelés, il sera important de mener dans les mois et années qui viennent une observation approfondie, en s'appuyant notamment sur les données chiffrées produites chaque année par l'ONPE, qui rappelle qu'au 31 décembre 2020, 3 500 enfants sont pupilles de l'État et que 590 ont fait l'objet d'une adoption dans l'année <sup>c</sup>, mais aussi *via* des études qualitatives susceptibles de mettre en évidence les équilibres à trouver entre les interventions administrative et judiciaires menées au titre de la protection de l'enfance ou encore le recours à d'autres statuts juridiques, tels que la déclaration judiciaire de délaissement, la délégation ou le retrait d'autorité parentale, la tutelle ou l'adoption.

Le texte promulgué est organisé autour de trois titres <sup>d</sup> : titre I, « Faciliter et sécuriser l'adoption dans l'intérêt de l'enfant » (articles 1 à 18) ; titre II, « Renforcer le statut de pupille de l'État et améliorer le fonctionnement des conseils de familles » (articles 19 à 22) ; titre III, « Améliorer les autres dispositions relatives au statut de l'enfant » (articles 23 à 26).

a Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

b Proposition de loi visant à réformer l'adoption déposée devant l'Assemblée nationale le 30 juin 2020 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3161\\_proposition-loi](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3161_proposition-loi).

c Voir la note *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2020* (op. cit.) ainsi que l'infographie qui l'accompagne). Pour aller plus loin, on peut se référer aux précédentes notes statistiques annuelles sur les chiffres clés en protection de l'enfance (au 31 décembre de chaque année) et au rapport annuel sur la situation des pupilles de l'État.

d Pour un commentaire plus complet du texte voir : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15527>.

Parmi les dispositions marquantes de la loi, et à titre non exhaustif : la revalorisation de l'adoption simple (article 1) ; l'ouverture de l'adoption plénière aux couples non mariés (article 2) ; « *la possibilité pour le tribunal de prononcer l'adoption, si elle est conforme à l'intérêt de l'adopté, d'un mineur âgé de plus de 13 ans ou d'un majeur protégés hors d'état d'y consentir personnellement, après avoir recueilli l'avis d'un administrateur ad hoc ou de la personne chargée d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne* » (article 7) ; la possibilité pour le tribunal de prononcer, sous certaines conditions, l'adoption de l'enfant en cas de refus de la reconnaissance conjointe prévue par la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique, par la mère inscrite dans l'acte de naissance (article 9) ; le renforcement des règles relatives à la procédure d'agrément ainsi que l'obligation d'information et de préparation des candidats à l'adoption ayant reçu un agrément à la charge du département (article 10) ; la création d'un accompagnement dédié par le service de l'ASE des pupilles de l'État ou des enfants étrangers placés en vue d'adoption et des adoptants (article 16) ; l'autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnance pour modifier les dispositions du Code civil et du CASF « *en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement parentale, de tutelles des pupilles de l'État et de tutelle des mineurs* » (article 18) ; la systématisation d'un bilan médical pour les enfants admis en qualité de pupille de l'État (article 19) ; la redéfinition du conseil de famille et l'obligation de formation de ses membres (article 21) ; la reconnaissance du rôle et le l'expertise des associations départementales des personnes accueillies en protection de l'enfance (articles 21 et 22) ; la réforme des dispositions relative à la vacance de tutelle : l'article 411 prévoit désormais que la tutelle est déclarée vacante si et seulement si « *il est impossible de mettre en place une tutelle avec un conseil de famille ou d'admettre l'enfant à la qualité de pupille de l'État* » (article 24). Enfin, la loi clarifie les règles relatives au congé pour adoption qui est allongé de 10 à 16 semaines (article 25).

### **Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS**

Ce texte modifie en profondeur les rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'intéresse notamment à la répartition des compétences entre État et département au titre de l'ASE. Les premières versions du projet de loi contenaient à la fois des dispositions relatives aux mineurs non accompagnés (et notamment au fichier AEM, basculé dans la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants) et des dispositions relatives aux fonctionnements des conseils de familles et au suivi des pupilles de l'État, partiellement reprises par la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption. Sur ce point, le législateur choisit finalement de ne pas transférer la tutelle de l'État aux départements et de préserver la compétence des Directions régionales interdépartementales de l'économie, de l'emploi, du travail et de la solidarité (Drieets) en la matière. Par ailleurs, le travail parlementaire conduit à l'ajout d'un article supplémentaire dans la loi (article 143) qui prévoit, entre autres, le transfert des directeurs d'établissements et des services départementaux de l'ASE et des Maisons d'enfants à caractère social (Mecs) de la fonction publique hospitalière vers la fonction publique territoriale. Ce même article ajoute que ce directeur est nommé par le président du conseil départemental. Il est ainsi mis fin à la mise à disposition de ces professionnels par la fonction publique hospitalière, avec l'espoir de simplifier les organisations, les fonctionnements mais aussi peut être la gestion de carrière des professionnels concernés.

## CONCLUSION

La loi du 7 février 2022 est particulièrement dense et cherche à affirmer que la protection de l'enfance est une mission « *partagée* » entre l'État et les départements. Les dispositions sont ainsi nombreuses, concernant à la fois le renforcement de certains droits reconnus aux enfants, l'évaluation et l'appui sur leurs ressources familiales, la sécurisation des lieux d'accueil, une évolution des règles relatives aux assistants familiaux, une modification de l'office du juge ou encore la systématisation de certaines mesures. Sur plusieurs dispositions, la loi semble avoir procédé par retouches du cadre juridique, voire introduit des dispositifs spécifiques, en prévoyant des précisions par voie réglementaire dédiée sur des sujets sur lesquels il n'existe pas de cadre réglementaire. Un risque est alors d'entériner dans le droit un système de protection de l'enfance à deux vitesses.

La mise en œuvre effective de la loi implique d'abord l'adoption d'une quinzaine de décrets. Le contenu de ce corpus réglementaire sera déterminant pour interpréter l'ensemble des dispositions, particulièrement techniques, ci-dessus évoquées. L'accessibilité et la clarté de ces textes, comme le sens qu'ils seront en mesure de donner aux principes généraux posés par la loi, seront décisifs. Tout l'enjeu sera en effet que cette réglementation serve une évolution des pratiques professionnelles porteuse de sens, visant la satisfaction des besoins de l'enfant et le respect de ses droits.

L'augmentation exponentielle des obligations légales et réglementaires à la charge des acteurs de la protection de l'enfance, nationaux comme locaux, publics et privés, doit par ailleurs s'accompagner de moyens humains et financiers complémentaires au risque d'accroître les écarts entre un droit qui serait uniquement perçu comme un idéal vers lequel tendre, et la réalité des pratiques. La loi du 7 février 2022, comme la première étude d'impact réalisée sur le texte<sup>188</sup> (qui ne comptait alors qu'une quinzaine d'articles, contre 42 dans le texte finalement promulgué), mettent en évidence le coût de la réforme et le besoin d'un soutien financier de l'État, d'ailleurs mentionné expressément dans certaines dispositions de la loi. En l'absence de dispositions législatives plus précises sur ce sujet dans la loi du 7 février 2022, il faudra attendre la loi de finances 2022 pour 2023 pour connaître l'étendue de la participation financière de l'État, dans un contexte où la maîtrise des dépenses locales fait l'objet d'une attention croissante.

---

188 Étude d'impact du projet de loi relatif à la protection des enfants, 15 juin 2021 : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4264\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4264_etude-impact.pdf).

Le mouvement de contractualisation initié dans le cadre de la stratégie nationale de protection de l'enfance pourrait participer à la soutenabilité financière de la réforme. Pour rappel, ce mouvement lancé par voie réglementaire début 2020 a, d'abord, consisté à proposer aux départements des financements complémentaires sur la base de 11 objectifs obligatoires et 15 facultatifs préalablement définis<sup>189</sup> pour une enveloppe totale de 600 millions d'euros (dont 100 millions dédiée à la PMI)<sup>190</sup>. Une instruction récente<sup>191</sup> rappelle que 64 départements sont désormais concernés et élargit la démarche à l'ensemble des départements volontaires. Elle précise néanmoins que la poursuite de la contractualisation comme son élargissement se fera « *sous réserve de la règle d'annualité budgétaire et de la disponibilité effective des crédits en 2023* ». En outre, elle modifie le contenu de cette contractualisation qui porte désormais sur 12 objectifs, 6 obligatoires, et 6 choisis parmi une liste de 23 objectifs définis par l'instruction. Le renouvellement de cette contractualisation est par ailleurs strictement encadré puisque « *le conseil départemental est chargé de préparer un projet de rapport annuel d'exécution du contrat, incluant un bilan financier des actions mises en œuvre et décrivant les résultats obtenus au regard des objectifs fixés dans le tableau de bord annexé au contrat* »<sup>192</sup>.

L'ensemble de ces éléments met en évidence le besoin d'une réflexion partagée et concertée entre l'ensemble des acteurs, pour que cette nouvelle loi, comme les précédentes, soit porteuse de sens pour les acteurs publics et privés qui accompagnent au quotidien les enfants et les familles, mais aussi pour ces enfants et ces familles afin qu'ils voient leurs besoins fondamentaux satisfaits et leurs droits respectés.

---

189 Circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance (NOR : SSAA2006058C) : <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=44980>.

190 Sénat, compte rendu analytique officiel, mardi 14 décembre 2021, p. 24 : <https://www.senat.fr/cra/s20211214/s20211214.pdf>.

191 Instruction n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2022/61 du 18 février 2022 relative à la contractualisation préfet/ARS/département en prévention et protection de l'enfance pour l'exercice 2022.

192 *Ibid.*



# ENTRÉE THÉMATIQUE

## TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>2</b>
Une loi adoptée dans un contexte particulier	6
Un contexte particulièrement dense au niveau international et européen	6
Des disparités départementales croissantes	6
Des alertes croissantes sur l'avenir du travail social dans un contexte de crise sanitaire	7
DEUX LECTURES POSSIBLES [ENCADRÉ]	8
<b>PARTIE 1</b>	<b>9</b>
<b>UNE VOLONTÉ DE MOBILISER, DE PRÉSERVER ET DE DÉVELOPPER LES RESSOURCES AUTOUR DE L'ENFANT PROTÉGÉ</b>	
L'accueil de l'enfant chez un proche privilégié en assistance éducative	9
L'obligation d'évaluer les possibilités d'accueil chez un membre de la famille ou de l'entourage de l'enfant préalablement à un placement institutionnel	9
L'obligation d'informer et d'accompagner les membre de la famille et tiers auxquels l'enfant est confié	12
La précision du service chargé d'accompagner les droits de visite parents-enfants en cas d'accueil de l'enfant chez un tiers	13
Le principe de non-séparation des fratries réaffirmé	13
L'allocation de rentrée scolaire maintenue lors d'un placement à domicile	15
Des dispositions visant à renforcer les personnes présentes dans l'entourage de l'enfant, parallèlement à un accueil institutionnel	15
La proposition systématique d'un parrainage	16
La proposition systématique d'un mentorat à partir du collège	17
La désignation d'une personne de confiance majeure	18
<b>PARTIE 2</b>	<b>19</b>
<b>DES DISPOSITIONS FAVORISANT LA SÉCURITÉ DES ACCUEILS</b>	
L'interdiction progressive des accueils à l'hôtel	19
Le renforcement du régime des incapacités à intervenir auprès d'enfants	20
La lutte contre la maltraitance institutionnelle	21
<b>PARTIE 3</b>	<b>23</b>
<b>DES DISPOSITIONS RELATIVE À L'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL</b>	
Le renforcement du contrôle des conditions d'accueil familial à travers l'agrément	23
De nouvelles conditions de travail pour les assistants familiaux	24
Des modifications apportées à la rémunération de base des assistants familiaux	24
Le maintien de salaire de l'assistant familial en cas de suspension de l'agrément	24
Les règles nouvelles relatives au cumul d'employeur	24
La possibilité d'attribuer un repos mensuel aux assistants familiaux	25
Des mesures relatives au dispositif d'accueil familial	25
L'obligation pour l'employeur d'assurer un accompagnement des assistants familiaux	25
La réorganisation des accueils en urgence et de courte durée	26
La possibilité pour l'assistant familial de travailler au-delà de la limite d'âge légal	26

<b>PARTIE 4</b>	<b>28</b>
L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MAJEURS PRÉSENTÉ COMME UN DROIT SOUS CONDITIONS	
L'accompagnement à l'autonomie du temps de la minorité	30
La redéfinition du périmètre de l'accompagnement jeunes majeurs	30
Le renforcement des obligations du département à l'égard des jeunes majeurs : droit d'aller-retour et entretien obligatoire six mois après la sortie	33
Eviter les « sorties sèches » avec la systématisation du contrat d'engagement jeune (ancienne garantie jeunes)	33
Favoriser l'accès des mineurs et jeunes majeurs aux aides au logement	35
DE LA GARANTIE JEUNES AU CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE [ENCADRÉ]	35
<b>PARTIE 5</b>	<b>36</b>
DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	
Des modifications législatives essentiellement centrées sur les conditions et modalités d'accès au dispositif de protection de l'enfance des personnes se déclarant mineures non accompagnées	36
La modification de la clé de répartition nationale des MNA	37
L'interdiction des réévaluations de la minorité et de l'isolement par les conseils départementaux	37
La consécration par la loi d'un accueil provisoire d'urgence spécifique aux MNA et la reconnaissance d'un temps de répit	38
L'obligation de collaboration entre département et préfecture en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement sous peine de sanction financière	39
Des dispositions diverses visant l'amélioration de l'accompagnement des mineurs non accompagnés	40
<b>PARTIE 6</b>	<b>42</b>
DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES SUR LA SANTÉ DES ENFANTS	
Le pilotage de la protection maternelle et infantile	42
Les maisons d'enfants et de la famille	43
Le renforcement du parcours de soin des enfants protégés	43
<b>PARTIE 7</b>	<b>45</b>
DES DISPOSITIONS TECHNIQUES COMPLÉTANT LE DROIT APPLICABLE AU TITRE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	
La consécration légale des mesures d'AEMO intensives ou renforcées	45
L'assouplissement des conditions de la MJAGBF	45
L'extension au juge des enfants de la possibilité de désigner un service de médiation	46
L'extension de la possibilité pour le juge d'autoriser des actes relevant de l'autorité parentale	47
L'introduction d'une possibilité de jugement collégial en assistance éducative	47
L'obligation pour le juge des enfants d'effectuer un entretien individuel avec l'enfant capable de discernement et possibilité de faire désigner un avocat pour le mineur discernant	48
Le renforcement de l'obligation d'aviser le juge des enfants en cas de modification du lieu de placement	50

La codification du rôle du département dans la lutte contre la prostitution des mineurs	50
La généralisation d'un « référentiel national d'évaluation des situations de danger » et encadrement du circuit de communication après information préoccupante	51
La modification des règles relatives à la dévolution de l'autorité parentale en cas de décès d'un parent	52
<b>PARTIE 8</b>	<b>53</b>
<b>DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE NATIONALE ET LOCALE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE</b>	
La création d'un nouveau GIP aux missions renforcées	54
L'extension du périmètre du nouveau GIP à l'adoption et à l'accès aux origines personnelles	54
Une redéfinition du CNPE	55
L'étude des demandes des personnes adoptées, pupilles et anciens pupilles de l'Etat qui recherchent leurs origines	56
Une base nationale recensant les demandes d'agrément en vue d'adoption comme les agréments délivrés, refusés ou retirés	57
La reconnaissance de l'ONPE comme centre national de ressources	57
Une modification substantielle du cadre juridique applicable au dispositif Olinpe	58
Des pistes lancées pour renforcer la gouvernance territoriale	59
L'expérimentation des comité départementaux de protection de l'enfance dans les départements volontaires	59
La généralisation des CPOM en protection de l'enfance	60
UNE LOI AUXQUELLES S'EN AJOUTENT D'AUTRES [ENCADRÉ]	61
<b>CONCLUSION</b>	<b>63</b>
<b>ENTRÉE THÉMATIQUE</b>	<b>65</b>
<b>ENTRÉE JURIDIQUE</b>	<b>68</b>

# ENTRÉE JURIDIQUE

## INDEX DES ARTICLES DE LA LOI DU 7 FÉVRIER 2022 CITÉS

### TITRE I<sup>ER</sup>. AMÉLIORER LE QUOTIDIEN DES ENFANTS PROTÉGÉS

- Article 1, pages 9, 12, 13
- Article 2, page 15
- Article 3, page 47
- Article 4, page 52
- Article 5, page 13
- Article 6, page 45
- Article 7, pages 19, 20, 30, 41
- Article 8, page 60
- Article 9, pages 16, 17
- Article 10, pages 31, 33
- Article 11, page 43
- Article 12, page 44
- Article 13, pages 45, 50
- Article 14, page 46
- Article 15, page 35
- Article 16, page 40
- Article 17, pages 14, 18, 30, 33
- Article 18, pages 30, 56

### TITRE II. MIEUX PROTÉGER LES ENFANTS CONTRE LES VIOLENCES

- Article 19, page 51
- Article 20, page 20
- Article 21, page 23
- Article 22, pages 21, 22
- Article 23, page 21
- Article 24, pages 51, 52

### TITRE III. AMÉLIORER LES GARANTIES PROCÉDURALES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

- Article 25, page 47
- Article 26, page 49
- Article 27, page 50

### TITRE IV. AMÉLIORER L'EXERCICE DU MÉTIER D'ASSISTANT FAMILIAL

- Article 28, pages 24, 25, 26
- Article 29, page 25
- Article 30, pages 23, 24
- Article 31, page 26

### TITRE V. RENFORCER LA POLITIQUE DE PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE

- Article 32, page 42
- Article 33, page 43
- Article 34, page 43
- Article 35, –

### TITRE VI. MIEUX PILOTER LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

- Article 36, pages 53, 54, 57
- Article 37, pages 53, 55, 59

### TITRE VII. MIEUX PROTÉGER LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

- Article 38, page 37
- Article 39, page 37
- Article 40, pages 38, 39, 40
- Article 41, page 40

### TITRE VIII. DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

- Article 42, –

**Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)**

Groupement d'intérêt public **Enfance en danger**

<https://www.onpe.gouv.fr>

BP 30302 – 75823 Paris Cedex 17

Tél : +33 (0)1 53 06 68 68 – Fax : +33 (0)1 45 41 38 01