

Avis 2021 - 3 : relatif au projet de Loi « sur l'enfance »

Cet avis fait suite à la saisine en urgence du CNPE par le Gouvernement, le 26 mai 2021 et la saisine rectificative du 1^{er} juin 2021. Les membres du bureau du CNPE, réunis en urgence le 31 mai 2021 et le 4 juin 2021, ont adopté le 7 juin 2021, l'avis suivant :

1. Motifs :

Les dispositions portées par ce texte comportent un intérêt manifeste et remportent pour la plupart un avis favorable, sous quelques réserves d'amélioration ou de prudence, hormis l'article 6, qui relève du réglementaire et surtout les articles 16, 17 et 18, relatifs aux MNA, totalement hors sujet, qui remettent en cause l'intitulé même de projet de Loi « sur l'Enfance ».

Les membres du CNPE relèvent cependant, d'une part, que le calendrier de consultation est trop court pour faire un travail de fond sur l'ensemble des articles et, d'autre part, que son adoption est malheureusement programmée dans une période électorale dans les départements, ce qui ne permet pas une véritable co-construction du projet avec le gouvernement.

De plus, l'étude d'impact n'a pas été transmise au CNPE, alors même que la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 indique que "ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi" et qu'ils exposent avec précision, notamment :

- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ; "

Des éléments nécessaires à l'éclairage d'un Conseil consultatif composé de parlementaires, de magistrats et aussi de représentant des collectivités territoriales et des associations compétentes en matière de protection de l'enfance.

Sur le fond, le bureau du CNPE souhaite que le texte puisse être enrichi lors des débats parlementaires par des mesures complémentaires permettant :

- De renforcer et rendre obligatoire des actions de prévention ;
- Une adaptation du droit de la famille à l'évolution des pratiques matrimoniales et familiales pour assurer à tous les enfants une meilleure protection ;
- La présence systématique d'un avocat spécialisé auprès des enfants, conformément aux recommandations de longue date du CNPE ;
- De nommer systématiquement des administrateurs ad hoc, ayant un véritable statut, auprès des enfants non accompagnés, qu'ils soient auteurs ou victimes.
- Des financements compensatoires pour garantir l'égalité des territoires, en particulier dans les Outres-mers, au regard de la situation post-covid ;
- De renforcer les services déconcentrés de l'Etat, en termes de responsabilités et de moyens, notamment en matière de contrôle.
- D'investir les ODPE d'une mission d'élaboration de stratégies territoriales concertées.

Concernant les conditions de mise en œuvre de cette réforme, le CNPE recommande enfin :

- De contribuer à améliorer les conditions de travail de l'ensemble des salariés de la protection de l'enfance, pour palier à une vraie crise des recrutements ;
- D'associer les associations des familles, des parents et des enfants, dans leurs compétences, aux réformes proposées visant à améliorer la protection de l'enfance ;
- De résoudre les incohérences existant avec les dispositions prévues par la Loi « 4 D » prévoyant dans la Loi « sur l'enfance » le renforcement nécessaire des responsabilités de l'Etat et, dans la Loi « 4D », le transfert de la tutelle des pupilles aux départements.

2. Avis :

Le titre I^{er} vise à améliorer la situation quotidienne des enfants protégés.

L'article 1^{er} assouplit les conditions dans lesquelles le juge peut **déléguer une partie des attributs de l'autorité parentale au gardien de l'enfant**, sans devoir solliciter cette autorisation au cas par cas.

Favorable, si cette mesure reste exceptionnelle.

L'article 2 précise que **l'option de confier l'enfant à un membre de sa famille ou à un tiers digne de confiance** (voisin, ami de la famille, etc.), **soit systématiquement explorée** par les services éducatifs avant que le juge, s'il l'estime nécessaire, prononce une mesure de placement (auprès du service départemental de l'ASE, à un service ou un établissement habilité ou à un service ou établissement sanitaire ou d'éducation).

Favorable.

L'article 3 pose le principe d'une **interdiction des placements de mineurs dans des hôtels**, des résidences hôtelières ou dans des établissements chargés de les accueillir lors des congés ou des loisirs. Par dérogation et à titre exceptionnel cette durée qui ne peut excéder deux mois. Le texte élargit ainsi à **tous les lieux d'accueil autorisés les conditions minimales de normes applicables aux établissements** recevant des enfants de l'ASE.

Favorable

Remarque : attention à s'adresser toujours aux enfants « protégés » plutôt que « placés », notamment dans l'exposé des motifs, en garantissant dans la loi l'accompagnement éducatif des enfants, y compris à l'hôtel, et le transfert budgétaire afférant.

Le titre II a pour finalité de mieux protéger les enfants contre les violences.

L'article 4 étend le **contrôle des antécédents judiciaires graves** et l'interdiction de toutes personnes, quels que soient leurs missions ou leur statut, intervenant dans les établissements accueillant des mineurs.

Favorable sous réserve de prévoir systématiquement dans la loi de pouvoir faire appel au Parquet.

L'article 5 prévoit que les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance doivent désormais **formaliser leur politique de prévention et de lutte contre la maltraitance** dans leur projet d'établissement.

Favorable sous réserve d'une réelle information des enfants, des parents et des professionnels et d'un contrôle par les autorités responsables sur l'ensemble du territoire.

L'article 6 généralise l'emploi du **référentiel mis en place par la Haute Autorité de santé**, pour permettre une harmonisation du traitement des situations de danger pour les enfants sur l'ensemble du territoire. La formation des départements et des professionnels à ce nouvel outil sera assurée par le groupement d'intérêt public (GIP) créé à l'article 14.

Défavorable à une inscription dans la Loi, relève du réglementaire et, sur le fond, entre en contradiction avec les plans de formation financés, en cours.

Les **garanties procédurales en matière d'assistance éducative** sont renforcées au titre III.

L'article 7 permet au juge des enfants statuant en matière d'assistance éducative de renvoyer une affaire, lorsque sa particulière complexité le justifie, devant une **formation collégiale**, pour tout type de décisions et à tout moment de la procédure.

Favorable

L'article 8 renforce **l'information du juge en cas de modification du lieu de placement** de l'enfant, afin de mieux sécuriser les procédures.

Favorable sous réserve que le juge soit informé dans les meilleurs délais

Remarque : Quid de la présence systématique d'un avocat spécialisé proposée par le CNPE ?

Le titre IV est consacré à **l'amélioration des conditions de travail de l'accueillant familial**.

L'article 9 permet de **garantir aux assistants familiaux une rémunération mensuelle** au moins égale, au prorata de la durée de prise en charge, au salaire minimum de croissance, lorsqu'ils accueillent un seul enfant. Par ailleurs, il garantit aux assistants familiaux des revenus équivalents à au moins 80 % de la rémunération totale prévue au contrat, lorsque leur employeur public leur confie moins d'enfants que stipulé par le contrat. Il prévoit de plus que la rémunération de l'assistant familial est **maintenue en cas de suspension d'agrément** pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois, qui représente la durée maximale de la suspension. Il ouvre également à l'employeur la possibilité de **limiter les possibilités de cumul d'employeurs** pour l'assistant familial, afin d'encourager son intégration au sein d'une équipe éducative identifiée.

Favorable

L'article 10 précise que les **retraits d'agrément demeurent opposables** pendant une durée à définir par décret, afin d'éviter d'agréer un assistant familial dans un département alors que son agrément aurait été retiré dans un autre. De plus, pour améliorer la visibilité nationale et la gestion de ces agréments, une **base nationale des agréments** pour l'exercice de la profession d'assistants familiaux est créée et gérée par le groupement d'intérêt public prévu à l'article 14.

Favorable

Enfin, l'article 11 permet à l'assistant familial employé par une personne morale de droit public de poursuivre son **activité au-delà de 67 ans afin d'accompagner l'enfant qu'il accueille jusqu'à sa majorité**, sous certaines conditions.

Favorable

Remarque : Tous les salariés de la protection de l'enfance doivent faire l'objet d'une amélioration de leurs conditions de travail pour permettre de préserver et pourvoir des emplois absolument nécessaires à l'accompagnement des enfants.

Le titre V rénove la **gouvernance** et le cadre d'action de la protection de l'enfance, aussi bien pour la **protection maternelle et infantile que pour l'aide sociale à l'enfance**.

L'article 12 inscrit ainsi la stratégie de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile au sein de la politique globale de santé, sur la base d'une **concertation entre l'Etat et les représentants des départements**. Le principe, qui prévaut jusqu'à présent, de normes de personnel et d'activité opposables aux départements s'agissant de la PMI, est remplacé par celui d'objectifs socles de santé publique. Il convient également d'harmoniser le remboursement par l'assurance maladie des actions réalisées « hors les murs » par les professionnels de santé de PMI.

Favorable, sous réserve de plus grands engagements en matière de santé et du service social scolaire dont l'Etat à la responsabilité.

L'article 13 définit les **normes et les critères d'encadrement dans les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance**, s'appuyant sur les recommandations du Conseil national de la protection de l'enfance de novembre 2020.

Favorable sous réserve d'une rédaction précisant une « plancher » d'encadrement

L'article 14 crée un **organisme national unique compétent** pour appuyer l'Etat et les conseils départementaux dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'accès aux origines personnelles, d'adoption nationale et internationale, de prévention et de protection de l'enfance. Il développera la fonction de **centre de ressources** en appui aux équipes des départements, de l'autorité judiciaire et des acteurs associatifs, en facilitant le partage des bonnes pratiques entre professionnels, le soutien de projets innovants, la diffusion de référentiels (notamment le référentiel national d'évaluation des situations de danger), l'élaboration et la diffusion de guides pratiques ou encore le développement de formations.

Avis favorable, sous réserve d'inscrire les précisions suivantes :

Au niveau national : dans le L147-14, les principales missions doivent inclure la production et la diffusion des connaissances (rôle actuel de l'ONPE).

Au niveau territorial : dans le L121 10, la mobilisation interministérielle des services déconcentrés de l'Etat doit mentionner les politiques publiques de sécurité et de justice.

Le niveau réglementaire devra en conséquence prévoir, d'une part, une véritable mobilisation des services de l'Etat : éducation nationale pour l'accès à l'éducation par l'inclusion ou des dispositifs spécialisés, ARS pour l'accompagnement sanitaire et pédopsychiatrique des enfants qui ne peuvent être correctement accompagnés par l'ASE, la réduction des délais de décisions sur la minorité, les OQTF et, d'autre part, le renforcement des ODPE, centres de coordination de la stratégie territoriale.

Le titre VI concerne la prise en charge des **mineurs non accompagnés**.

Les **critères de répartition** entre départements des mineurs non accompagnés présents sur le territoire sont élargis, à l'article 15, de deux nouveaux critères législatifs basés, d'une part sur les critères socio-économiques et, d'autre part, sur le nombre de bénéficiaires de contrats jeunes majeurs chez les MNA.

Favorable.

L'article 16 prévoit le **recours obligatoire au fichier d'appui** à l'évaluation de la minorité (AEM). Pour éviter que la situation d'une même personne soit évaluée successivement par plusieurs départements, sauf lorsque la minorité est manifeste. Il rend également **obligatoire la transmission** par le département au représentant de l'Etat, chaque mois, des décisions prises à la suite de l'évaluation par ses services de la situation de l'ensemble

des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. Il **conditionne enfin le versement de la contribution forfaitaire de l'État** attribuée aux départements pour l'évaluation des personnes se prétendant mineurs non accompagnés, au respect par le département de ces deux obligations.

Défavorable, hors de propos dans un texte sur la protection de l'enfance.

Une nouvelle disposition permettant de nommer systématiquement des administrateurs ad hoc, ayant un véritable statut, serait un progrès, que les enfants non accompagnés soient auteurs ou victimes.

Le titre VII comporte des adaptations des dispositions de procédure pénale, figurant dans le code de procédure pénale ou dans le code de **justice pénale des mineurs**.

L'article 17 prévoit de pouvoir **garder à la disposition de la justice des prévenus** présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité, qui devra intervenir dans la journée ou au plus tard dans un délai de 24 heures. Un délai de cinq jours est cependant prévu lorsque cette comparution doit intervenir dans un tribunal judiciaire autre que celui initialement saisi.

Défavorable.

L'article 18 vise à améliorer l'identification des personnes suspectées d'avoir commis des infractions. Il permet de **procéder, malgré le refus de l'intéressé, à un relevé signalétique**, et notamment à un relevé de ses empreintes digitales, lorsqu'il est suspecté d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement. Ce relevé forcé doit être autorisé par le procureur de la République dans le respect du principe de proportionnalité. Lorsque la personne suspectée est mineure, le recours à la contrainte doit tenir compte de sa minorité et les représentants légaux doivent, sauf impossibilité, être informés des opérations.

Défavorable : Hors de propos dans un texte sur la protection de l'enfance et concernant des majeurs.

Un dernier article 19 prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **l'application outre-mer** des modifications prévues par le présent projet de loi.

Favorable, avec regrets qu'aucune mesure spécifique ne soit prévue pour compenser les grandes difficultés auxquelles sont confrontés ces territoires

Cet avis, rédigé en s'appuyant sur les contributions écrites transmises par quinze de ses membres, ayant fait l'objet de débats par les membres de son bureau et après audition du Ministre en charge de l'enfance et des familles, est adopté à l'unanimité des votes exprimés, moins une abstention, les administrations s'étant également abstenues.