



Contribution du CNCPH

Portant sur le projet de loi relatif à l'enfance

Assemblée plénière du 18 Juin 2021

Rappel du contexte

Le CNCPH a été saisi le 28 mai sur le projet de loi relatif à l'enfance pour une demande de contribution écrite sur le sujet.

Le projet de loi est intitulé « Projet de loi relatif à l'enfance » alors que le document de présentation le nomme « Projet de loi visant à améliorer la prévention et la protection de l'enfance ». Le terme « enfance » renvoie à une appellation très large allant au-delà de la politique publique de protection de l'enfance. Or le contenu du projet de loi est essentiellement axé sur la protection de l'enfance. **Le titre « prévention et protection de l'enfance » a donc plus de sens.**

Le 1^{er} paragraphe précise que la politique de protection de l'enfance vise à « *compenser les défaillances de cadres familiaux n'assurant plus leurs fonctions essentielles* ».

Cette formulation n'intègre pas les évolutions des lois de 2007 et de 2016 qui ont modifié la définition de la protection de l'enfance pour y intégrer **la prévention**. Ainsi, la protection de l'enfance comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents (article L. 112-3 du CASF). **Elle ne peut être réduite à une action curative ou compensatrice.**

Ce projet de loi s'inscrit dans une démarche ministérielle depuis 2019 pour améliorer les parcours des enfants en protection de l'enfance et mieux outiller les professionnels. Avaient été lancés des travaux trouvant une première traduction dans la Stratégie de prévention et de protection de l'enfance (SNPE) 2020-2022 avec pour objectif de transformer la manière de conduire les politiques publiques et de changer le regard de la société sur les enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Il a été très difficile au CNCPH de participer à ses travaux, malgré ses demandes répétées.

Quelques chiffres :

En France, environ 330 000 jeunes relèvent de la protection de l'enfance. De la mesure éducative jusqu'au placement, cette mission est dévolue aux départements depuis les lois de 1983 sur la décentralisation, et en grande partie assurée par le secteur associatif. Surcharge administrative, turnover dans les structures, fermeture de places et augmentation des mesures de placement

170 845 : c'est le nombre de placements de mineurs décidés par les juges aux affaires familiales dans toute la France en 2019, selon les statistiques du ministère de la justice, contre 131 615 en 2010. Cette mesure de protection intervient, hors cas de danger imminent, en cas d'échec de mesures administratives préalables. Cette hausse considérable des décisions de placement, de près de 30 % en près d'une décennie, est concomitante à une augmentation, au fil des ans, du nombre de saisines des magistrats pour des mesures concernant des mineurs (+ 15 %).

Le CNCPH a déjà produit deux contributions sur le sujet.

Présentation du projet de loi concerné

Le projet de loi relatif à l'enfance affiche 4 ambitions réparties en 19 articles :

- Mieux protéger les enfants contre les violences ;
- Améliorer le quotidien des enfants protégés, que ce soit en termes d'accueil ou d'accompagnement ;
- Améliorer les garanties procédurales au bénéfice des enfants ;
- Mieux piloter la politique de prévention et de protection de l'enfance.

Ces articles se déclinent en modifications diverses du code civil, du code de l'action sociale et des familles, du code de l'organisation judiciaire, du code de procédure pénale, du code de santé publique.

Le titre I permet d'améliorer la situation quotidienne des enfants placés.

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

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

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

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.

Le titre VI porte sur les mineurs non accompagnés.

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, afin de mieux prendre en compte la situation des mineurs poursuivis en justice.

Constats, recommandations et observations du CNCPH

Le projet de loi est un peu hétéroclite, et associe des propositions d'ordre différent dont certaines (l'amélioration du statut des assistantes familiales, même si c'est un vrai problème) auraient pu faire l'objet d'améliorations réglementaires hors projet de loi. Les mineurs non accompagnés sont présentés comme un élément d'une politique migratoire, en dehors de l'objet du texte.

Des mesures évoquées dans la présentation du projet de loi ne se retrouvent avec la même précision dans le projet de loi :

Sur la sécurité des enfants :

« Elle devra prévoir une meilleure prise en compte des enjeux de prévention, mais aussi la création d'un Référent externe, que les enfants pourront saisir directement, pour accompagner et soutenir les professionnels dans des pratiques quotidiennes qui doivent correspondre aux besoins et attentes des enfants. Le silence qui existe encore dans certaines structures doit être brisé ». L'accès au 119 n'est pas possible pour un enfant placé. Qui sera le référent externe ? Avec quelle indépendance ?

Sur l'amélioration de la gouvernance :

« Cette capacité d'action sera renforcée par la création d'un centre de ressources ouvert à tous les professionnels de la protection de l'Enfance où pourront être travaillées des références communes, au bénéfice tant des professionnels que des enfants. Ce centre permettra de renforcer encore l'ONPE dont les travaux inspirent tous les acteurs de la protection de l'enfance. L'apport en particulier de l'expertise de la DREES permettra aux acteurs de s'appuyer sur une qualité et une indépendance statistique reconnues de tous » : il est temps que la protection de l'enfance se dote de statistiques fiables avec le concours de la DREES puisque les différents groupements censés les établir ne l'ont pas fait. Le lien avec la DREES n'est cependant pas précisé.

L'article vise le haut-conseil mentionné à l'article **146-14 du CASF**. Cet article n'existe pas actuellement dans le CASF et le projet de loi ne prévoit pas la création de celui-ci. A quoi fait donc référence l'article 146-14 ? S'agit-il d'une erreur ?

Dans la mesure où le CNCPH est saisi pour une contribution, nous nous serions attendus à ce que la situation des enfants en situation de handicap à l'ASE soit prise en compte : ce n'est pas le cas. C'est une faille flagrante de ce texte.

Quelques avancées :

1. L'article 2 prévoit de privilégier le placement chez un tiers de confiance en priorité.

En ce cas, que deviennent les droits MDPH de l'enfant ?

Il importe de préciser qui est le service éducatif compétent évaluer les possibilités d'accueil de l'enfant par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance.

Cette précision permettra d'éviter une application hétérogène sur les territoires et non conforme à l'esprit du législateur. Car sans précision, certains départements pourraient confier cette mission aux associations quand d'autres confieront cette mission au service de l'aide sociale à l'enfance.

Il manque la référence au placement en famille, trop peu développé et la dérogation « sauf urgence », peut prêter à tous les abus.

Par ailleurs, se repose encore une fois la question de l'articulation entre les droits à la PCH et son adaptation à l'accueil familial (question des adaptations et accessibilité des lieux de vie si nécessaire, de l'acquisition d'aides techniques si nécessaire, de la PCH aide humaine qui est ainsi soit attribuée à l'accueillant familial (comme un dédommagement familial ?), en emploi direct ? (enfant employeur ?) à un prestataire (extérieur ?). Ce sont des questions qui n'ont jamais véritablement fait l'objet de travaux ni même de réponses claires.

2. L'article 3 interdit le placement dans les hôtels **mais avec des dérogations et un délai de mise en œuvre.**

Cette disposition répond à un engagement d'Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du ministre des Solidarités et de la Santé, sur la base des recommandations formulées dans le rapport de l'IGAS, publié en novembre 2020, sur l'accueil des mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de

l'aide sociale à l'enfance. Comme le précisait le rapport, il y a actuellement entre 7 000 et 10 000 mineurs hébergés à l'hôtel, dont 95 % sont des MNA.

Nous aurions préféré qu'il soit mis **un terme définitif au recours à l'hôtel**. Si le recours à l'hôtel devait malgré tout être maintenu à titre exceptionnel, **un cadre d'accompagnement**, des critères de qualité, d'accessibilité du bâti, et un référentiel sur les lieux d'hébergement doivent être élaborés pour inscrire ces lieux au sein de l'ASE.

3. L'article 4 prévoit l'interdiction d'exercer dans des établissements pour mineurs, pour tous les personnels en fonction, avant qu'ils aient des antécédents judiciaires **mais n'évoque pas les modalités de ce contrôle avant et pendant leur fonction. Cette interdiction existait déjà, l'article 4 ne venant que la préciser sur deux points :**

- **Elle concerne aussi le personnel d'intervention ce qui était déjà implicite car le texte actuel visait « y exercer une fonction à quelque titre que ce soit » ;**
- **Elle indique que le contrôle se fait avant la prise de fonction et lors de l'exercice ».**

Il convient d'automatiser les demandes de consultation du FIJAIS afin de pouvoir communiquer des réponses rapides aux employeurs et ne pas bloquer les procédures de recrutement. Le FIJAIS plus large que le B2 permettra une meilleure protection des enfants. L'automatisation des demandes de consultation du FIJAIS doivent aussi concerner les ESMS qui accueillent les enfants en protection de l'enfance.

4. 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, et l'inscrire dans leur projet d'établissement.

On s'étonne que ne soit pas cité le travail de la commission bientraitance (HCFEA/CNCPH) qui définit ce qu'est la maltraitance : ce travail doit être appliqué aux enfants à l'ASE, et à plus forte raison s'ils sont en situation de handicap.

Cette exigence s'appliquera à tous les ESMS du CASF et pas uniquement dans les établissements ou service ASE (l'article L. 311-8 modifié étant d'application générale). Le 2° de cet article, indique que les schémas d'organisation sociale et médico-sociale doivent définir « la stratégie de maîtrise des risques de maltraitance dans les établissements,

services et lieux de vie » au titre de la protection de l'enfance. Par ailleurs il est indiqué que cette stratégie « inclut les modalités de programmation des contrôles de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement par ces établissements et services ». Or cela semble être redondant avec la démarche d'évaluation des ESMS. Il serait plus judicieux que le référentiel d'évaluation comporte des éléments à ce titre.

Cet article pourrait **préciser l'obligation pour les schémas d'organisation sociaux et médico-sociaux d'intégrer la question des enfants ayant une double vulnérabilité (handicap et protection de l'enfance)** afin que les schémas relevant de différentes autorités (conseil départemental, agence régionale de santé) soient articulés et coordonnés, qu'ils planifient l'offre nécessaire en la matière et assurent un suivi des dispositifs existants sur le territoire.

Le document de présentation du projet de loi précise qu'un **réfèrent externe** sera désigné. **Peut-on avoir des précisions sur cette fonction ?** De quel service relèvera ce réfèrent externe (préfecture, ASE, ...) ? Quelles seront ses compétences ? Les moyens financiers seront-ils accordés afin de pouvoir recruter ces référents ?

Si la lutte contre la maltraitance est soulignée, il manque une référence à la lutte contre la violence, présente aussi dans les établissements relevant de la protection de l'enfance et les ESMS accueillant ces enfants.

5. L'article 6 généralise l'emploi du référentiel mis en place par la Haute Autorité de Santé, afin de faciliter l'action des départements, en leur permettant d'analyser un faisceau d'indices pour savoir s'il faut prononcer une mesure de protection de l'enfance, et de quel type.

Cependant il oublie de mentionner que ce référentiel attire l'attention des équipes d'évaluation sur la nécessité d'apprendre à distinguer signes de maltraitance et signes d'un trouble du spectre de l'autisme et/ou un TDAH, afin d'éviter mesures et placements abusifs, alors que les enfants concernés ont besoin d'un diagnostic fonctionnel, d'interventions adaptées et les familles d'aide et de formation au trouble de leur enfant.

6. L'article 12 du projet de loi vise à mieux piloter l'action publique en matière de Protection Maternelle et infantile. Il modifie l'article L.2112-2 du Code de la Santé

Publique qui définit les actions de prévention et de promotion de la santé maternelle et infantile mises en place par le Président du Conseil Départemental.

L'article 12 prévoit donc que les services de PMI doivent contribuer aux actions de prévention et de dépistage des « *troubles du développement physique, psychoaffectif, neuro-développemental et des troubles sensoriels ainsi qu'aux actions de promotion des environnements et comportements favorables à la santé* ». Dans la logique de la stratégie des 1000 premiers jours de l'enfant qui entend mieux coordonner les actions de prévention en périnatalité des champs sanitaire, social et médico-social, il pourrait être intéressant d'ajouter à la phrase suivante de l'article L.2112-2 (« *Il oriente, le cas échéant, l'enfant vers les professionnels de santé et les structures spécialisées* ») la notion d'orientation vers des services sociaux ou médico-sociaux, ayant pour missions de soutenir la fonction parentale et de faciliter les relations entre parents et enfants.

7. L'article 13 indique que les conditions minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services intervenant au titre de l'ASE doivent être définies par décret. Si cela poursuit un objectif louable, nous ne pouvons que relever les réserves suivantes :

- Cela était déjà possible avec la rédaction actuelle du II de l'article L. 312-1 du CASF qui dispose « *Les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement des établissements et services relevant des catégories mentionnées au présent article, à l'exception du 12° du I, sont définies par décret après avis de la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.* » qui a bien vocation à s'appliquer aux ESMS ASE. Le seul apport du projet de loi est la mention de taux d'encadrement et d'une proportion de personnels diplômés. Or la rédaction actuelle n'interdit pas que de telles exigences soient présentes directement dans les décrets de fonctionnement et d'organisation ;
- Les SAAD ASE disposent d'ores et déjà d'un décret définissant les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement, il s'agit du décret n° 2016-502 du 22 avril 2016 relatif au cahier des charges national des services d'aide et d'accompagnement à domicile et modifiant le code de l'action sociale et des familles, qui a créé l'annexe 3-0 du CASF intitulé « CAHIER DES CHARGES DÉFINISSANT LES CONDITIONS TECHNIQUES MINIMALES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES D'AIDE ET D'ACCOMPAGNEMENT À

DOMICILE MENTIONNÉS AUX 1°, 6°, 7° ET 16° DE L'ARTICLE L. 312-1 » qui vise donc bien les SAAD autorisés à intervenir au titre de l'ASE. Il importe donc que si un nouveau décret d'organisation et de fonctionnement applicable aux ESMS ASE est adopté, il ne remette pas en cause ou ne s'ajoute pas aux exigences déjà existantes applicables aux SAAD ASE, qu'il ne les contredise pas et qu'il s'articule avec le dispositif existant.

Des failles lourdes de menaces :

a) Droits des parents :

L'Article 1 devrait évoquer les procédures à mettre en œuvre pour accompagner un parent qui « n'est pas en capacité d'exercer pleinement l'autorité parentale (trouble de santé mentale-!-) avant de "permettre au juge d'autoriser le gardien de l'enfant à exercer un ou plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale », ce qui est très risqué notamment quand le gardien est un service prestataire, ou personne n'est véritablement identifié pour accompagner le parent dans le chemin de la réussite parentale.

Cette partie de l'article me semble très dangereuse pour le maintien des droits des parents qui ne sont pas forcément antagonistes de ceux de l'enfant.

Ces parents jugés hors des normes habituelles ne sont pas forcément toxiques et ont souvent besoin d'être mieux aidés. Que signifie « trouble de santé mentale ? ». Cet article est rédigé de manière discriminatoire et n'est pas en conformité avec l'article 23, alinéa 4 de la Convention ONU des droits des personnes handicapées : « Les États Parties veillent à ce qu'aucun enfant ne soit séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes, sous réserve d'un contrôle juridictionnel, ne décident, conformément au droit et aux procédures applicables, qu'une telle séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. En aucun cas un enfant ne doit être séparé de ses parents en raison de son handicap ou du handicap de l'un ou des deux parents. »

Va-t-on revenir 50 ans en arrière ?

On peut se poser la question de ce qui a été fait pour maintenir le lien entre un parent en situation de handicap et son enfant placé (notamment du fait « supposé » du handicap du parent ?) : cette question mobilise notre réflexion sur la PCH Parentalité : on n'a toujours pas de réponse claire sur la nature du « lien » qui doit exister entre le parent et l'enfant pour permettre son attribution.

L'Article 7 instaure le droit du juge à renvoyer devant une formation collégiale. Ce droit devrait être ouvert à la demande des parents.

Article 8 : Il conviendrait d'informer aussi les parents, s'ils ne sont pas démis de leurs droits parentaux. Savoir où est son enfant est la moindre des choses pour se sentir encore en lien avec lui.

Plus généralement, puisque le projet de loi propose de modifier un certain nombre de textes réglementaires, nous nous étonnons de ne pas trouver une seule proposition de modification de la loi de 2016 pour veiller au respect des droits des parents : obligation de transmettre aux familles tous les documents concernant l'information préoccupante et le signalement, droit à un débat contradictoire, fin des dénonciations anonymes, obligation de saisir un expert des troubles neuro-développementaux chaque fois qu'un trouble est suspecté, réparation des torts financiers et psychologiques occasionnés par une procédure abusive.

b) Droits des enfants

Pas un seul mot sur le droit à la scolarisation, à l'éducation des enfants en protection de l'enfance, souvent malmené.

Pas une statistique sur le nombre d'enfants en situation de handicap à l'ASE, malgré le rapport du Défenseur des Droits en 2015, et sur leur droit au diagnostic et à une réponse spécifique à leurs besoins éducatifs particuliers : ne pas faire cette réponse est une maltraitance comme l'explique le document en ligne sur la définition de la maltraitance.

On apprécierait que ce projet de loi apporte des propositions précises sur :

- la gestion des situations complexes ;
- une meilleure implication des ARS dans la protection de l'enfance en particulier sur les troubles du neuro-développement pour un accompagnement conforme aux recommandations de bonnes pratiques ;
- les articulations des services médico-sociaux et de l'ASE pour une prise en compte globale des besoins de l'enfant.

c) Assistants familiaux

L'article 9 introduit des évolutions concernant les conditions de travail des **assistants familiaux relevant uniquement d'un employeur public**. Les associations sont donc exclues de l'ensemble des dispositions du nouvel article L.422-1-1.

Il est urgent d'améliorer l'accueil des enfants " à besoins spécifiques" et faut y ajouter la **question de la formation à l'accueil d'enfants en situation de handicap et ceci de manière plus poussée que celle du décret de 2017** (« Art. D. 443-4.- Les formations initiale et continue prévues à l'article L. 441-1 permettent aux accueillants familiaux d'acquérir et d'approfondir, sur la base du référentiel prévu à l'annexe 3-8-4, les connaissances et les compétences dans les trois domaines suivants : le positionnement professionnel de l'accueillant familial ; l'accueil et l'intégration de la personne âgée ou handicapée ; l'accompagnement de la personne dans les actes essentiels de la vie quotidienne et les activités ordinaires et sociales). Les formations proposées sont très insuffisantes.

Ce problème de la nécessaire formation de tous ceux qui interviennent dans le cadre de la protection de l'enfance doit s'appliquer à tous les professionnels qui exercent dans ce cadre.

Il est précisé dans l'article 11 que l'assistant familial peut être autorisé à travailler au-delà de la limite d'âge afin d'accompagner le mineur (...) **au plus tard jusqu'à sa majorité**. Cela vient d'emblée interdire la poursuite d'un accompagnement jeune majeur. Si un assistant familial est autorisé à poursuivre son activité au-delà de 67 ans, pourquoi faudrait-il arrêter l'accueil de l'enfant à 18 ans ? Cela est contradictoire avec l'ensemble des orientations actuelles souhaitant limiter au maximum les ruptures de parcours. Nous proposons de remplacer « jusqu'à sa majorité » par « **au plus tard jusqu'à 21 ans** » ou « **jusqu'à la cessation de l'accueil de l'enfant** ».

d) Mineurs non accompagnés

Les textes à leur égard sont apparus aux membres des trois commissions du CNCPH comme étant d'une grande violence ; les mineurs sont potentiellement vus comme des délinquants, qui trichent sur leur âge, et ils doivent rendre compte à la justice.

Les Mineurs Non accompagnés peuvent être également des enfants/jeunes en situation de handicap dont le handicap n'a pas été forcément diagnostiqué ni repéré et qui peuvent avoir besoin d'un accompagnement à un accès aux droits spécifiques aux enfants en situation de handicap.

Article 16

En prévoyant depuis 2016, l'intervention du Préfet dans la procédure d'évaluation de minorité et d'isolement avec son corollaire, la notification d'obligations de quitter le territoire (OQTF) pour les jeunes considérés majeurs, la loi de protection de l'enfant du 7 mars 2016, encore appuyée par le présent projet de loi, renforce la tendance à faire primer des considérations liées à la maîtrise de l'immigration sur celles liées à la protection de l'enfance.

Article 17 et Article 18

Ces dispositions font écho notamment au rapport parlementaire sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, publié plus tôt cette année, dans un contexte où l'incarcération des mineurs non accompagnés délinquants est en forte hausse.

Les mesures envisagées répondent davantage à des objectifs de sécurité publique qu'à des préoccupations éducatives, elles mettent l'accent sur les faits commis sans tenir compte du parcours de ces mineurs et de leurs vulnérabilités, ces jeunes ayant été confrontés à des violences et à des ruptures multiples.

Des dispositifs doivent être en mesure de prendre en charge **les troubles cognitifs, les troubles du comportement, et les éventuelles pathologies psychiatriques de ces jeunes**. Un suivi médical doit être assuré, un bilan médical complet doit être effectué dès leur arrivée comprenant également un bilan dentaire et psychologique. Un partenariat avec des services de pédopsychiatrie doit être organisé.

Position du CNCPH

Les membres des trois commissions (organisation institutionnelle, santé, éducation-scolarisation) qui ont participé à la contribution apprécient que le CNCPH soit consulté en amont d'un projet de loi de cette importance.

Ces commissions sont prêtes à poursuivre la construction du projet de loi en y apportant l'expertise du CNCPH pour que des réponses puissent être apportées aux problèmes qu'ils ont relevés dans l'analyse du document, et qui ne répondent pas suffisamment à la nécessité de toujours tenir des comptes des enfants et parents en situation de handicap, quel que soit le projet de loi proposé.