



## CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 3 juin 2021

**Délibération n° 21-06-03-02557**

Projet de loi relatif à l'enfance

*(Urgence)*

Vu la Constitution, notamment ses articles 1, 24, 34, 37, 39, 72 et 72-2 ;

Vu la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, notamment son article 1<sup>er</sup> ;

Vu la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, notamment son article 15 ;

Vu la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 modifiée relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, notamment son article 8 ;

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;

Vu la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;

Vu la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ;

Vu le code civil, notamment son article 375-7 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 1612-4, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 226-3 ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du Conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 21-04-01-02483 du CNEN en date du 1<sup>er</sup> avril 2021 portant sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale ;

Vu la 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 ;

Vu le rapport n° 2020-018R de l'Inspection générale des affaires sociales relatif à l'accueil des mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à

l'enfance de novembre 2020, remis le 25 janvier 2021 au Ministre des Solidarités et de la Santé ;

Vu le projet de loi relatif à l'enfance ;

Vu la saisine en urgence opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 28 mai 2021 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes le 28 mai 2021 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 2 juin 2021 sur le projet de loi relatif à l'enfance ;

Sur le rapport de M. Vincent REYMOND, Directeur de cabinet du Secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du Ministre des Solidarités et de la Santé ;

### **Considérant ce qui suit :**

#### **- Sur l'objet du projet de loi**

1. Le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de loi a été élaboré dans la continuité des précédentes réformes relatives à la protection de l'enfance mises en œuvre en 2007 et en 2016, en capitalisant sur leurs apports. Surtout, ce projet s'adosse aux actions engagées par le Gouvernement depuis plusieurs années, avec notamment la détermination de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance pour les années 2020 à 2022, présentée par le Secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles le 14 octobre 2019. Dans le cadre de cette stratégie, le ministère tient à souligner que la contractualisation a été retenue comme modalité d'action. Il en résulte la conclusion progressive de contrats locaux de prévention et de protection de l'enfance avec une généralisation à l'ensemble des départements d'ici à 2022, conformément à la circulaire du 20 février 2020. Enfin, le projet de texte présenté vise à concrétiser les propositions forgées par le Gouvernement dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en octobre 2018. Ont notamment émergé les difficultés résultant des « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance (ASE), et la nécessité de mieux accompagner les enfants concernés. À cet égard, le ministère tient à rappeler la généralisation de la « Garantie jeunes » annoncée dès le 5 février 2021 par le Gouvernement, y compris pour les jeunes majeurs sortant de l'ASE. Cette mesure permettra le passage de 100 000 à 200 000 bénéficiaires, et sera de nature à accompagner les jeunes concernés dans le financement de leurs études, de leur formation ou encore de leur logement, afin de favoriser leur entrée dans la vie active et leur stabilisation financière à moyen terme.
2. Dans la continuité des précédentes réformes, le premier axe directeur du présent projet de loi réside dans l'amélioration de la vie quotidienne des enfants. Ainsi, dans cette optique, le ministère souligne que l'article 3 du projet de texte vise à interdire l'hébergement des enfants mineurs et des jeunes majeurs jusqu'à l'âge de 21 ans dans des hôtels, des résidences hôtelières ou dans des établissements chargés de les accueillir lors des congés ou des loisirs. Cette évolution se fonde notamment sur un rapport rendu par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) le 25 janvier 2021, missionnée par le ministère des Solidarités et de la Santé pour mesurer l'ampleur des placements dans des « structures non autorisées ou habilitées ». Celle-ci a évalué le nombre d'enfants concernés entre 7000 et 10 000, qu'il s'agisse de mineurs non accompagnés (MNA) ou d'enfants dans des situations familiales complexes, voire de handicap. Évoquant une « perte de chances » pour ces enfants, le rapport recommande en conséquence l'encadrement plus strict du recours à ce

type d'hébergement au niveau national, que ce soit d'un point de vue matériel ou temporel. Un principe général d'interdiction est ainsi posé par le projet de loi afin de clarifier le cadre légal applicable, tout en aménageant des dérogations, notamment en cas d'urgence.

3. Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> du projet de texte vise à faciliter le quotidien des enfants mineurs en permettant au juge des enfants d'autoriser le « gardien de l'enfant » à mettre en œuvre directement un ou plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale, et ce sans devoir solliciter cette autorisation de manière systématique. Cet assouplissement procédural, sous le contrôle du juge, permettra de simplifier la participation des enfants à certaines activités, notamment aux sorties scolaires ou aux anniversaires. En effet, l'article 375-7 du code civil ne permet pas au juge de déléguer en une seule décision plusieurs attributs relevant de l'autorité parentale.
4. Enfin, l'article 2 du projet de loi vise à favoriser le placement des enfants auprès de tiers de confiance. Ainsi, il ne sera pas possible de placer un enfant dans une structure d'hébergement avant d'avoir exploré de manière certaine les pistes relatives aux familles proches ou aux amis. Les services éducatifs devront donc systématiquement étudier cette option, et ce avant que le juge des enfants ne prononce, le cas échéant, une mesure de placement auprès du service départemental de l'ASE, ou d'un établissement habilité. L'insertion de cette mesure résulte notamment des remontées de terrain recueillis par le ministère des Solidarités et de la Santé.
5. Le deuxième axe directeur du projet de loi est en *sus* de mieux garantir la sécurité des enfants. Tout d'abord, des contrôles stricts des antécédents judiciaires seront mis en œuvre pour tous les adultes en contact avec des enfants, et plus précisément à l'endroit de tous les professionnels et les bénévoles qui exercent des fonctions au sein des établissements accueillant des mineurs. L'article 4 étend ainsi l'interdiction d'exercer de telles fonctions à l'ensemble des personnes ayant des antécédents judiciaires graves. Jusqu'alors cet encadrement ne s'appliquait qu'aux personnes qui exploitent ou dirigent des établissements accueillant des mineurs. Ce contrôle pourra être effectué lors du recrutement des personnels, mais également pendant toute la durée d'exercice de leurs fonctions. Il en résultera la nécessité de recruter une centaine d'agents à temps plein, notamment aux fins de consulter le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAVIS) ou le casier judiciaire. Par ailleurs, conformément à l'article 5, tous les établissements et services de l'ASE devront dans leur projet d'établissement formaliser leur politique de lutte contre la maltraitance avec deux enjeux principaux : d'une part, la meilleure prise en compte de la prévention en matière de maltraitance, et, d'autre part, la création systématique d'un référent externe que les enfants pourront consulter directement, et ce aux fins de soutenir les autres professionnels.
6. Le ministère rapporteur fait valoir que la sécurisation du parcours des enfants passe également par le renforcement de l'attractivité de la profession d'assistant familial, en valorisant davantage l'engagement de ces professionnels de la protection de l'enfance. Certaines mesures insérées dans le projet de loi sont symboliques, d'autres plus structurelles pour parvenir à cet objectif. Ainsi, les assistants familiaux auront désormais la possibilité de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de 67 ans dans certaines hypothèses précisément identifiées à l'article 11 du projet de loi. L'objectif est notamment d'éviter les ruptures de parcours pour les enfants placés du fait du départ à la retraite d'un assistant familial, ce dernier ayant vocation à les accompagner jusqu'à leur majorité. En outre, une garantie de rémunération est insérée à l'article 9 qui permettra aux assistants familiaux ayant à leur charge un seul enfant de bénéficier d'une rémunération décente, égale au salaire minimum de croissance (SMIC). Il permet également de garantir le maintien de leur rémunération pour une durée maximale de quatre mois en cas de suspension de leur agrément. Enfin, dans l'hypothèse où l'employeur public confierait finalement moins d'enfants

à l'assistant familial qu'initialement prévu par le contrat, le projet de loi leur garantit au moins 80 % de la rémunération totale prévue contractuellement.

7. Parallèlement, l'article 10 du projet de loi crée une base nationale des agréments en vue de mieux encadrer l'exercice de la profession d'assistant familial. Cette dernière sera gérée par le groupement d'intérêt public (GIP) créé par l'article 14. Cette réforme vise à mieux protéger les enfants en renforçant le contrôle des professionnels qui exercent dans plusieurs départements ou susceptibles de changer de département, notamment pour ceux qui auraient fait l'objet d'un retrait d'agrément. Ainsi, les retraits d'agrément seront opposables aux services départementaux pendant une durée qui sera ultérieurement fixée par décret.
8. Le troisième axe directeur de la réforme est d'améliorer la prise en charge et l'accompagnement des MNA, notamment afin de prévenir les comportements délictuels. En particulier, l'article 15 du projet de loi modifie la clé de répartition sur le territoire des MNA entre les départements en prenant en considération les spécificités socio-économiques, d'une part, et, en valorisant les départements qui accompagnent déjà les jeunes majeurs au moment du passage à la majorité, d'autre part. Un dialogue approfondi devra ultérieurement être engagé entre les départements en lien avec l'État pour permettre l'aboutissement de cette réforme.
9. Dans la même logique, afin de limiter significativement le « nomadisme » interdépartemental, l'article 16 du projet de texte pose l'obligation de recourir au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM) qui est déjà utilisé par près de 80 % des départements. Ainsi, lorsqu'un département aura conclu à la majorité d'un demandeur, cette information sera enregistrée dans le fichier AEM, permettant d'éviter l'évaluation successive de la minorité d'un même individu dans plusieurs départements. Cet article rend également obligatoire la transmission mensuelle des décisions prises à la suite de l'évaluation par les services départementaux au préfet. Le respect de ces obligations conditionnera le versement de la contribution forfaitaire de l'État attribuée aux départements pour l'évaluation des personnes se prétendant MNA.
10. Par ailleurs, en vue d'éviter la multiplication des actes de délinquance, l'article 18 du projet de loi facilite la prise d'empreintes tant pour les mineurs que pour les jeunes majeurs susceptibles d'avoir commis des infractions. En cas de refus d'obtempérer, il permet de procéder à un relevé signalétique, et notamment de leurs empreintes digitales. Ce dernier devra être autorisé par le procureur de la République au regard du principe de proportionnalité. Toutefois, lorsque la personne suspectée est mineure, les représentants légaux devront, sauf exceptions, être informés des opérations. Ces mesures permettront d'adapter en conséquence les réponses judiciaire, éducative et sanitaire.
11. Enfin, le quatrième et dernier axe directeur de la réforme est de renforcer la gouvernance de la protection de l'enfance. Ainsi, l'article 14 du projet de loi vise à créer un nouveau groupement d'intérêt public rassemblant les « forces vives » d'une série d'acteurs, à savoir le Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED), le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) ou encore le Groupement d'intérêt public « Agence française de l'adoption » (AFA). Le projet de loi vise à assurer la séparation des fonctions exécutives et consultatives de ces organismes qui conserveront leur existence législative propre et leurs fonctions de conseil. Toutes les fonctions opérationnelles de ces derniers en matière d'enfance, d'adoption et d'accès aux origines seront rassemblées au sein d'un nouveau GIP national compétent pour l'ensemble du secteur. En outre, l'article 12 réforme la gouvernance de la protection maternelle et infantile (PMI) afin de mettre en place un pilotage par objectifs de santé publique dans une logique de service rendu à la population.

- **Sur la compétence du CNEN**

12. Le collège des élus rappelle que le CNEN est saisi à titre obligatoire de l'ensemble des projets de texte, législatifs et réglementaires, qui créent ou modifient des normes applicables aux collectivités territoriales, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le CNEN constituant une instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, il relève que les enjeux tenant à l'examen des différents projets sont distincts. Pour les projets de texte réglementaire, la saisine du CNEN vise à engager ou poursuivre le dialogue entre les représentants des collectivités territoriales et le Gouvernement. Ces échanges peuvent se poursuivre dans le cadre d'un second examen du projet à la suite d'un premier avis défavorable émis par le CNEN. Dans cette hypothèse, le Conseil s'attache notamment à signaler les difficultés d'application ou à vérifier le respect de la volonté du législateur. S'agissant des projets de loi, le rôle du CNEN est davantage d'identifier à un stade préliminaire du projet les mesures législatives posant des difficultés pour les collectivités, ainsi que les éventuelles pistes d'amélioration, à charge pour le Gouvernement et le Parlement de s'en saisir ultérieurement, notamment dans le cadre de la discussion devant la représentation nationale. L'avis rendu sur un projet de loi a ainsi vocation à identifier les sujets qui, à ce stade, sont perçus comme des avancées ou des difficultés par les représentant des collectivités.
13. S'agissant du présent projet de loi, les représentants des élus déplorent unanimement les conditions d'examen très dégradées imposées au CNEN, ces dernières n'étant pas de nature à laisser un délai raisonnable aux membres du CNEN pour, d'une part, analyser l'ensemble du projet de texte et son étude d'impact, et, d'autre part, pour faire état de l'ensemble des remarques émanant des élus aux fins de transmission de l'avis du CNEN au Conseil d'État en vue de sa réunion de section du lundi 7 juin. Ainsi, il est à noter que le CNEN a été saisi en urgence par le Secrétariat général du Gouvernement le vendredi 28 mai d'une première version du projet de texte, laissant *in fine* trois jours ouvrés aux associations nationales d'élus et aux membres du Conseil pour prendre connaissance de l'ensemble du dossier avant la présente séance du 3 juin. À noter qu'une seconde version du projet de texte a finalement été transmise la veille de la séance en fin de journée, et ce sans actualisation de l'étude d'impact afférente. Cette méthode n'est pas propre à favoriser un dialogue pleinement constructif entre l'État et les collectivités territoriales, ce qui est d'autant plus regrettable s'agissant d'une compétence décentralisée aussi importante que la protection de l'enfance qui concerne au premier chef les départements. Ainsi, les membres élus du CNEN estiment que la présente réforme apparaît précipitée, et invitent plus généralement l'ensemble des ministères à davantage anticiper les concertations sur les projets de loi qu'ils élaborent, et ce en amont de l'enclenchement du calendrier parlementaire.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

14. Le collège des élus rappelle la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
15. Le ministère rapporteur fait valoir que si la saisine du CNEN a été opérée dans des délais très contraints, notamment compte tenu des impératifs tenant au respect du calendrier législatif qui ont conduit à une accélération de la réforme au cours du mois de mai, il n'en demeure pas moins qu'une importante concertation a été menée depuis des mois avec l'ensemble des acteurs, et en particulier avec les départements. Ainsi, le présent projet de loi a fait l'objet d'une présentation devant l'ensemble des départements au début de l'année 2021. Il en résulte que la majorité des dispositions envisagées étaient dès lors attendues par les acteurs du secteur de la protection de l'enfance.

16. Les représentants des élus confirment que des échanges ont effectivement eu lieu avec le Secrétariat d'État en charge de l'enfance et des familles en amont de l'examen du présent projet de loi devant le CNEN. Ils relèvent toutefois que ce dernier a évolué depuis sa présentation devant les représentants des départements, et estiment en conséquence que la concertation aurait pu être davantage approfondie au regard des derniers arbitrages. L'accélération des calendriers gouvernemental et parlementaire n'a pas permis de finaliser la rédaction du projet de loi dans des conditions propres à garantir une adhésion des acteurs du secteur par le biais de la concertation, et en particulier des départements ; en témoigne, la transmission d'une lettre rectificative au projet de loi la veille de la séance du CNEN. Au regard de ces éléments, ils relèvent que la négociation doit être poursuivie avec les départements, notamment s'agissant des modalités de financement de certaines mesures.

- **Sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement**

17. Le collège des élus tient, à titre préliminaire, à souligner l'importance primordiale de la protection de l'enfance au regard des enjeux sociétaux y étant attachés pour l'avenir de notre pays. Cette préoccupation est partagée par l'ensemble des collectivités territoriales, y compris par celles n'ayant pas de compétences propres en matière de protection de l'enfance. Les membres du CNEN ne peuvent donc que souscrire unanimement aux objectifs affichés par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi, en ce qu'il vise à l'amélioration de la vie quotidienne des enfants et à la sécurisation de leur environnement dans une logique de long terme.

18. S'agissant des politiques décentralisées, telles que la protection de l'enfance à la suite des lois Defferre de 1982 et 1983, complétées en 1986 et 1989, les représentants des élus observent que la logique de décentralisation telle qu'elle découle de ces lois, renforcée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, peut être interprétée de deux manières. La première, qui est trop majoritairement retenue dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques, est celle d'une conception d'autorité procédant d'une vision verticale des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Dans cette hypothèse, outre le contrôle de l'administration étatique sur les actes des collectivités, la première continue parallèlement à produire unilatéralement des normes sur l'ensemble du champ des compétences décentralisées. L'autre conception, qui est celle prônée par le CNEN depuis de nombreuses années, procède d'une vision partenariale, coopérative et horizontale dans laquelle l'État, qui n'en reste pas moins souverain, exerce la fonction de stratégie déterminant la politique conduite par les exécutifs locaux afin de guider et accompagner la mise en œuvre de leurs actions en vue de les faciliter, et d'en améliorer l'efficacité. Dans ce cadre, une logique de co-construction peut être développée, permettant notamment à l'État d'émettre des recommandations grâce au recul acquis sur l'exercice des compétences transférées.

19. Or, s'agissant du présent projet de loi, le collège des élus estime que le Gouvernement n'est pas allé au bout de la logique partenariale qu'il prône par ailleurs s'agissant de la mise en œuvre des politiques sociales, comme rappelé par le ministre porteur en séance. Si un accord semble avoir globalement été trouvé avec les collectivités territoriales, et en l'espèce avec les départements, sur les objectifs communs à poursuivre, il n'en demeure pas moins que le projet de texte, notamment compte tenu de son processus d'élaboration, apparaît davantage guidé, sur certains points du moins, par une logique recentralisatrice que de collaboration avec les collectivités territoriales dans le respect du principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution. Parallèlement, les représentants des départements déplorent le retrait progressif de l'État du champ régalien. Cette méthode est d'autant plus regrettable au regard des leçons tirées de la crise sanitaire qui a démontré l'importance d'une coordination pleine et entière des services de l'État avec les collectivités territoriales au service de l'intérêt général.

20. Le ministère rapporteur fait valoir qu'il partage pleinement la vision d'un État stratège, partenaire des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. En particulier, en matière de lutte contre la pauvreté, il rappelle que la logique privilégiée par le Gouvernement est bien celle de la conclusion de partenariats, dans la continuité des « contrats de Cahors » mis en place en 2018 en matière de contractualisation financière. Cette méthode permet ainsi un recentrage de l'État sur ses missions régaliennes et de suivi des grandes politiques nationales.

- **Sur les dispositions du projet de loi**

Les réserves ou remarques formulées par les membres du CNEN en séance ont exclusivement porté sur les articles suivants du projet de loi :

Sur les mesures relatives au placement des enfants auprès des services de l'ASE (articles 1<sup>er</sup> et 2) :

21. Les représentant des élus saluent en particulier les dispositions de l'article 2 du projet de loi qui visent à favoriser le placement des enfants, sur décision du juge, auprès de tiers de confiance. Cette évolution permettra ainsi d'éviter autant que possible l'encombrement inutile des services de l'ASE. Par ailleurs, au regard de la fragilité de certains enfants, ce type de placement sera moins néfaste pour leur équilibre psychique. Ainsi, sauf en cas d'urgence, le juge des enfants ne pourra ordonner le placement qu'après évaluation par le service compétent des conditions éducatives, affectives et matérielles d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers de confiance. De plus, les mesures insérées à l'article 1<sup>er</sup> visant à simplifier les procédures d'autorisation pour le service « gardien » sont également bienvenues.

Sur l'interdiction de l'hébergement à l'hôtel des enfants et des jeunes majeurs (article 3) :

22. Le collège des élus prend acte de l'interdiction posée par l'article 3 du projet de loi d'héberger un enfant dans un hôtel, une résidence hôtelière ou dans un établissement chargé de l'accueil lors des congés ou des loisirs. L'objectif est ainsi de mettre fin à une pratique qui s'est largement développée sur l'ensemble du territoire, ces types d'hébergement étant jugés inadaptés comme l'a relevé le rapport de l'IGAS publié le 25 janvier 2021. Toutefois, s'ils en comprennent la logique, les représentants des élus estiment pour autant que cette mesure ne résout en rien les problèmes d'hébergement rencontrés, n'offre aucune solution alternative dans l'attente de structures d'accueil pouvant répondre à des flux imprévisibles, et laissera les départements dans des situations complexes. En outre, ils souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il est plus facile d'interdire que de trouver des solutions, et que, dans la grande majorité des cas, le recours à ce type d'hébergement résulte du fait qu'aucune autre possibilité plus adaptée n'a été trouvée à une date donnée. Enfin, ils s'interrogent sur le délai qui sera laissé aux départements pour mettre en œuvre la présente mesure.

23. Le ministère rapporteur tient tout d'abord à souligner que l'objectif en l'espèce n'est nullement de pointer la défaillance des services départementaux, ce qui peut être vérifié tant dans l'exposé des motifs que dans la rédaction du présent projet de loi. À noter que cette difficulté existe également s'agissant des enfants en situation de handicap. Ces derniers relevant de la responsabilité de l'État, des financements complémentaires devraient être annoncés dans les prochaines semaines par la Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées afin de permettre l'aménagement de solutions alternatives.

24. Par ailleurs, le ministère souligne être conscient que ces solutions, bien qu'inadaptées, sont devenues relativement courantes dans la pratique compte tenu de l'absence d'alternatives dans de nombreuses hypothèses, et qu'il ne s'agit nullement d'une volonté des départements. Toutefois, il existe un dévoiement de

cette pratique, avec un risque de mise en cause de la responsabilité des départements. Le choix a donc été fait, à des fins de clarification, de poser un principe d'interdiction afin d'éviter toute ambiguïté sur le plan juridique.

25. S'agissant de la prise en compte des réalités locales, le ministère relève, d'une part, que des dérogations seront ouvertes en cas d'urgence ou pour assurer la mise à l'abri des mineurs. L'accueil ne pourra toutefois dépasser deux mois. D'autre part, un délai d'un an sera laissé pour mettre en place cette mesure jugée pragmatique. Une réflexion pourra donc être menée sur un an, une fois la loi adoptée, dans le cadre d'un groupe de travail associant notamment l'ADF, et ce afin de trouver des solutions alternatives efficaces qui seront mises en place avec le soutien de l'État.
26. Enfin, le collège des élus considère que la mesure n'allège aucunement les risques en termes de responsabilité mais en crée un, en prononçant une interdiction sans solution, et estime qu'une réflexion beaucoup plus large doit être menée sur ce sujet. En effet, s'il n'est évidemment pas souhaitable que des enfants soient hébergés à l'hôtel, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un type d'hébergement qui pourrait être aménagé, comme cela a été le cas dans le cadre de la crise sanitaire actuelle pour permettre la mise en quarantaine des ressortissants étrangers dans certains États. Il serait ainsi plus pertinent de s'attacher au caractère inadapté des établissements que de viser des établissements en particulier. Il constate toutefois que la détermination des structures concernées est renvoyée au niveau réglementaire.

Sur la création d'un référentiel d'aide à la décision (article 6) :

27. Les représentants des départements manifestent leur scepticisme sur les mesures prévues à l'article 6 du projet de loi. En effet, ce dernier vise à généraliser l'emploi d'un référentiel mis en place par la Haute Autorité de santé (HAS) qui constituera un outil commun d'aide à la décision pour l'ensemble des départements afin de déterminer s'il est opportun de prononcer une mesure de protection de l'enfance, et si oui de quel type. Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif affiché par le Gouvernement est ainsi de permettre une « *harmonisation utile du traitement des situations de danger pour les enfants sur l'ensemble du territoire* ». Il est précisé que la formation des départements et des professionnels à ce nouvel outil sera assurée par le GIP créé à l'article 14 du projet de loi.
28. Les membres élus du CNEN estiment, d'une part, que cet article est de nature à porter atteinte à l'esprit même du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, l'article 6 du projet de texte visant à « harmoniser » sur l'ensemble du territoire les décisions prises par les services départementaux sur la base d'un référentiel imposé par l'État par décret. À cet égard, la présente mesure apparaît s'inscrire dans une conception d'autorité et verticale de la décentralisation dans la mesure où, aux termes de l'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), le président du conseil départemental est l'autorité compétente pour recueillir, traiter et évaluer les informations « *préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être* ». Il eut été au moins préférable que ce référentiel soit élaboré par les départements de France, sous le contrôle de l'État. D'autre part, ils relèvent que le véritable problème réside davantage dans les difficultés rencontrées par les départements pour assurer le recrutement des personnels idoines, et qu'aucune mesure n'est prise par le Gouvernement en ce sens dans le cadre du présent projet de loi. Enfin, les élus craignant que ce référentiel soit rapidement dépassé, estiment que cette mesure mériterait davantage de figurer dans un guide de bonnes pratiques, plutôt que d'être imposée par la loi et précisée par décret. Cette situation constitue un exemple de conception partenariale et coopérative de l'action publique totalement manqué.



29. Le ministère rapporteur souligne que des problèmes majeurs de formation ont été identifiés s'agissant des personnels de la protection de l'enfance. La situation actuelle apparaît inconfortable, avec des référentiels non mis à jour et une absence de formation de certains agents. Pendant plus d'un an, la HAS a mené des travaux, en lien avec de nombreux départements, aux fins notamment d'établir un référentiel national qui permettra de garantir la qualité des formations qui seront mises en place, notamment en lien avec le nouveau GIP qui est créé par le projet de loi.

Sur la rémunération des assistants familiaux (article 9) :

30. S'agissant de la méthode, les représentants des départements, bien qu'en accord avec la nécessité de renforcer l'attractivité de la profession d'assistant familial, déplorent que l'ampleur des revalorisations de rémunération ait été négociée directement par le Secrétariat d'État en charge de l'enfance et des familles auprès des représentants des assistants familiaux. Ils tiennent en conséquence à rappeler au Gouvernement que ces personnels sont recrutés quasi-exclusivement par les services de l'ASE et rémunérés par les départements, et non par l'État. Ce point est repris dans l'étude d'impact transmise par le Secrétariat général du Gouvernement qui précise notamment que « *la rémunération des assistants familiaux relève déjà de la compétence des collectivités territoriales* », et qu'en conséquence certains « *conseils départementaux [...] devront revoir leur budget à la hausse* ».
31. S'agissant de l'évaluation des impacts financiers, le collège des élus rappelle l'obligation constitutionnelle découlant de la révision du 23 juillet 2008 de joindre une étude d'impact au projet de loi dès son examen par le Conseil d'État, conformément à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. En l'espèce, il constate que le coût de la mesure n'est pas précisément évalué dans les documents transmis par le Secrétariat général du Gouvernement. Il relève également que la nouvelle version de l'étude d'impact correspondant à la lettre rectificative du projet de loi transmise le 2 juin, soit la veille de la séance, n'a pas été communiquée au CNEN, et ce alors même que l'article 9 a fait l'objet d'une réécriture. Enfin, il souhaite rappeler que, conformément à l'esprit du Constituant, l'étude d'impact doit constituer un outil d'aide à la décision, et non être rédigée postérieurement au projet de loi. Au regard de la pratique du CNEN, le collège des élus s'inquiète de savoir si les révisions constitutionnelles suffisent à changer les comportements des administrations centrales.
32. En l'espèce, les représentants des élus estiment que ces mesures de revalorisation et de sécurisation au profit des assistants familiaux auront des impacts financiers pour les départements potentiellement substantiels, et ce sans qu'aucune compensation financière au sens de l'article 72-2 de la Constitution ou un accompagnement financier ne soit prévu en ce sens par le Gouvernement. Ce coût sera d'autant plus élevé que la rémunération fixée est proportionnellement avantageuse par rapport à d'autres professions requérant un niveau d'études plus important, avec le risque d'une augmentation des demandes reconventionnelles.
33. Le ministère rapporteur fait valoir qu'une concertation approfondie a été menée avec l'ensemble des acteurs, notamment avec les départements, l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS) et les représentants des assistants familiaux relevant des secteurs public et privé. Si le Secrétariat d'État en charge de l'enfance et des familles a assuré la gestion de ce groupe de travail pendant près d'un an, l'objectif était de garantir la coordination des différentes parties prenantes, et nullement d'imposer la volonté de l'État aux départements. Or, dans le cadre de ces travaux, il est apparu que le constat était unanimement partagé par l'ensemble des acteurs quant à la nécessité de renforcer l'attractivité de la profession d'assistant familial. En effet, si actuellement les assistants familiaux assurent l'accueil de près de la moitié des enfants placés, soit une part significative, il s'agit d'une profession vieillissante pour laquelle le renouvellement des effectifs n'est plus assuré. Il en résulte un problème structurel

d'attractivité. L'objectif poursuivi au travers du présent projet de loi est ainsi de donner un signal positif à l'endroit de cette profession. Cette réforme avait d'ailleurs été présentée en début d'année dans le cadre de la Commission « Solidarité et affaires sociales » de l'ADF présidée par M. Frédéric Bierry, Président du Département du Bas-Rhin. Selon le ministère rapporteur, ces orientations avaient alors recueilli un accord des représentants des départements.

34. En outre, le ministère tient à souligner que si les présentes mesures de revalorisation et de sécurisation des parcours professionnels des assistants familiaux sont portées par l'État par l'intermédiaire d'un projet de loi, cette méthode ne doit pas être interprétée par les départements comme une volonté d'opposer l'État aux collectivités territoriales dans une logique verticale. En l'espèce, il convient de dissocier l'État dans sa fonction de législateur au titre de l'article 39 de la Constitution de l'État agissant en tant qu'acteur à part entière, ce sujet d'importance nationale devant nécessairement être traité par la voie législative.
35. Si les membres élus du CNEN prennent acte des précisions apportées par le ministère rapporteur, ils souhaitent rappeler une nouvelle fois qu'aucune négociation n'a été engagée avec les départements pour déterminer les modalités de financement de ces mesures de revalorisation à l'endroit des assistants familiaux. Or, en l'absence de garanties financières apportées par l'État, sauf à ce que ce dernier ne prenne en charge le surcoût induit par ces mesures, les représentants des élus ne peuvent se prononcer favorablement sur cette disposition.
36. Sur ce point, le ministère rapporteur souligne qu'au regard des informations dont il dispose à ce stade les surcoûts devraient être relativement limités pour les départements, dans la mesure où les assistants familiaux ont déjà en moyenne des rémunérations relativement élevées proportionnellement à leur niveau d'études. Par ailleurs, il rappelle que les mesures de revalorisation ont été ciblées sur des publics particuliers. Par exemple, s'agissant du maintien de la rémunération pour les assistants familiaux qui se verraient retirer leur agrément, et ce pendant quatre mois maximum, il note que le surcoût sera résiduel, à savoir quelques centaines de milliers d'euros par an pour l'ensemble du territoire. Enfin, le ministère fait valoir que les surcoûts seront encore plus limités pour les départements ayant été proactifs en la matière avant même l'entrée en vigueur de la présente loi.
37. Le collège des élus souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le cumul continu des dépenses devant être engagées par les collectivités territoriales aux fins de respecter les nouvelles obligations imposées par les différents ministères. Leur mise en œuvre nécessite ainsi de rechercher sans cesse de nouveaux financements, et ce notamment afin de respecter le principe d'équilibre budgétaire posé par l'article L. 1612-4 du CGCT. Enfin, il prend acte de l'engagement du Secrétariat d'État en charge de l'enfance et des familles de transmettre, en complément de l'étude d'impact, des tableaux financiers plus détaillés quant aux impacts financiers induits par les mesures de revalorisation de la rémunération des assistants familiaux.

Sur la clé de répartition des MNA entre départements (article 15) :

38. Le collège des élus accueille favorablement la présente mesure qui vise à prendre en compte deux nouveaux critères dans la répartition des MNA sur le territoire, à savoir des critères socio-économiques ainsi que l'investissement des collectivités dans l'accompagnement effectif des MNA devenus majeurs. Cette évolution, demandée par les départements, apparaît nécessaire compte tenu des disparités territoriales, et permettra de renforcer la solidarité interdépartementale au regard des flux importants auxquels doivent actuellement faire face certains départements.

- Sur l'évolution du projet de loi

39. Au-delà des remarques formulées sur les dispositions déjà introduites dans le projet de loi dans sa version transmise au CNEN, les membres représentant les élus regrettent qu'un certain nombre de sujets largement relayés par les collectivités territoriales dans le cadre de la concertation menée par le Secrétariat d'État en charge de l'enfance et des familles ne soient pas évoqués dans ce projet.
40. Tout d'abord, les représentants des élus souhaitent manifester leurs vives inquiétudes s'agissant du fonctionnement actuel de la santé scolaire. Constatant un déficit de prévention regrettable, la médecine scolaire ne bénéficiant qu'à 15 % des adolescents de 15 ans selon l'ADF, ils regrettent que le Gouvernement n'ait inséré aucune mesure de nature à atténuer les difficultés rencontrées dans la pratique. Face à ce constat, qui apparaît pourtant partagé par le Gouvernement, le Premier ministre s'était engagé à transférer la médecine scolaire aux départements dans le cadre de l'accord national signé le 12 décembre 2020 avec l'ADF. Or, comme le déplorait déjà le CNEN dans le cadre de l'examen du projet de loi « *relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* » (4D), cette mesure n'a pas été reprise à ce jour par le Gouvernement dans l'un des projets de loi déposés au Parlement ou en voie de l'être.
41. Dans le même sens, le projet de loi ne comporte aucune mesure visant à renforcer les moyens des maisons des adolescents qui constituent des structures pouvant avoir un rôle décisif à l'endroit des jeunes en situation de fragilité.
42. Le ministère rapporteur partage le constat dressé par les membres élus du CNEN s'agissant de la santé scolaire qui rencontre actuellement de profondes difficultés. Au regard de l'importance de ce sujet, il relève que des concertations ultérieures devront être engagées par l'État avec l'ensemble des acteurs, en particulier les collectivités territoriales ou encore l'Assurance Maladie. S'il entend la déception manifestée par les représentants des départements devant l'absence de mesure portant sur la médecine scolaire, il fait valoir qu'un chantier structurant devra être mené afin de repenser plus largement le parcours de santé des enfants de leur naissance à leur majorité. Cette réflexion qui englobe la santé scolaire va également bien au-delà, et nécessitera de mener un travail partenarial sur plusieurs années avec les exécutifs locaux qui seront renouvelés dans les prochaines semaines à la suite des élections départementales et régionales. L'objectif principal sera alors de sécuriser le parcours de santé des enfants en garantissant une meilleure prise en charge.
43. Par ailleurs, le collège des élus constate que le présent projet de loi ne traite aucunement des difficultés constatées s'agissant de la pédopsychiatrie qui est « exsangue » compte tenu de l'insuffisance des moyens qui lui sont alloués. Or, selon les données de l'ADF, près d'un tiers des mineurs confiés à l'ASE requerrait un soutien clinique qui ne peut être apporté par cette dernière. Sur certains territoires, le temps d'attente pour programmer une intervention pédopsychiatrique peut ainsi atteindre jusqu'à un an.
44. Sur ce point, le ministère rapporteur fait valoir que le Gouvernement est pleinement conscient de ces difficultés et que des annonces seront faites dans les prochaines semaines dans le cadre des assises de la santé mentale et de la psychiatrie lancées par le Président de la République au début de l'année 2021. À ce stade, il souligne toutefois qu'il ne lui est pas possible de dévoiler les mesures concernées.
45. Enfin, concernant l'accueil des jeunes migrants, aujourd'hui au titre de l'ASE, les représentants des départements demandent une clarification et une séparation claire entre, d'une part, l'accueil, l'évaluation et la mise à l'abri des jeunes migrants par l'État sur un mode identique aux demandeurs d'asiles et, d'autre part, la prise en charge par les services départementaux des mineurs au titre de l'ASE, sur décision judiciaire, une fois leur minorité et leur isolement établis.

46. Au regard de l'ensemble des réserves exprimées, tant s'agissant des dispositions inscrites à ce stade dans le projet de loi que des sujets non traités par ce dernier, les membres élus du CNEN ne peuvent se prononcer favorablement sur le texte qui leur est soumis. Parallèlement, ils relèvent que des améliorations substantielles pourraient être actées dans le cadre des débats à venir devant le Parlement.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 12 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 6 membres représentant l'État.

**Article 1<sup>er</sup>** : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

**Article 2** : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

**Le Président,**



**Alain LAMBERT**