

Ministère de la justice

Ministère de la santé, des familles,
de l'autonomie et des personnes handicapées

Ministère de l'éducation nationale

**Projet de loi
relatif à la protection des enfants**

NOR : SFHA2608924L/Bleue-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

Avec plus de 380 000 enfants et jeunes majeurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance, la protection de l'enfance constitue l'une des politiques publiques les plus essentielles de notre pacte social. Elle engage directement la capacité de la Nation à garantir à chaque enfant les conditions d'un développement sécurisé, stable et respectueux de son intérêt supérieur. Or, malgré l'engagement constant des pouvoirs publics et des professionnels du secteur, et en dépit des près de 12 milliards d'euros consacrés annuellement par les départements à cette mission, cette politique connaît depuis de nombreuses années, et encore aujourd'hui, une crise structurelle profonde, largement documentée par de nombreux rapports et attestée par les témoignages des acteurs de terrain.

Les constats sont alarmants. La situation des enfants protégés s'est dégradée au cours des dernières années, sous l'effet conjugué d'une augmentation continue du nombre de mesures éducatives, concernant des enfants de plus en plus jeunes, d'une judiciarisation croissante traduisant des situations de plus en plus altérées, ainsi que d'un recours accru aux placements en établissement, au détriment des accueils à dimension familiale (accueil dans l'entourage familial, placements en famille d'accueil, etc). Cette dégradation ne saurait être interprétée comme le résultat d'un désintérêt des pouvoirs publics ; elle s'explique par la combinaison de facteurs structurels : la diminution du nombre d'assistants familiaux, la difficulté à mobiliser l'entourage de l'enfant alors même qu'il constitue souvent un levier essentiel de protection et de stabilité, le besoin d'évolution de certaines pratiques professionnelles, une tendance à se retrancher derrière la figure tutélaire du juge, ainsi qu'un déficit de cohérence dans la gouvernance de cette politique.

Si le système parvient globalement à répondre aux besoins fondamentaux des enfants confiés, il peine néanmoins à appréhender l'ensemble de leurs vulnérabilités et à leur offrir des parcours cohérents, stables et porteurs d'avenir. Trop souvent, les enfants sont confrontés à des ruptures répétées de lieux d'accueil et de liens affectifs, compromettant leur sécurité émotionnelle et réduisant leurs chances de réussite à l'âge adulte. En outre, le cadre familial, indispensable au développement de l'enfant, n'est plus garanti pour une majorité d'entre eux, l'accueil en établissement étant devenu la modalité de prise en charge dominante.

Au cours des dernières années, les pouvoirs publics comme l'ensemble des acteurs du secteur se sont mobilisés pour apporter de premières réponses à cette crise profonde. Depuis 2007, trois lois majeures ont successivement structuré et renforcé la protection de l'enfance, en recentrant progressivement le dispositif sur l'intérêt et les besoins fondamentaux de l'enfant et en améliorant sensiblement la sécurité juridique des prises en charge. Le présent projet de loi s'inscrit pleinement dans la continuité de ces avancées, sans jamais les remettre en cause, mais en visant à les approfondir et à les adapter aux réalités contemporaines du secteur.

Le projet de loi participe ainsi d'une stratégie globale de refondation de la protection de l'enfance, fondée sur une responsabilité partagée entre l'État, les départements, l'autorité judiciaire et l'ensemble des acteurs intervenant auprès des enfants et des familles.

Il repose sur plusieurs principes directeurs.

Le premier principe est celui de la primauté de la famille et de l'entourage proche dans la protection de l'enfant. Lorsque la situation le permet, il est indispensable d'intervenir plus précocement, de renforcer la prévention et l'accompagnement des parents, et de restaurer la confiance dans leurs compétences éducatives. Le recours encore trop limité aux mesures administratives et l'entrée rapide dans un cadre judiciaire traduisent moins un refus massif des familles qu'un déficit d'outils adaptés et de soutien suffisant, couplés à des pratiques professionnelles qui peinent à évoluer. Lorsque l'éloignement de l'enfant s'avère nécessaire, la recherche systématique d'un tiers digne de confiance doit devenir un réflexe, afin de préserver les liens familiaux et d'éviter des ruptures préjudiciables.

Le deuxième principe est celui de la sécurité, de la stabilité et de la continuité du parcours de l'enfant. Le placement ne peut constituer un projet de vie en soi, d'autant plus s'il est judiciaire : l'intervention d'un juge des enfants doit, par essence, rester temporaire et n'a pas vocation à perdurer tout au long de la minorité de l'enfant. Lorsqu'un retour durable auprès des parents n'est pas envisageable, il est indispensable de concevoir, dans des délais raisonnables, un projet de vie stable pour l'enfant, privilégiant chaque fois que possible un cadre familial. À cet égard, le projet de loi renforce les outils permettant d'anticiper les situations de délaissement, d'accélérer les procédures lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, et de favoriser des solutions pérennes, y compris par le recours à l'adoption simple. Il reconnaît également que, dans certaines situations et à titre exceptionnel, un placement de longue durée peut être conforme à l'intérêt de l'enfant, sous réserve de garanties renforcées de stabilité. Il vient par ailleurs réformer l'ordonnance de placement provisoire, afin de renforcer la protection des enfants notamment lorsqu'un parent estime qu'il est exposé à un danger grave et imminent de la part de l'autre parent.

Le troisième principe est celui du droit, pour l'enfant confié, de vivre comme les autres enfants, sans être entravé par la complexité administrative découlant de son placement ou par les dysfonctionnements institutionnels. Le projet de loi clarifie les règles relatives à l'exercice de l'autorité parentale afin de sécuriser les actes relatifs à la santé des enfants protégés afin d'éviter que ceux-ci ne soient pénalisés par l'indisponibilité ou la défaillance de leurs parents. Il renforce par ailleurs les exigences de sécurité au sein des lieux et des familles d'accueil, notamment par l'élargissement du contrôle des antécédents judiciaires afin de garantir qu'un enfant placé pour sa sécurité, est bien mis hors de danger. Par ailleurs, l'exigence de sécurité ne s'arrêtant pas aux portes des foyers de l'enfance, le projet de loi prévoit la systématisation des contrôles des antécédents judiciaires pour l'ensemble des professionnels, intervenants et bénévoles présents dans les écoles, les accueils périscolaires et l'ensemble des structures où les enfants grandissent, apprennent et s'épanouissent. Au-delà des enfants confiés, c'est à l'ensemble des enfants que la République doit garantir un niveau de sécurité exemplaire dans tous les environnements qu'ils fréquentent.

Le quatrième principe est celui d'une protection de l'enfance cohérente sur l'ensemble du territoire. Le développement et le bien-être d'un enfant ne sauraient dépendre ni des moyens du département qui assure sa prise en charge ni être différencié selon les territoires pour son accès à la santé, à l'éducation ou à la justice. Le projet de loi s'appuie donc sur l'engagement conjoint des conseils départementaux et des services de l'Etat pour améliorer la coordination entre acteurs et poser les bases d'une interopérabilité des systèmes d'information, condition indispensable à un pilotage global et efficace de la politique publique de protection de l'enfance.

Structuré en quatre titres, le projet de loi vise ainsi à sécuriser les parcours des enfants confiés, à promouvoir l'accueil hors institution, à réaffirmer l'action éducative au plus près des besoins des familles et à renforcer la sécurité de la prise en charge de tous les enfants au sein des établissements et services de la protection de l'enfance, mais aussi, à l'école, dans les accueils de loisirs ainsi que dans les établissements de santé. Il traduit l'ambition de bâtir un système plus humain, plus lisible et plus protecteur, recentré sur l'intérêt supérieur de l'enfant et sur la construction de parcours de vie porteurs de stabilité et d'avenir.

L'**article 1^{er}** rénove la mesure de placement judiciaire. Il en rappelle le caractère provisoire et vise à sécuriser les situations dans lesquelles un retour en famille ou un changement de statut ne sont pas envisageables. Le texte instaure la fixation, dès le premier placement, d'un délai à l'issue duquel la pertinence du statut de l'enfant et de son projet de vie doit être réévaluée. Il prévoit également la possibilité de placement judiciaire pendant une durée plus longue, voire jusqu'à la majorité pour les enfants d'au moins treize ans, tout en garantissant la stabilité de leur lieu d'accueil.

L'**article 2** propose d'agir plus rapidement pour sécuriser le statut juridique de l'enfant lorsque le retour en famille n'est plus envisageable. Il adapte à cette fin la procédure de délaissement parental pour la rendre plus rapide et recentrée sur l'intérêt de l'enfant. Il prévoit également la possibilité, pour les enfants en risque de délaissement ou sans perspective de retour familial, d'être confiés à des familles agréées en vue d'adoption sous le contrôle du juge des enfants. Enfin, il encourage l'adoption simple, après avis de la CESSEC, pour certains enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance qui ne peuvent ni revenir dans leur milieu familial ni être pris en charge par leurs proches.

L'**article 3** vise à renforcer l'accueil chez les tiers dignes de confiance (TDC) et l'accueil durable et bénévole (ADB). Il rend obligatoire, dans les trois mois suivant un placement en urgence, la recherche et l'évaluation de TDC. Il généralise également l'indemnisation de l'ADB afin de soutenir durablement cet accueil.

L'**article 4** réforme le cadre applicable aux assistants familiaux afin de faciliter et de diversifier leur recrutement. Il transfère la compétence de délivrance des agréments des services de la protection maternelle et infantile (PMI) aux présidents des conseils départementaux et autorise la délivrance d'agréments sous conditions, notamment en cas d'adaptation du logement ou de restriction à certains profils d'enfants. Il crée également un agrément spécifique pour l'accueil relais.

L'**article 5** étend et renforce le contrôle des antécédents judiciaires des professionnels de la protection de l'enfance et des personnes vivant à leur foyer auprès des enfants confiés. Il étend également ce contrôle aux situations de placements chez un tiers digne de confiance, un membre de la famille ou, à titre facultatif, chez l'autre parent. Il couvre les personnes résidant au domicile de l'ADB, des candidats à l'adoption et des personnes recueillant un enfant par kafala. Il étend enfin le contrôle des antécédents judiciaires aux professionnels et bénévoles intervenant dans les établissements scolaires et dans les accueils périscolaires et de loisirs, ainsi qu'aux professionnels de santé exerçant dans les établissements de santé ou dans tout autre lieu où sont pris en charge les patients. L'article clarifie par ailleurs les conditions de cessation d'activité en cas d'incapacité.

L'**article 6** introduit une réforme de l'ordonnance de placement provisoire (OPP) qui devient ordonnance de sûreté de l'enfant (OSE), afin de renforcer la protection des enfants en danger, en particulier dans les hypothèses de danger émanant d'un parent, allégué par l'autre parent. L'OSE permet au juge des enfants ou au parquet d'ordonner le placement immédiat d'un mineur en danger, y compris chez le parent chez qui la résidence principale a été fixée par le juge aux affaires familiales. Cela permet ainsi la fixation en urgence des droits de visite et d'hébergement de l'autre parent, alors que la compétence du parquet et du juge des enfants est actuellement limitée en la matière par des règles d'articulation avec le juge aux affaires familiales, sur lesquelles revient le projet de loi. En outre, dans le cadre de l'OSE, le procureur de la République ou le juge des enfants pourra également prononcer des mesures d'interdiction de contact et de paraître dans certains lieux et attribuer la jouissance du logement familial.

L'**article 7** sécurise les modalités de prise en charge relatives à l'accueil dérogatoire et au régime de la déclaration, et encadre ces structures afin de garantir la sécurité des accueils. Il intègre également les lieux de vie et d'accueil (LVA) dans ces schémas, après avis du comité départemental, afin d'en faire un élément pleinement intégré de l'offre territoriale en protection de l'enfance et d'en assurer le contrôle qualité. Il rend en outre les référentiels de la protection de l'enfance opposables aux éditeurs de logiciels, posant ainsi les bases d'une interopérabilité effective des systèmes d'information en protection de l'enfance.

L'**article 8** vise à offrir aux familles un accompagnement éducatif plus souple, plus agile et plus complet. Il assouplit les conditions de recueil de l'accord parental pour la mise en place d'un accompagnement éducatif administratif. Il introduit également une refonte des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert pour les rendre modulables et permet au juge de confier l'exécution de ces mesures au service de l'aide sociale à l'enfance afin d'en améliorer le pilotage.

L'**article 9** simplifie l'exercice de l'autorité parentale pour les enfants confiés. Il autorise le service gardien à accomplir, en cas de silence ou négligence des parents, certains actes nécessaires à la santé de l'enfant, par modification du code de la santé publique.

L'**article 10** est relatif à l'application outre-mer de la loi.