



CONSEIL DE L'ENFANCE  
ET DE L'ADOLESCENCE

**AVIS SUR LE PROJET DE LOI RELATIF  
A L'ENFANCE**

**SUR SAISINE ET PORTANT SUR  
LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

**NOR : SSAA2115600L**

**Avis adopté  
par le Conseil de l'enfance et de l'adolescence  
le 31 mai 2021**

# CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE DU HCFEA

## AVIS DU 31 MAI 2021 SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A L'ENFANCE PORTANT SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE

**NOR : SSAA2115600L**  
**SAISINE DU 26 MAI 2021**

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence a été saisi en urgence au titre de l'article L.142-1 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a compétence pour rendre un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant pour rendre un avis sur le « projet de loi SSAA2115600L relatif à l'enfance ».

### REMARQUES PRELIMINAIRES

La présente **saisine en urgence** a été transmise au Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA le 26 mai pour une remise au 31 mai. Les membres du Conseil ont examiné le projet de loi dans un premier temps lors de la séance plénière du 28 mai, prolongée pour la circonstance, puis lors d'une commission extraordinaire réunie le 31 mai. Ils portent cet avis sur un projet de loi relatif à la protection de l'enfance. Le Conseil a cependant fait le choix de ne pas examiner les articles 9 et 10 sur les assistants familiaux, ni l'article 13 sur les normes. Plusieurs organisations membres du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA souhaitent souligner le manque de temps accordé à une démarche consultative concertée, sur un texte portant des enjeux forts et concernant l'enfance fragilisée.

D'autre part le Conseil relève **un écart entre le titre du projet de loi et son contenu**. Le titre « projet de loi relatif à l'enfance » est contredit par la première phrase de l'exposé des motifs qui nomme la protection de l'enfance comme le champ concerné par le texte. La variété des sujets abordés d'où se dégage mal la ligne force, rassemble ici des registres hétérogènes. Ce qui conduit le Conseil de l'enfance du HCFEA à préciser une nouvelle fois l'utilité d'un cadre statutaire spécifique à l'enfance. À chaque nouvelle réglementation l'enfance est morcelée, et les responsabilités que cela implique dispersées.

Troisièmement, **le Conseil s'interroge sur la présence dans ce texte de dispositions du registre d'une politique migratoire**. L'accueil des mineurs non accompagnés sur le sol français doit se faire

dans le respect des engagements internationaux de la France. S'agissant des clarifications nécessaires relatives aux objectifs d'accueil et d'évaluation de personnes pouvant être mineures, le HCFEA considère qu'il s'agit principalement d'une compétence régalienne de détermination d'état civil et d'identité des personnes ; de plus, à l'instar du réseau européen des défenseurs des enfants, il considère que la mobilisation au niveau européen peut permettre des réponses coordonnées et protectrices dans le cadre d'une véritable politique européenne de protection des enfants. Le Conseil rappelle que l'accueil des enfants mineurs non accompagnés, y compris étrangers, relève de la protection de l'enfance en danger, avant toute autre considération qui n'a pas lieu d'être traitée dans le cadre d'une loi sur l'enfance et sa protection. D'autre part, la délégation aux départements d'une mission à la fois d'accompagnement et d'évaluation de majorité associée politique migratoire et pénale, et à la fois une mission de prévention et de soin. La confusion des missions vis-à-vis des enfants et dans la représentation sociale de la « protection » des enfants est renforcée.

De plus, elle engendre des disparités départementales importantes, et fait du dispositif de protection de l'enfance un acteur contributif aux missions de l'État dans sa politique de contrôle des flux migratoires au risque notamment que des enfants en danger refusent de demander assistance par peur de mesures d'éloignement du territoire.

## UN AVIS TRES RESERVE DU HCFEA SUR LES ARTICLES 6 ET 14...

Concernant l'article 6, si le Haut conseil reconnaît l'intérêt d'un référentiel national, il relève que d'autres référentiels conviennent également qui sont préférés par certains départements.

La question de la gouvernance abordée dans l'article 14 gagnerait à plus de précision, notamment la référence à une gouvernance tripartite entre État, départements et associations, qui sont des opératrices majeures de mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance. De même, des membres souhaiteraient davantage de précisions sur les modalités envisagées pour l'implication de l'État en coordination avec le département, dont le rôle clef de chef de file leur semble insuffisamment rappelé dans le projet soumis.

L'officialisation du transfert vers la Drees du traitement des données de l'ONPE a été regrettée par certains membres, attachés à une organisation spécifiquement dédiée au champ de la protection et de l'aide sociale à l'enfance. Celle-ci étant identifiée comme telle par les acteurs de terrain, en attente d'une intégration consolidée de l'observation des pratiques, aux études et recherches du domaine.

## ...MALGRE DES MESURES BIENVENUES AUX ARTICLES 3, 4, 5 ET 12...

L'interdiction de « placement » en hôtel et hôtel social (**article 3**) est une mesure attendue depuis plusieurs années. Le Haut conseil signale que la terminologie même de « placement » gagnerait à être remplacée. Il s'agit de l'hébergement d'enfants et de jeunes, par des prestataires de service, sans caractère d'institution éducative ou sociale. Les exceptions contenues à l'article 3 relativisent la portée de cette interdiction, alors même que la population hébergée est aussi des plus fragiles. Le Haut conseil se positionne pour une interdiction totale au terme d'une année de transition permettant aux services de s'organiser, comme le prévoit le texte.

Le Haut conseil est favorable à l'**article 4** systématisant le contrôle des antécédents graves des adultes présents dans les établissements de protection et d'éducation de mineurs.

Si l'intention formulée dans **l'article 5** est bienvenue, l'injonction de « *formalisation de la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance dans le projet d'établissement* » des structures, n'est pas considérée comme une mesure suffisante **de prévention contre les violences institutionnelles**.

Concernant **l'article 12** du titre V modifiant le code de la santé publique relatif aux services de PMI, le Haut conseil attire l'attention sur un risque de déport vers les actions de protection de l'enfance des moyens de la PMI au détriment des missions universelles de cette institution, déjà observé dans certains départements depuis la loi 2006. Il se félicite de l'introduction d'un bilan annuel des « *orientations stratégiques nationales dans le champ de la protection et de la promotion de la santé maternelle et infantile (...) identifiées conjointement par le ministre chargé de la santé et les représentants des PMI* ». Il propose, au-delà, pour assurer l'effectivité de cette mesure, que ces objectifs stratégiques soient adossés à des objectifs opérationnels opposables fixés par voie réglementaire. Le Conseil prend appui sur le rapport Peyron qui insiste sur le rôle de garant de l'État pour « *permettre aux départements les moins pourvus d'engager des dépenses nouvelles pour les atteindre* » et précise que la transition passant de normes minimales réglementaires vers des normes d'objectifs socles doit être progressive, « assortie d'une période de transition ».

**Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence verrait une utilité à adjoindre à ce projet législatif une promotion de la dimension préventive et d'écoute des enfants**, pour laquelle les familles et les services universels, d'accueil, de soin, et d'éducation, assurent un rôle de première ligne. De plus, il semble que ce projet de loi gagnerait à renforcer le volet « suivi, aide et éducation » hors « mesure d'accueil ».

## **LE HAUT CONSEIL N'EST PAS FAVORABLE AUX ARTICLES 16, 17 ET 18 CONCERNANT LES ENFANTS MINEURS NON ACCOMPAGNES**

Concernant le titre VI, le Haut conseil bien que partagé sur **l'article 15**, reconnaît que la modification des clefs de répartition de prise en charge des enfants mineurs non accompagnés, sans suffire, peut éventuellement améliorer la situation des départements, mais il est en revanche défavorable aux articles 16, 17 et 18, considérant ces articles hors du champ d'une loi dédiée à améliorer la vie et la protection des enfants exposés à des difficultés pouvant compromettre leur avenir.

**Les membres demandent la suppression de ces trois articles, qui ne relèvent pas d'un projet de loi qui affiche un objectif de protection des enfants contre les maltraitances institutionnelles et qui décourageraient de surcroît les enfants de demander assistance.** Plus précisément, **l'article 16**, qui envisage la mise en place du fichier AEM pour les enfants mineurs non accompagnés arrivant sur le sol français peut s'interpréter comme une primauté des objectifs de contrôle de l'immigration irrégulière sur l'objectif d'accueil, de sécurisation et de protection de tous les enfants. S'opère dans la syntaxe un renversement de la règle de présomption de minorité en passant d'une évaluation « en cas de doute » à une évaluation sauf en cas de « minorité manifeste », dont les repères et la possibilité de recours questionnent. Les **articles 17 et 18** renforcent les obligations de recueil de données personnelles, y compris biométriques, et interrogent en outre sur l'allongement des maintiens sous-main de justice. Un ensemble qui relève de mesures d'ordre public indéniablement, hors sujet, au regard de ce projet de loi sur l'enfance à protéger.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :**

[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)



**Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie ([www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr))**

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP