



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI
relatif à la protection des enfants

NOR : SFHA2608924L/Bleue

3 avril 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	3
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	12
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	15
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	18
TITRE IER - SECURISER ET STABILISER LE PROJET DE VIE DE L'ENFANT PROTÉGÉ	21
ARTICLE 1 : REFORMER LA MESURE DE PLACEMENT JUDICIAIRE POUR SECURISER LE PARCOURS DES ENFANTS	21
ARTICLE 2 – SECURISER PLUS RAPIDEMENT LE STATUT DES ENFANTS CONFIES DONT LE RETOUR AUPRES DE LEURS PARENTS N'EST PAS ENVISAGEABLE A LONG TERME	41
TITRE II – FAVORISER ET SECURISER L'ACCUEIL A DIMENSION FAMILIALE	74
ARTICLE 3 : FAVORISER LE RECOURS AUX TIERS DIGNES DE CONFIANCE (TDC) ET A L'ACCUEIL DURABLE ET BENEVOLE (ADB)	74
ARTICLE 4 – REFORMER LA REGLEMENTATION RELATIVE AUX ASSISTANTS FAMILIAUX POUR FAVORISER ET ELARGIR LE RECRUTEMENT	91
ARTICLE 5 – ÉTENDRE ET AMELIORER LE DISPOSITIF DE CONTROLE DES ANTECEDENTS JUDICIAIRES DES PARTICULIERS, PROFESSIONNELS ET BENEVOLES INTERVENANT EN PROTECTION DE L'ENFANCE, OU AUPRES DES ENFANTS	112
ARTICLE 6 : CREATION DE L'ORDONNANCE DE SURETE DE L'ENFANT	159
ARTICLE 7 – SECURISER LES LIEUX D'ACCUEIL ET LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	181
TITRE IV – AMELIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS PROTEGES	200
ARTICLE 8 – PROPOSER AUX FAMILLES UN ACCOMPAGNEMENT EDUCATIF PLUS SOUPLE ET MIEUX ADAPTE A LEURS BESOINS	200
ARTICLE 9 – SIMPLIFIER L'EXERCICE DE L'AUTORITE PARENTALE SUR LES ENFANTS CONFIES	216
ARTICLE 10 – EXTENSION ET ADAPTATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI A L'OUTRE-MER	226

INTRODUCTION GENERALE

La protection de l'enfance traverse une crise profonde que les dépenses croissantes des départements ne parviennent pas à enrayer

Avec plus de 380 000 enfants et jeunes majeurs pris en charge et malgré 11 milliards d'euros consacrés chaque année par les départements à cette politique publique, la protection de l'enfance traverse une crise structurelle mise en exergue par plusieurs rapports récents tels que (pour ne citer que les plus récents) la décision-cadre de la défenseure des droits du 25 janvier 2025 ou le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance du 1^{er} avril 2025. Les constats partagés font état d'une aggravation de la situation ces dernières années marquée par :

- Une augmentation dynamique du nombre d'enfants pris en charge (+ 54 % entre 1996 et 2024), notamment de bébés et de très jeunes enfants ;
- Une forte judiciarisation des mesures attestant de situations de plus en plus complexes et enkystées : au 31 décembre 2023, c'est le cas de 82,4 % des mesures¹ ;
- Une part toujours plus importante de placements (+5 points entre 2013 et 2023), au détriment des prises en charge plus précoces à domicile² ;
- Une part des mesures de placement en établissement qui augmente au détriment de celles offrant un cadre familial aux enfants : depuis 2022, l'accueil en établissement est la modalité d'accueil la plus fréquente (41 %), et si, en 2006, 56 % des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfant étaient accueillis chez des assistants familiaux, ce mode d'accueil ne représente aujourd'hui plus que 36 %. La baisse du nombre d'assistants familiaux n'est pas l'unique raison pouvant expliquer la raréfaction du cadre familial pour ces enfants. La solidarité familiale ou bénévole n'est plus spontanée et elle n'est pas systématiquement recherchée. Aujourd'hui, seuls 7 % des enfants confiés à un tiers par le juge des enfants le sont à un membre de sa famille ou à un tiers digne de confiance (soit 4 % des enfants protégés).

Pour faire face à l'augmentation dynamique du nombre d'enfants à protéger, les départements ont consenti un effort financier inédit : leurs dépenses en faveur de la protection de l'enfance ont été multipliées par 2,6 en euros courant³. Celles-ci sont

¹ Observatoire national de la protection de l'enfance, [rapport-donnees_chiffrees-2025_web.pdf](#)

² Entre 2013 et 2023, la proportion du milieu ouvert dans l'ensemble des mesures et prestations a diminué, passant de 52,5 % à 47,8 %, tandis que celle des accueils a progressé de 47,5 % à 52,2 %.

³ +70% en euros constant, en tenant compte de l'inflation.

néanmoins de plus en plus orientées vers les mesures d'assistance éducative au détriment des mesures administratives, et vers des mesures de placement au détriment des accompagnements en milieu ouvert, traduisant les difficultés à conduire, dans une logique préventive, une action plus volontariste en amont des placements.

La protection de l'enfance n'est pourtant pas une politique publique oubliée des gouvernements successifs ni des parlementaires. En moins de vingt ans, ce sont trois lois majeures qui ont été adoptées, en 2007, 2016 et 2022. Elles ont permis de poser les bases de l'organisation du secteur de la protection de l'enfance, de recentrer cette politique publique sur l'enfant et ses besoins fondamentaux, mais aussi, s'agissant de la loi du 7 février 2022, dite « loi Taquet », d'améliorer sensiblement la situation et la sécurité des enfants confiés. Le présent projet de loi vise à amplifier et développer ces avancées, afin de toujours mieux garantir que l'ensemble des dispositifs et procédures de la protection de l'enfance s'adaptent au plus près des besoins des enfants et de leur projet de vie.

Un projet de loi au service du plan de refondation de la protection de l'enfance

Ce projet de loi s'inscrit dans une stratégie globale de refondation de la protection de l'enfance, annoncée le 9 avril 2025 par la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles. Articulé autour de sept priorités, ce plan de refondation engage l'ensemble des acteurs intervenant en protection de l'enfance à coordonner leurs actions pour prévenir les placements, favoriser l'accueil à dimension familiale et garantir à chaque enfant l'accès à ses droits les plus fondamentaux notamment en matière de santé et d'éducation.

Ce plan de refondation engage donc l'Etat, et les départements, en matière d'accès aux soins des enfants protégés, d'accès à la scolarité, de prise en charge du handicap et d'accompagnement à l'insertion des jeunes sortants de l'ASE. C'est le sens du déploiement, dès 2026, du parcours coordonné renforcé enfance protégée ou encore de la poursuite du programme 50 000 solutions visant à développer une offre adaptée aux enfants à double vulnérabilité.

Parallèlement, les départements, avec l'appui de l'Etat, s'engageront dans une transition de leur offre d'accueil visant d'une part à mettre l'accent sur la prévention, et d'autre part à adapter leur offre de prise en charge aux besoins des enfants et des familles en privilégiant autant que possible l'accompagnement des familles en milieu ouvert et les accueils à visée familiale. A cet égard, une expérimentation a été lancée à la fin de l'année 2025 dans deux départements pilotes (le Var et la Gironde) pour

entamer une transition en profondeur de leur offre de service en protection de l'enfance⁴.

Ces transformations devront nécessairement s'accompagner d'une évolution des pratiques professionnelles que les institutions (comme le GIP-France Enfance Protégée) et les autorités indépendantes comme la Haute Autorité de Santé (HAS) seront amenées à accompagner avec la réalisation et la diffusion de référentiels d'évaluation et de bonnes pratiques⁵.

Enfin, pour soutenir la mise en œuvre et le déploiement de cette stratégie, l'Etat s'engage à soutenir un plan de transformation des systèmes d'information en protection de l'enfance, pierre angulaire d'une meilleure qualité de l'information et de son partage entre les différents acteurs de la protection de l'enfance (Justice, conseils départementaux, santé, éducation nationale, etc.) au profit d'une prise en charge coordonnée des enfants.

Pour servir les ambitions de ce plan de refondation de la protection de l'enfance, le Gouvernement a travaillé au présent projet de loi. Les travaux, pilotés par le ministère de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées et le ministère de la Justice, ont débuté au mois de juin 2025. Y a été associé tout au long de l'élaboration, un « groupe d'appui » constitué des représentants des départements et des professionnels de la protection de l'enfance⁶, du GIP-France Enfance Protégée, des présidentes du Conseil national pour la protection de l'enfance (CNPE) et du Conseil national de l'adoption (CNA), des fédérations associatives⁷ et de représentants des usagers (membres du CNPE), ainsi que de représentants de magistrats du siège et du parquet intervenant en assistance éducative et, plus largement, en matière familiale. Le projet de loi a également fait l'objet, au fur et à mesure de son élaboration, de deux présentations à des représentants du Parlement aux mois de juillet et septembre 2025, ainsi que de consultations de personnalités qualifiées (notamment des représentants des enfants protégés).

⁴ Ces expérimentations bénéficient du soutien financier de l'Etat et l'accompagnement en ingénierie de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).

⁵ L'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), au sein du GIP-FEP, travaille à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation des situations de délaissement qui devrait être diffusé à la fin du premier semestre 2026. La HAS a prévu de réaliser un référentiel de bonnes pratiques relatif à l'accompagnement à domicile et un référentiel visant à favoriser la mobilisation de l'entourage proche de l'enfant.

⁶ Et notamment des représentants de Départements de France (DF), de l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS), de l'association nationale des directeurs de l'enfance et de la famille (ANDEF).

⁷ Et notamment de la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE), de l'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOSS) et du Groupe national des Etablissements et services Publics Sociaux (GEPSSO).

Un projet de loi qui entend répondre à la montée des violences faites aux enfants, notamment dans les espaces éducatifs et périscolaires

Au-delà de l'objectif général d'amélioration du système de protection de l'enfance, le projet de loi s'attache également à répondre à une préoccupation qui s'est imposée avec une acuité croissante au cours des derniers mois : celle des violences subies par les enfants dans les espaces qui devraient pourtant leur garantir sécurité, stabilité et confiance, en particulier à l'école et dans les accueils périscolaires. Les révélations et signalements diffusés dans l'actualité récente ont profondément marqué l'opinion publique et rappelé que les lieux d'apprentissage et de socialisation peuvent aussi devenir, pour certains enfants, des espaces d'exposition à des risques graves, qu'il s'agisse de violences physiques, psychologiques ou d'atteintes sexuelles. Si ces situations restent minoritaires au regard du nombre d'enfants accueillis chaque jour, leur gravité impose une réponse déterminée et à la hauteur des enjeux pour ces enfants en plein apprentissage des rapports sociaux et en pleine construction de leur identité.

Dans cette perspective le présent projet de loi s'attache à renforcer les dispositifs de prévention des violences commises sur les mineurs, en systématisant le contrôle des antécédents judiciaires des personnes, professionnels et bénévoles, qui interviennent auprès des enfants. A l'instar du dispositif déjà déployé et pleinement efficient dans les secteurs de la petite enfance et de la protection de l'enfance, le texte renforce les contrôles et permet de suspendre, temporairement ou définitivement selon les cas, l'activité auprès des enfants de toute personne condamnée ou mise en examen pour des faits des violences ou des infractions à caractère sexuel.

En intégrant dans son architecture l'exigence d'une vigilance accrue dans l'ensemble des environnements que fréquentent les enfants, le présent projet de loi répond aux attentes légitimes des familles. Il traduit la volonté d'agir de manière structurelle, cohérente et pérenne pour que les lieux dédiés à l'épanouissement des enfants soient toujours sécurisés.

Le projet de loi s'articule autour de plusieurs idées-forces :

- **Le premier cercle protecteur de l'enfant est sa famille et son entourage proche.**

Plusieurs dispositions du projet de loi visent à renforcer la mobilisation des parents et de l'entourage, dès lors qu'elle sert l'intérêt de l'enfant et qu'elle est accompagnée de

l'aide adéquate. En agissant plus tôt, en renforçant le repérage et l'accompagnement précoce, qu'il soit éducatif, psychologique ou à la gestion budgétaire et en mobilisant l'entourage pour venir au soutien de la famille, il est possible de prévenir les situations de crise et d'éviter de se tourner vers des mesures judiciaires. Impliquer davantage les parents permet aussi de les responsabiliser. Pour cela, le projet de loi porte deux leviers principaux visant à :

- Restaurer la confiance dans les compétences parentales et la recherche de leur coopération : alors que le taux de judiciarisation laisserait penser que plus des trois quarts des familles seraient réfractaires à tout accompagnement éducatif ou refuseraient de se mobiliser dans l'intérêt de leurs enfants, le projet de loi entend favoriser et faciliter le recours aux mesures administratives mises en œuvre avec l'accord des parents ;
 - Renforcer et intensifier l'accompagnement en milieu ouvert, pour repousser le placement en institution ;
 - Rechercher systématiquement des personnes de l'entourage de l'enfant, connu de celui-ci et des parents, dès lors qu'une mesure d'accueil est nécessaire, afin d'éviter à l'enfant le traumatisme d'une rupture trop importante avec son milieu de vie.
- **L'enfant a besoin de sécurité, de stabilité et d'une continuité de liens avec des adultes protecteurs pour pouvoir se construire et s'épanouir.**

Lorsqu'ils ne peuvent rester auprès de leur famille, les enfants confiés ont besoin de pouvoir se sentir en sécurité dans un lieu d'accueil pérenne. Il est urgent d'offrir aux enfants confiés des parcours plus cohérents, moins fragmentés et -lorsque cela est nécessaire - de ne pas leur fermer la chance de vivre en famille.

Ce projet de loi rappelle qu'un accueil hors du domicile parental placement, et *a fortiori* à l'ASE, est une mesure provisoire et ne peut constituer un projet de vie pour un enfant. Ainsi, au-delà d'une certaine durée de placement, et si le retour auprès des parents n'est pas envisageable, il engage les conseils départementaux et les juges à penser et statuer sur un véritable projet de vie pour l'enfant ; celui-ci devra favoriser, si tel est l'intérêt de ce dernier, les accueils en famille, qu'il s'agisse d'un tiers digne de confiance ou (dans les situations idoines et sous réserve de certaines garanties) d'une famille désireuse d'adopter un enfant.

Cet impératif est encore plus prégnant pour les très jeunes enfants dont il n'est plus possible d'accepter qu'ils passent toute leur enfance et leur adolescence dans un établissement de l'aide sociale à l'enfance, ou pire, dans plusieurs structures

successives. Pour eux, le projet de loi renforce le suivi de leur situation et accélère les procédures de délaissement lorsque les conditions sont réunies.

Si seul le renouvellement de l'accueil à l'aide sociale à l'enfance est envisageable, les enfants ont le droit de ne pas voir leur lieu d'accueil et les liens qu'ils ont construits régulièrement remis en question. Ainsi, dans certains cas particuliers, il peut être dans l'intérêt de l'enfant de prononcer un accueil long, de plus de deux ans, voire durant le reste de sa minorité en garantissant la stabilité du lieu d'accueil.

➤ **L'enfant confié a le droit de vivre comme les autres enfants et en sécurité**

L'enfant n'a pas à pâtir de la complexité ou de la lenteur des circuits administratifs et judiciaires, ou encore de la mauvaise interprétation des règles qui s'appliquent en matière d'exercice de l'autorité parentale. De trop nombreuses situations partagées par les travailleurs sociaux font état d'enfants empêchés de participer à une sortie scolaire, d'être pris en charge par un psychologue libéral ou encore qu'un dossier de reconnaissance de handicap soit constitué pour eux, faute d'accord parental explicite. Afin que les enfants ne soient pas pénalisés par la négligence, le désintérêt ou l'indisponibilité de leurs parents, le projet de loi apporte des réponses concrètes à ces dysfonctionnements en clarifiant les actes du quotidien que le tiers gardien (assistant familial ou service départemental de l'ASE) peut effectuer sans en référer aux parents, et en autorisant, dans certaines conditions, à accomplir certains actes essentiels pour l'enfant, notamment en matière d'orientation scolaire et d'accès aux soins.

Le droit à vivre comme les autres enfants oblige également les autorités compétentes à garantir aux enfants de grandir en toute sécurité auprès des personnes auxquelles ils sont confiés. Dans cette perspective, il y a lieu d'élargir le périmètre de contrôle des antécédents judiciaires des personnes amenées à accueillir ces enfants, ainsi qu'aux personnes, professionnels et bénévoles, qui interviennent dans les établissements scolaires, les accueils de loisirs et dans les établissements de santé.

➤ **L'enfant ne doit en aucun cas subir un manque de coordination des acteurs qui contribuent à sa prise en charge**

L'aide sociale à l'enfance est une politique décentralisée au plus près des besoins mais l'État doit être au rendez-vous de ses compétences notamment en matière d'accès à la santé, à la justice ou encore à l'éducation. La prise en charge d'un enfant se pense dans sa globalité et ne peut être véritablement réussie que dans le dialogue et la synergie. Il est donc nécessaire, d'améliorer la coordination des acteurs sur les territoires et de poser les jalons d'échanges d'informations structurés entre les

départements, la Justice, la santé ou l'école, via des systèmes d'information interopérables.

Le titre I du projet de loi vise à sécuriser le parcours des enfants confiés et à stabiliser leur projet de vie. Il réaffirme le caractère exceptionnel et transitoire de l'accueil à l'aide sociale à l'enfance en fixant un délai maximal de placement de deux ans, ou d'un an s'agissant des enfants de moins de trois ans, n'autorisant le renouvellement du placement que dans certaines conditions, notamment lorsqu'aucune autre mesure n'est susceptible de faire cesser le danger. En d'autres termes, à l'issue de ce délai, le service gardien et le juge ont l'obligation de s'interroger sur le projet de vie de l'enfant et d'envisager des propositions alternatives à l'accueil à l'aide sociale à l'enfance, telles que confier l'enfant à un membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, envisager une procédure de délaissement lorsque les conditions légales sont réunies, ou encore un processus vers une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant. Si l'accueil à l'aide sociale à l'enfance doit être renouvelé, un accueil à visée familiale (famille d'accueil ou village d'enfant) est privilégié si tel est l'intérêt de l'enfant.

Si l'enfant est en risque de délaissement, le projet de vie de l'enfant de moins de trois ans pourra être un projet d'adoption. Il sera alors possible, dans certaines conditions, de le confier précocement à une famille agréée en vue d'adoption qui s'engage à le prendre en charge durant toute la durée de la procédure judiciaire de délaissement (qui est par ailleurs accélérée dans ce projet de loi) jusqu'à la décision d'adoption, permettant ainsi d'éviter à l'enfant de subir des ruptures préjudiciables à la construction des liens d'attachement. Si les conditions du délaissement ne sont pas réunies, mais que les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, chroniques et pérennes qui ne leur permettent pas d'exercer leur parentalité, ce dispositif pourra également être mobilisé en vue d'une adoption simple. Dans ce cadre, les services de l'ASE assureront, outre le suivi de l'enfant et de la famille qui l'accueille, l'accompagnement des parents de naissance dans l'acceptation de l'adoption simple de leur enfant, qui ne remet pas en question leur propre lien de filiation. Si le consentement des parents biologiques à l'adoption simple de leur enfant sera recherché, le projet de loi introduit néanmoins dans le code civil un nouveau cas de possibilité de prononcer l'adoption de l'enfant en cas de refus abusif du parent et si tel est l'intérêt de l'enfant.

Enfin, lorsqu'aucune autre mesure que le placement ne peut être envisagée à long terme, il peut être dans l'intérêt des enfants, et notamment des plus grands, de prononcer un placement long, de plus de deux ans, voire, pour les enfants âgés d'au moins treize ans, durant le reste de leur minorité en garantissant la stabilité du lieu

d'accueil. Lorsque cette disposition est mise en œuvre, le juge des enfants devra être saisi pour toute modification du lieu d'accueil.

Le titre II du projet de loi entend favoriser l'accueil à dimension familiale et ce, sous plusieurs formes. Avant tout accueil, les services doivent tenter d'identifier un tiers digne de confiance connu de l'enfant et de la famille. Désormais, si l'accueil est intervenu dans l'urgence, cette recherche devra avoir lieu dans les trois mois. Par ailleurs il sera obligatoire de faire état de ces démarches dans le cadre de la recherche de propositions alternatives au renouvellement de l'accueil.

Afin de favoriser l'accueil familial, y compris dans le cadre administratif, il est proposé de généraliser l'indemnisation des accueillants durables et bénévoles (ADB). Il s'agit d'aligner ce régime sur celui en vigueur pour les tiers dignes de confiance qui interviennent dans le cadre judiciaire afin d'envisager un élargissement de ce vivier au bénéfice des enfants confiés qui pourront profiter d'un cadre familial. Il est également prévu d'une part de renouveler l'agrément d'assistant familial et d'en assouplir les conditions de délivrance pour rendre le métier plus attractif.

Le titre III du projet de loi renforce la sécurité des enfants au sein des accueils en famille, en élargissant le contrôle des antécédents judiciaires aux membres du foyer accueillants durables et bénévoles et aux futurs adoptants (majeurs et mineurs de plus de treize ans). Le contrôle des antécédents judiciaires est également élargi aux tiers dignes de confiance ainsi qu'aux membres de la famille à qui il est envisagé de confier judiciairement le mineur ainsi qu'aux membres de leur foyer. Le contrôle des antécédents de l'autre parent à qui il est envisagé de confier judiciairement l'enfant devient également possible. Le contrôle des antécédents judiciaire s'imposera enfin aux personnes ayant recueilli un enfant par kafala. La sécurité des enfants ne s'arrêtant pas aux portes des établissements de la protection de l'enfance, le projet de loi entend également systématiser le contrôle des antécédents judiciaires au sein des établissements scolaires, des accueils périscolaires et des établissements de santé.

Par ailleurs, le titre III renforce la protection des mineurs en danger, en particulier dans les hypothèses de danger émanant d'un parent, allégué par l'autre parent via la création d'une ordonnance de sûreté de l'enfant (OSE). Ce nouveau dispositif absorbe l'actuelle ordonnance de placement provisoire (OPP) et permet au juge des enfants ou au parquet d'ordonner le placement immédiat en urgence d'un mineur en danger y compris chez le parent chez qui la résidence principale a été fixée par le juge aux affaires familiales permettant 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.

Enfin, dans un souci d'améliorer la prise en charge et la sécurité des mineurs confiés, le titre III encadre les lieux de vie et d'accueil (LVA) en les inscrivant dans les schémas départementaux, revoit le régime de la déclaration pour lui substituer un régime d'autorisation explicite et pose les jalons d'une meilleure structuration des relations entre services sociaux et autorité judiciaire, mais également entre tous les acteurs intervenant auprès de l'enfant confiés en prévoyant de rendre opposables les référentiels de la protection de l'enfance aux éditeurs de logiciels.

Le titre IV du projet de loi s'attache à simplifier et favoriser la mise en œuvre des mesures administratives en autorisant leur ouverture sur la demande d'un seul des deux parents.

Ce titre prévoit également, en vue d'améliorer la prise en charge des enfants, de refondre la mesure éducative en milieu ouvert (AEMO) en la rendant plus souple, plus adaptable et plus réactive à l'évolution de la situation de l'enfant et de sa famille. Un service pourra désormais -après information du juge des enfants et de la famille, et sous certaines garanties - décider de passer à un mode plus intensif d'intervention, voire, proposer un hébergement ponctuel sans solliciter une audience devant le juge. En outre, afin d'améliorer le pilotage des mesures d'action éducative par les départements et améliorer le suivi du parcours des enfants, le juge pourra décider de confier la mise en œuvre des mesures d'AEMO au conseil départemental, là où aujourd'hui il ne peut les confier que directement à des services associatifs.

Le titre IV s'attache en outre à faciliter la réalisation des actes non usuels s'agissant des consultations et actes médicaux, si les parents, dûment sollicités pour donner leur accord, ne répondent pas dans un délai de sept jours.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1	Réformer la mesure de placement pour d'une part en réaffirmer le caractère provisoire et d'autre part en sécuriser les conditions lorsque le retour auprès de la famille ou le changement de statut n'est pas envisageable	<p>Conseil d'évaluation des normes (CNEN)</p> <p>Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)</p> <p>Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)</p> <p>Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ)</p>	Conseil national de l'adoption (CNA)
2	Sécuriser plus rapidement le statut des enfants confiés dont le retour auprès de leurs parents n'est pas envisageable à long terme	<p>Haut conseil de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA)</p> <p>Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)</p> <p>Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)</p> <p>Conseil National de l'adoption (CNA)</p> <p>Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ)</p>	Sans objet.
3	Favoriser le recours aux tiers dignes de confiance (TDC) et à l'accueil durable et bénévole (ADB)	<p>Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)</p> <p>Haut conseil à la famille, à l'enfance, et à l'âge (HCFEA)</p>	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN)	
4	Réformer la réglementation relative aux assistants familiaux pour favoriser et élargir le recrutement	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)	Sans objet.
5	Étendre et améliorer le dispositif de contrôle des antécédents judiciaires des professionnels intervenant en protection et des membres de leur famille vivant auprès des enfants confiés	Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) Conseil supérieur des personnels médicaux (CSPM) Conseil supérieur de l'Éducation (CSE) Comité social d'administration de la protection judiciaire de la jeunesse (CSA DPJJ) Comité social d'administration des services judiciaires (CSA S) Conseil commun de la Fonction publique (CCFP)	Conseil national de l'adoption (CNA)

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		<p>Haut conseil des professions paramédicales</p> <p>Commission Nationale des Etudes de Maïeutique, Médecine, Odontologie et Pharmacie</p> <p>Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche</p> <p>Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP)</p>	
6	Création de l'ordonnance de sûreté de l'enfant	<p>Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)</p> <p>Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)</p> <p>Comité social d'administration des services judiciaires (CSA-SJ)</p>	<p>Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille (AFMJF)</p> <p>Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes (HCE)</p> <p>Conférences des Présidents et Procureurs des tribunaux judiciaires et cour d'appel</p> <p>Organisations syndicales des magistrats</p>
		Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	

7	Sécuriser les lieux d'accueil et la coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance	Haut conseil, de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA) Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)	Conseil national de l'organisation sociale et médico-sociale (CNOSS)
8	Proposer aux familles un accompagnement éducatif plus souple et mieux adapté à leurs besoins	Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE),	Sans objet.
9	Simplifier l'exercice de l'autorité parentale sur les enfants confiés	Haut conseil de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA) Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) Collectivité de la Polynésie française	Sans objet.
10	Extension et adaptation des dispositions de la loi à l'Outre-mer	Collectivité de la Polynésie française	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1	Réformer la mesure de placement pour d'une part en réaffirmer le caractère provisoire et d'autre part en sécuriser les conditions lorsque le retour auprès de la famille ou le changement de statut n'est pas envisageable	Sans objet.	Sans objet.

2	Sécuriser plus rapidement le statut des enfants confiés dont le retour auprès de leurs parents n'est pas envisageable à long terme	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la justice et Ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées
3	Favoriser le recours aux tiers dignes de confiance (TDC) et à l'accueil durable et bénévole (ADB)	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la justice Ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées
4	Réformer la réglementation relative aux assistants familiaux pour favoriser et élargir le recrutement	Décrets simples Arrêté	Ministère chargé de la Famille Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)
5	Étendre et améliorer le dispositif de contrôle des antécédents judiciaires des particuliers, professionnels et bénévoles intervenant en protection de l'enfance ou auprès des enfants	Décrets en Conseil d'Etat	Ministère de la justice (SG) Ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées (DGCS) Ministère de l'éducation nationale Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative
6	Création de l'ordonnance de sûreté de l'enfant	Décret en Conseil d'Etat visant à préciser les modalités de saisine du procureur de la République par « l'autre parent » Décret en Conseil d'Etat visant à fixer la durée maximale de l'ordonnance de sûreté de l'enfant prise par le	Ministère de la justice - Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

		juge des enfants	
7	Sécuriser les lieux d'accueil et la coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance	Décret en Conseil d'Etat Décrets simples Arrêté ministériel	Ministère chargé de l'enfance (Direction générale de la cohésion sociale - DGCS)
8	Proposer aux familles un accompagnement éducatif plus souple et mieux adapté à leurs besoins	Décret en Conseil d'Etat.	Ministère chargé de l'enfance (Direction générale de la cohésion sociale - DGCS).
9	Simplifier l'exercice de l'autorité parentale sur les enfants confiés	Sans objet.	Sans objet.
10	Extension et adaptation des dispositions de la loi à l'Outre-mer	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de mineurs placés en assistance éducative	Nombre des mesures de placement judiciaire prononcées en assistance éducative par les juges des enfants, nombre de renouvellement à l'issue d'une première mesure de placement	Réduction du nombre de mesures de placement prononcées	Evaluation à 3 ans puis 5 ans puis périodicité annuelle	<u>Article 1</u> : Ministère de la justice DPJJ / TPE
Nombre de placements longs	Nombre de placements de plus de 2 ans et de placements de plus de 2 ans jusqu'à majorité	Augmenter le nombre de placement long lorsque ni un retour en famille ni un autre statut pour l'enfant n'est envisageable	Evaluation à 3ans puis 5 ans, puis périodicité annuelle	<u>Article 1</u> : Ministère de la justice DPJJ/TPE
Progression des enfants de - 3 dont la prise en charge par l'ASE s'arrête avant 3 ans.	Pourcentage des enfants de - 3 ans pris en charge par l'ASE dont la prise en charge cesse avant leur 3 ans (données DREES à créer sur la base des données d'OLIMP).	Augmentation par rapport à l'année d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions	Trois ans après la promulgation de la loi	<u>Article 2</u> : qui a pour objectif de prévenir les placements prolongés des enfants sans perspective de stabilité, de permettre le placement dans des familles agréées en vue de l'adoption, de favoriser la mise en œuvre des mesures de délaissement parental et d'encourager le

				recours à l'adoption simple.
Nombre d'agrément s d'assistant familial	Nombre annuel d'agrément d'assistants familiaux délivré (données DREES existantes).	Augmentation par rapport à l'année d'entrée en vigueur de la nouvelle disposition	Suivi annuel	<u>Article 4</u> : Favoriser l'entrée dans le métier d'assistant familiale
Nombre d'attestations d'honorabilité délivrées	Mise en place d'un contrôle des antécédents judiciaires pour les professionnels et bénévoles intervenant dans les établissements scolaires (Éducation nationale) et dans les établissements de santé (Santé).	Criblage de l'ensemble des personnes accueillant un enfant à domicile dans le cadre de la protection de l'enfance	1 an après la promulgation de la loi pour personnes résidant au domicile de l'ADB (accueil durable et bénévole), des candidats à l'adoption et des personnes recueillant un enfant par kafala.	Article 5 Étendre et améliorer le dispositif de contrôle des antécédents judiciaires des professionnels intervenant en protection et des membres de leur famille vivant auprès des enfants confiés, des enfants accueillis en périodes de vacances scolaires et sur leurs temps loisirs au sein des accueils collectifs de mineurs définis à l'article L.227-4 du code de l'action sociale et des familles
Nombre d'OSE rendues sur saisine du parent protecteur	Nombre de saisine du parquet par le parent protecteur en vue d'une OSE, Nombre d'OSE prises sur demande du parent protecteur, nature des mesures (interdiction de contact, interdiction de paraître, attribution du domicile familial)	Saisine du parquet par le parent « protecteur » aux fins de délivrance d'une OSE	Evaluation annuelle	Meilleure protection de l'enfant lorsqu'un parent estime qu'il est exposé à un danger grave et immédiat de la part de l'autre parent (Article 375-5 alinéa 3 et 4 du code civil)
Nombre d'AEMO effectivement exécutées	Croissance du nombre d'AEMO exécutées	Tendance haussière		Article 8 : Moins d'attente dans l'exécution des mesures

Nombre d'AEMO modulés par les services	Croissance du nombre d'AEMO modulées par les services saisis de la mesure	Tendance haussière		Article 8 : Désengorgement des tribunaux
Délai de mise en place après le prononcé du jugement	Réduction des délais de mise en œuvre des mesures	Tendance à la baisse		Article 8 : Moins d'attente dans l'exécution des mesures
Part des mesures de d'action éducative par rapport à l'ensemble des mesures de protection de l'enfance	Proportion de la part des mesures d'action éducative (administratives comme judiciaires) par rapport à l'ensemble des mesures de protection de l'enfance (données collectées par la DREES dans le cadre de l'enquête annuelle bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance).	Augmentation par rapport à l'année d'entrée en vigueur de la nouvelle disposition	5 ans	Article 8 : Offrir aux familles un accompagnement éducatif et budgétaire plus complet.
Nombre de mesures d'aide à la gestion du budget mise en œuvre	Part des mesures d'aide à la gestion du budget dans le cadre des mesures de protection	Augmentation par rapport à l'année d'entrée en vigueur de la nouvelle disposition	5 ans	Article 8 : Offrir aux familles un accompagnement éducatif et budgétaire plus complet.

TITRE IER - SECURISER ET STABILISER LE PROJET DE VIE DE L'ENFANT PROTÉGÉ

Article 1 : Réformer la mesure de placement judiciaire pour sécuriser le parcours des enfants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le système de protection de l'enfance français est, à l'origine, fondé sur le **principe du maintien du lien familial**. A compter des années 2000, par des réformes successives, les notions d'**intérêt de l'enfant** et de **stabilisation du parcours et des conditions de vie de l'enfant** ont été mises en avant dans le dispositif, lequel tente désormais de trouver un équilibre entre ces objectifs parfois contradictoires.

[L'article 375-1 du code civil](#) prévoit ainsi que le juge des enfants, statuant dans le cadre de l'assistance éducative¹, doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant.

Si [l'article 375-2 du code civil](#) prévoit que, chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel, [l'article 373-3 du code civil](#) permet au juge des enfants, si la protection de l'enfant l'exige, de décider d'une mesure de placement¹⁴.

[L'article 375 du code civil](#) limite actuellement la durée des mesures d'assistance éducative (dont le placement) à **deux ans**, cette durée étant toutefois **renouvelable sans limitation**. L'alinéa 3 dispose en effet « *La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée.* » sans fixer de limite ou de conditions particulières aux renouvellements possibles.

Une **exception** prévue à l'alinéa 4 du même article 375 du code civil permet toutefois au juge des enfants de prononcer une **mesure de placement institutionnel sans limitation de durée** « *lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur*

¹ L'assistance éducative est l'ensemble des mesures prises par l'autorité judiciaire dans les conditions des articles 375 et suivants du code civil afin de protéger les enfants dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger ou dont les conditions d'éducation ou de développement sont gravement compromises

responsabilité parentale » et ce « afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir ». Cette disposition reste cependant **difficilement applicable** au regard de son périmètre restreint (placement institutionnel uniquement) et des conditions restrictives requises (« difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, **évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances** » ce qui nécessite un certificat médical pour l'attester).

Ainsi, en pratique, des placements peuvent être prononcés puis renouvelés pour des durées courtes (un ou deux ans) parfois pendant toute la minorité de l'enfant, malgré l'absence de perspective de retour au domicile familial. Cette situation va à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant, d'autant qu'elle est souvent couplée à de fréquents changements de lieux de placement, délétères pour le développement de l'enfant²¹⁵, et sur lesquels le juge des enfants n'a aucune prise³¹⁶.

Lorsqu'un placement de plus de deux ans est prononcé, [l'article 1200-1 du code de procédure civile](#) prévoit toutefois la nécessité pour le juge des enfants de convoquer les parties à l'audience au moins une fois tous les trois ans. Or, la tenue obligatoire d'une audience peut générer un sentiment d'insécurité chez le mineur dont la situation n'est jamais totalement stabilisée, ce qui pourrait être évité lorsqu'aucune perspective de retour en famille n'est envisageable.

La création des commissions d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) par la loi du 14 mars 2016 ([articles L. 227-2-1](#), [D. 223-28](#) et [L. 223-1](#) du code de l'action sociale et des familles (CASF)) avait pour objectif de favoriser la réflexion sur l'adéquation du statut de l'enfant à ses besoins et permettre le cas échéant de faire évoluer le statut de l'enfant placé. Il s'agit notamment d'éviter que des mineurs confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), ne voient leur placement renouvelé sur le long terme sans perspective réelle de retour au domicile parental alors que d'autres perspectives seraient envisageables pour eux (adoption par exemple). La mise en place des CESSEC apparaît toutefois inégale sur le territoire⁴¹⁷ de même que la réflexion sur l'adéquation du statut de l'enfant à ses besoins.

² Dans son rapport précité, l'ONPE note ainsi que « Seuls 8 % des enfants sujets de l'étude sont restés dans le même lieu de vie pendant toute la durée du placement (contre 23 % au Québec). Une grande majorité (64 %) a connu au moins deux changements ».

³ Lorsque le juge des enfants confie, comme c'est actuellement la majorité des cas, l'enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE), c'est cette dernière qui détermine le lieu de placement de l'enfant. Le juge des enfants n'a aucun pouvoir décisionnel en la matière et doit uniquement être avisé du changement de lieu d'accueil (article L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles) ; cette disposition n'est, en pratique, pas respectée comme le relève l'ONPE dans son rapport précité.

⁴ Rapport de la mission d'appui à la DPJJ de l'IGJ, juillet 2025, qui relève que « lorsque les CESSEC sont mises en place et investies, elles impulsent une réelle dynamique par le réexamen régulier de la situation des enfants, notamment des plus jeunes ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a dégagé une exigence de **protection de l'intérêt supérieur de l'enfant**, des alinéas 10 et 11 du **Préambule de la Constitution de 1946** ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S.](#) et [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#) ; [décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe](#) ; [Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999](#)).

En vertu d'une jurisprudence constante du Conseil, le principe d'égalité, tel que prévu aux articles 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 27 août 1789, ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il y déroge pour des raisons d'intérêt général, à la condition dans les deux cas que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ([décision n° 89-254 DC, Loi modifiant la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations](#), 4 juillet 1989, cons. 18 ; [décision n° 2017-654 QPC](#), 28 sept. 2017, *Société BPCE.*, paragr. 10). A titre d'illustration, dans sa [décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016](#), le Conseil constitutionnel a admis que les mineurs capables de discernement et les autres enfants se trouvaient dans des situations différentes, que cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ([décision n 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXIe siècle](#)).

La présente mesure s'inscrit dans ce cadre constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Conformément à **l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une **considération primordiale**. Les Etats-parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

La jurisprudence récente de la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** illustre par ailleurs les enjeux de la protection de la vie familiale, garantie par l'article 8 de la Convention, et de la protection de l'enfance, et permet de dégager les conditions

dans lesquelles la privation des droits parentaux et l'adoption qui en résulte peuvent être jugées conformes à la Convention. Aux termes de plusieurs arrêts récents, la privation des droits parentaux suivie d'une adoption ne peut être considérée comme conforme à l'article 8 de la Convention que si les conditions suivantes sont réunies :

- L'adoption sans le consentement des parents doit constituer une mesure exceptionnelle, justifiée par une nécessité impérieuse et fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- La mesure doit être proportionnée à la situation de danger ou de négligence. L'adoption ne doit pas être envisagée si des solutions moins intrusives, telles qu'un retour en famille ou un placement temporaire, sont envisageables ;
- Les capacités parentales doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie et régulièrement actualisée ;
- Un accompagnement concret doit être mis en place pour soutenir les parents. Les autorités doivent démontrer qu'elles ont tenté de les aider avant d'envisager des mesures irréversibles comme l'adoption ;
- La procédure doit être équitable et transparente, garantissant aux parents la possibilité d'être entendus, de contester les décisions et d'obtenir une motivation claire.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Au Québec, la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) du 16 décembre 1977 confie les modalités judiciaires de la protection de l'enfance à la chambre de la jeunesse de la Cour du Québec. En 2004, une réforme est intervenue afin de favoriser la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant et d'élaborer un projet de vie permanent pour chaque enfant placé. Ont été instaurées des durées maximales d'hébergement au terme desquelles le tribunal doit statuer sur un projet de vie permanent pour l'enfant en rendant une « ordonnance qui assure la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie ». Ces délais sont les suivants :

- 12 mois si l'enfant a moins de deux ans ;
- 18 mois si l'enfant est âgé de deux à cinq ans ;
- 24 mois si l'enfant est âgé de six ans et plus.

Des exceptions au principe sont prévues, autorisant le tribunal à passer outre dès lors que le retour de l'enfant dans son milieu familial est envisagé à court terme, ou si des motifs sérieux le justifient. Parmi ces motifs sérieux, la loi vise expressément le caractère insuffisant de l'action éducative indépendamment du positionnement parental (« *le fait que des services prévus dans une entente ou une ordonnance du tribunal n'auraient pas été rendus* »). Par ailleurs, le tribunal peut rendre, à tout moment à l'intérieur des délais, une ordonnance assurant la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant, appropriées aux besoins et à l'âge de celui-ci, de façon permanente.

Deux études traitent de l'impact de la LPJ⁵¹⁸. La première, qui a porté sur trois périodes allant de 2003 à 2012, amène les observations suivantes :

- Une légère diminution de la proportion d'enfants ayant vécu au moins un placement ;
- Une diminution de faible ampleur de l'instabilité du placement ;
- Une légère diminution de la durée moyenne cumulée des placements ;
- Le recours fréquent au projet de réunification familiale ;
- Environ un enfant sur six de retour dans sa famille fait à nouveau l'objet d'un placement ;
- La moitié des parents ne saisissent pas qu'ils ont un délai pour apporter des changements dans leur vie.

Dans une autre étude de 2015, les constats sont les suivants :

- Une meilleure stabilisation de la situation des enfants placés ;

⁵ Etude de 2015 relative à l'évaluation des impacts de la loi sur la protection de la jeunesse : Drapeau, S., Hélie, S., Turcotte, D., Chateaufort, D., Poirier, M.-A., Saint-Jacques, M.-C., Turcotte, G. (2015). L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse : Qu'en est-il huit ans plus tard? Rapport final déposé à la Direction des jeunes et des familles du MSSS, Québec, Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, 2015, 76p. https://www.jefar.ulaval.ca/sites/jefar.ulaval.ca/files/uploads/rapports%20recherche/rapport_Drapeau_2015.pdf ; Etude de 2015 relative aux impacts sur les familles des modifications apportées à la LPJ au Québec : Saint-Jacques, M., Drapeau, S. & Turbide, C. (2015). Les impacts sur les familles des modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse au Québec : progrès, espoirs et points de tension. *Recherches familiales*, 12, 181-196. <https://doi.org/10.3917/rf.012.0181>

- Une proportion plus importante de placements jusqu'à la majorité (14 % contre 10 % antérieurement) ;
- Une diminution de la durée moyenne de l'intervention (17 à 13 mois), laissant penser que le caractère intensif de l'intervention éducative et l'accès aux ressources ainsi offertes ont permis de faire disparaître plus rapidement les dysfonctionnements parentaux constatés ;
- Un objectif de retour de l'enfant dans son milieu familial dans 80 % des cas ;
- Une meilleure implication des parents dans l'intervention éducative à mettre en lien avec la fréquence de l'intervention et l'implication des parents dans les décisions prises.

En Ecosse, la loi de 2007 sur l'adoption et les enfants (*Adoption and Children Act*) introduit les ordonnances de permanence (*Permanence Orders*). Ces dernières sont prises lorsque le retour de l'enfant au domicile familial n'est pas possible et permettent de statuer, à la demande de l'autorité locale, sur les attributs de l'autorité parentale (divisés en responsabilités et droits parentaux par la loi écossaise) jusqu'à la majorité de l'enfant. Ainsi, l'ordonnance doit statuer (article 81) sur :

- La responsabilité de prendre des orientations adaptées au stade de développement de l'enfant ;
- La détermination de la résidence de l'enfant.

L'ordonnance peut contenir des dispositions relatives aux attributs suivants (article 82) :

- La promotion et la protection de la santé de l'enfant ;
- La fourniture de directives à l'enfant ;
- L'action en qualité de représentant légal de l'enfant.

Ces attributs peuvent être délégués à l'autorité locale et/ou à toute autre personne s'occupant de l'enfant. L'ordonnance de permanence peut prévoir, sous certaines conditions, l'autorisation à l'adoption de l'enfant concerné (article 83).

L'ordonnance est rendue pour une « période appropriée » qui peut aller jusqu'aux 16 ans du mineur ou jusqu'à sa majorité, en fonction des droits et responsabilités sur lesquels il a été statué (article 83). Elle ne peut être rendue à l'égard d'un enfant âgé de 12 ans ou plus que si ce dernier y consent. La décision est prise dans les cas où :

- il n'y a plus de titulaire du droit parental de faire vivre l'enfant à son domicile ou de fixer la résidence de ce dernier ;
- ou le fait pour l'enfant de résider avec la personne titulaire de ce droit est, ou

est susceptible d'être, gravement préjudiciable au bien-être de l'enfant.

En Norvège, la loi sur la protection de l'enfance, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, renforce les mécanismes permettant de garantir la continuité des soins et la stabilité affective des enfants placés. Ainsi, la section 5-1 de la loi autorise le tribunal compétent à ordonner le placement d'un enfant lorsque les mesures moins intrusives ne suffisent plus à garantir des conditions de vie satisfaisantes. Cette décision peut être motivée par plusieurs facteurs, notamment :

- Le fait que l'enfant ait vécu plus de deux ans hors du domicile familial, avec le consentement des parents, et qu'il soit profondément attaché à son environnement d'accueil ;
- Le risque que le retour dans la famille entraîne des troubles graves ou une mise en danger du développement de l'enfant.

Dans ces cas, le placement peut être stabilisé à long terme, afin d'éviter les ruptures affectives et les incertitudes prolongées.

La section 5-9 prévoit que le tribunal peut retirer définitivement l'autorité parentale si cela est jugé nécessaire pour protéger l'enfant. Cette mesure est généralement envisagée après une période prolongée de placement, lorsque les parents ne sont plus en mesure d'assurer les soins requis ou que le lien familial est rompu.

La section 5-10 autorise l'adoption sans le consentement des parents biologiques dans certaines circonstances. Cette décision peut être prise lorsque :

- L'enfant est placé depuis longtemps et il est devenu très attaché aux gens qui l'accueille ;
- Le retour familial est exclu ;
- L'adoption est considérée comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment pour garantir une stabilité affective et juridique.

En Australie, la Section 83 de la loi *Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998* (Nouvelle-Galles du Sud) établit un cadre juridique précis pour garantir la stabilité du parcours de vie des enfants placés.

Chaque fois que le *Secretary* (autorité administrative responsable de la protection de l'enfance) demande au tribunal une ordonnance de protection (hors cas d'urgence), il est tenu de présenter un plan de permanence. Ce plan vise à assurer que les conditions de vie de l'enfant favorisent sa stabilité émotionnelle et son développement à long terme. Il doit inclure une évaluation rigoureuse de la possibilité réaliste de restauration, c'est-à-dire de retour sécurisé de l'enfant auprès de ses parents dans un délai raisonnable. Si cette perspective est jugée improbable, le plan doit proposer une

solution alternative et durable, comme un placement à long terme, une tutelle ou une adoption.

La Section 83(5) précise que le tribunal ne peut rendre une ordonnance de protection que s'il est convaincu qu'un plan de permanence a été correctement élaboré et mis en place pour l'enfant concerné. Cette exigence garantit que chaque décision judiciaire est accompagnée d'une stratégie claire et anticipée, centrée sur les besoins fondamentaux de l'enfant : continuité, sécurité et attachement.

Lorsqu'une ordonnance provisoire confie la responsabilité parentale à une personne autre que les parents (généralement le *Secretary* ou un tiers), le tribunal doit statuer, sur la base de l'évaluation du *Secretary*, sur la faisabilité d'une restauration, selon un calendrier qui varie en fonction de l'âge de l'enfant :

- Pour les enfants de moins de deux ans : le tribunal doit se prononcer sur la possibilité de restauration dans les six mois suivant l'ordonnance provisoire. Cette exigence reflète l'urgence de sécuriser les attaches affectives et de limiter les perturbations développementales à un âge critique ;
- Pour les enfants de deux ans et plus : le tribunal dispose d'un délai de douze mois pour évaluer la faisabilité du retour familial. Ce délai plus long tient compte de la complexité des situations familiales et des liens déjà établis.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Actuellement, le dispositif de protection de l'enfance permet que des **placements** judiciaires soient prononcés puis **renouvelés pour des durées courtes** (un ou deux ans) parfois pendant toute la minorité de l'enfant, **malgré l'absence de perspective de retour au domicile familial** (parents absents, insuffisamment investis, insusceptibles d'évolution ou dont les efforts ne s'inscrivent pas sur le temps long).

Ces situations sont **sources d'insécurité pour les mineurs** (réexamen de la situation des mineurs tous les deux ou trois ans, audiences pouvant être anxiogènes car les exposant à des contacts avec des parents en difficulté dans leur posture parentale ou à l'espoir déçu de les revoir lorsqu'ils ne se présentent pas, changements de lieu d'accueil potentiellement fréquents et douloureux pour l'enfant⁶¹⁹) et de **complications au**

⁶ Ibid : l'étude comparative France-Québec précitée démontre qu'en France, « Seuls 8% des enfants sujets de l'étude sont restés dans le même lieu de vie pendant toute la durée du placement (contre 23% au Québec). Une grande majorité (64%) a connu au moins 2 changements (contre 47 % au Québec). Le plus inquiétant est de constater que la moitié des enfants sujets de l'étude (50%) a connu plus de 3 changements de lieu de vie (contre 17% au Québec) dont

(difficultés pour obtenir des autorisations, papiers d'identité, participer à des activités extra-scolaires, etc.).

Sur un plan purement juridique, ces situations ne sont pas au cœur de l'action du juge des enfants en assistance éducative, qui vise, comme son nom l'indique, à soutenir les titulaires de l'autorité parentale dans leur fonction éducative, et non à pallier leur absence ou l'impossibilité pour ces derniers d'exercer leur rôle. Le suivi de ces situations contribue ainsi à **l'engorgement des cabinets** alors même que le suivi par le juge des enfants n'a pas de plus-value (plus de travail d'accompagnement des parents possible).

Par ailleurs, **la possibilité de placement dépassant la durée de deux ans actuellement prévue** par le code civil « *lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure* » (Article 375 alinéa 4 du code civil) **est peu mise en œuvre** dès lors qu'une évaluation au moyen d'un certificat médical est nécessaire, ce qui est difficile à obtenir pour les juges des enfants, et que l'article 1200-1 du code de procédure civile prévoit qu'en cas de placement supérieur à deux ans, le juge des enfants doit convoquer les parties au moins tous les trois ans, ce qui ne permet pas d'éviter la multiplication des audiences et de sécuriser l'enfant.

La modification des articles du code civil envisagée relève du pouvoir législatif.

Actuellement, est transmis au juge des enfants, annuellement ou tous les six mois pour les enfants de moins de trois ans, un rapport de situation qui comprend un bilan pédiatrique, psychique et social de l'enfant. Ce rapport ne précise pas la nécessité de faire des propositions alternatives au renouvellement de la mesure de placement.

Ces propositions alternatives sont précisées dans le code de l'action sociale et des familles. Il s'agit pour le service gardien d'envisager, outre le retour au domicile parental, de façon successive :

- un éventuel changement de statut juridique si celui de l'enfant ne correspond pas à la réalité (cas d'une situation de délaissement parental ou projet d'adoption envisagé) ;
- un placement de l'enfant chez un membre de sa famille ou chez un tiers digne de confiance ;
- si aucune solution alternative au placement à l'ASE n'est possible, une

trois d'entre eux comptent 8 changements de lieu de vie au cours de leur placement. »

proposition de renouvellement de la mesure avec l'obligation de prioriser un accueil de type familial (chez un assistant familial ou au sein d'un village d'enfants), sauf à montrer que cela n'est pas dans l'intérêt de l'enfant.

Au-delà de simples propositions alternatives au placement, ce qu'induit cette mesure, c'est l'obligation pour le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, à partir d'une certaine durée de placement sans possibilité de retour à court terme, d'élaborer le projet de vie pour l'enfant.

Le projet de vie est une notion connue du CASF. Il s'applique actuellement aux pupilles de l'Etat. Le projet de vie est un document qui regroupe tous les éléments en vue de définir un statut pérenne pour un enfant⁷²⁰. Il va désormais concerner tous les enfants confiés pour lesquels il est nécessaire de penser un parcours sur le long terme.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'**éviter les renouvellements successifs** de placements de l'enfant auprès de l'Aide sociale à l'enfance **sans réel questionnement sur le projet de vie de l'enfant** ni recherche de mesures alternatives au placement.

Il s'agit ainsi de davantage **sécuriser l'enfant** dans son parcours et replacer son projet de vie au cœur du dispositif.

Cette mesure est complétée par d'autres mesures du présent projet de loi visant à rendre obligatoire, à l'issue du délai d'un an pour les enfants de moins de trois ans confiés à l'ASE, l'élaboration d'un projet de vie pour l'enfant et la recherche de mesures alternatives au renouvellement de la mesure d'accueil (modification de l'article L. 223-5 CASF), et d'autre part, à permettre au président du conseil départemental, avec l'accord du juge des enfants, de confier un enfant de moins de trois ans à une famille agréée pour l'adoption (nouveaux articles L. 221-2-8 et L. 221-2-9).

La mesure poursuit des objectifs clairement identifiés :

- réaffirmer le caractère provisoire du placement, en imposant une évaluation structurée dès six mois pour les enfants de moins de trois ans ;
- inscrire la notion de temps de l'enfant dans la norme juridique, en obligeant à anticiper les perspectives de retour ou d'évolution du statut ;
- sécuriser les parcours lorsque le retour familial n'est pas envisageable, sans attendre la qualification formelle du délaissement parental ;

⁷ Le projet de vie ne se confond pas avec « le projet pour l'enfant » (PPE) qui documente une mesure de protection (origine, mise en œuvre des objectifs éducatifs, suivi, évaluation de sa réalisation, etc.). L'article L. 225 CASF dit que le projet de vie « s'articule avec » le projet pour l'enfant.

- prévenir les ruptures d'attachement, en permettant une continuité relationnelle, affective et géographique ;
- structurer un parcours vers l'adoption, notamment l'adoption simple, lorsque celle-ci correspond à l'intérêt de l'enfant.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de transposer le dispositif québécois.

Une telle réforme apparaît toutefois inadaptée à l'heure actuelle à la situation française. Elle nécessite en effet d'être en capacité :

- d'évaluer très rapidement la possibilité d'évolution de la situation au cours d'une période d'accompagnement intensif ;
- d'envisager ensuite un éventuel changement de statut sur un délai très court.

Ce n'est qu'à ces conditions que la décision de placement peut être enserrée dans des délais courts et non renouvelables ; à défaut, l'instauration de durées maximales de placement sans renouvellement possible risque, de manière contreproductive, d'aboutir à des mesures de protection inefficaces et incompréhensibles pour les familles, sources de violence institutionnelle pour l'enfant et impropres à remédier à la situation de danger.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est celle d'une réforme de la mesure de placement, pour :

- d'une part en réaffirmer le caractère provisoire
- et d'autre part en sécuriser les conditions lorsque le retour auprès de la famille ou le changement de statut n'est pas envisageable. Cette réforme du placement s'accompagne d'un encadrement plus strict de la réflexion sur l'adéquation du statut de l'enfant à ses besoins.

La durée du placement à l'ASE est ainsi limitée en fonction de l'âge de l'enfant (un an maximum pour les moins de 3 ans et deux ans maximum pour les plus de 3 ans) et par principe non renouvelable.

Le rapport de situation transmis au juge des enfants doit faire des propositions alternatives au renouvellement de la mesure d'accueil lorsque le retour en famille n'est

pas possible.

Le placement long est en parallèle élargi aux placements non institutionnels (tiers dignes de confiance, membres de la famille) dans une optique de sécurisation de l'enfant pour lequel aucune alternative au placement n'apparaît possible. Dans la même optique de sécurisation, les modifications de lieu de placement du mineur confié à l'ASE pour une durée supérieure à deux ans, ne feront plus uniquement l'objet d'une information du juge des enfants mais seront soumises à son approbation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La modification de l'article 375 du code civil vise à poser le principe du caractère provisoire de la mesure de placement, soit une durée totale maximale d'un an pour les enfants de moins de 3 ans et de deux ans pour les plus de trois ans, tout en encadrant la possibilité de la renouveler, sur décision motivée, dans trois situations expressément définies. Ces dispositions instaurent la possibilité, à titre exceptionnel de prononcer une mesure de placement long courant durant la minorité de l'enfant âgé de 13 ans ou plus en l'absence d'autre situation alternative.

L'article 375-7 du code civil est modifié afin de sécuriser le placement long susmentionné en soumettant le changement de lieu d'accueil du mineur concerné à l'accord du juge des enfants préalablement à sa réalisation.

L'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles est modifié pour préciser les attendus du service départemental de l'aide sociale à l'enfance à l'issue des durées de placement de 2 ans pour les enfants d'au moins 3 ans et d'un an pour les enfants de moins de 3 ans ou lorsque l'enfant se trouve en situation de délaissement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les [Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants](#), adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 2009, subordonnent la question de la prise en charge de l'enfant à deux critères fondamentaux : la nécessité de prendre en charge l'enfant et l'adéquation de cette

prise en charge aux besoins de celui-ci. Le retrait d'un enfant de sa famille ne devrait être qu'une mesure de dernier recours, et une telle décision doit être soumise à une évaluation rigoureuse et participative. Le placement doit être adapté aux besoins individuels de l'enfant. Sa pertinence doit faire l'objet d'un réexamen régulier afin d'évaluer la nécessité de le prolonger ou la faisabilité d'un retour en famille ou, à défaut, pour trouver une autre solution appropriée et permanente, y compris au moyen de l'adoption.

La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) illustre les enjeux de la protection de la vie familiale, garantie par l'article 8 de la Convention, et de la protection de l'enfance, et permet de dégager les conditions dans lesquelles la privation des droits parentaux et l'adoption qui en résulte peuvent être jugées conformes à la Convention.

Aux termes de plusieurs arrêts récents⁸, la privation des droits parentaux suivie d'une adoption ne peut être considérée comme conforme à l'article 8 de la Convention que si les conditions suivantes sont réunies :

- L'adoption sans le consentement des parents doit constituer une mesure exceptionnelle, justifiée par une nécessité impérieuse et fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant.
- La mesure doit être proportionnée à la situation de danger ou de négligence. L'adoption ne doit pas être envisagée si des solutions moins intrusives, telles qu'un retour en famille ou un placement temporaire, sont envisageables.
- Les capacités parentales doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie et régulièrement actualisée.
- Un accompagnement concret doit être mis en place pour soutenir les parents. Les autorités doivent démontrer qu'elles ont tenté de les aider avant d'envisager des mesures irréversibles comme l'adoption.
- La procédure doit être équitable et transparente, garantissant aux parents la possibilité d'être entendus, de contester les décisions et d'obtenir une motivation claire.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

⁸ B.T. and B.K.Cs. c. Hongrie (n°4581/16, 10/06/2025) ; Van Slooten c. Pays-Bas (n°45644/18,15/04/2025) ; Strand Lobben et autres c. Norvège (GC, n° 37283/13, 10/09/2019) ; N.S. v. United Kingdom (38134//20, 25/03/2025)

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

➤ Sur l'aspect financier

Aucune des mesures proposées ne donne de compétence nouvelle aux conseils départementaux. Elles viennent redéfinir des objectifs, prioriser des modalités d'accueil et les attendus de l'accompagnement de l'enfant et des familles.

Si, à court terme, ces modifications peuvent induire des coûts supplémentaires pour les départements (notamment en termes de formation des professionnels, de travaux sur de nouvelles trames de rapports de situation ou sur l'élaboration du projet de vie ou en termes de restructuration des équipes), elles n'ouvrent toutefois pas droit à compensation financière de la part de l'Etat en ce qu'elles ne créent pas de missions nouvelles pour le département.

Par ailleurs, ces modifications, et notamment le fait de fixer des délais maximaux de placement, de favoriser la recherche d'accueils dans l'entourage de l'enfant, et de stabiliser plus précocement les parcours des enfants, seront de nature à réduire les durées de prise en charge et limiter les ruptures et les réorientations coûteuses.

De surcroît, la dépense d'accueil moyenne par bénéficiaire est sensiblement moins élevée en famille d'accueil que pour les autres modes de prise en charge, notamment

les accueils en établissement. En 2023, elle est ainsi estimée à 35 400 euros par an et par enfant, contre une fourchette comprise entre 43 900 euros²² (soit 3 660 euros par mois) et 67 525 euros par an (coût annuel pour un prix de journée à 185 euros²³) pour les autres modalités d'accueil.⁹

➤ Sur l'aspect organisationnel

Les mesures proposées vont nécessiter à court terme une réflexion sur les missions des services et leur coordination, notamment entre les services en charge de l'accueil familial et ceux en charge de l'adoption, s'agissant du nouveau dispositif de suppléance parentale qui ne concernera toutefois que très peu d'enfants. Elles vont également nécessiter des actions de formation.

Les conseils départementaux verront leur rôle renforcé, avec une responsabilité accrue dans l'anticipation et la sécurisation des projets de vie. Cette évolution s'inscrit dans une logique de professionnalisation et de montée en qualité des pratiques

4.2.7. Impacts sur les services administratifs et judiciaires

Sans objet s'agissant des services administratifs.

S'agissant des services judiciaires :

- Sur le nécessaire accord du juge des enfants en cas de modification du lieu d'accueil dans le cadre d'un placement long

En cas de nécessité d'une audience sur les modifications de lieu de placement, celle-ci impliquera une charge supplémentaire pour les juges des enfants et leur greffe. La suppression envisagée au sein du code de procédure civile de l'obligation pour le juge des enfants de tenir une audience tous les trois ans en cas de placement long consistera en revanche un allègement de la charge.

- Sur les limitations des durées de placement

S'agissant de l'impact éventuel en **termes d'effectifs de magistrats et de personnels de greffe**, il convient tout d'abord de faire état de plusieurs réserves

⁹ Chiffre DREES, [L'aide sociale à l'enfance Édition 2025](#) avec la réserve que les données de l'enquête Aide sociale ne permettent pas de distinguer précisément les dépenses pour chaque type d'accueil. Le chiffre de 43 900 € représente donc la dépense moyenne pour l'ensemble des modes d'accueil hors familles d'accueil, qui peuvent donc comporter des accueils hors établissements de type accueil durable et bénévole ou placement à domicile qui sont très peu coûteux. ; [Prix de journée moyens toutes taxes comprises selon le type d'hébergement, par catégorie d'établissements, fin 2021](#), DREES, 2024.

méthodologiques :

En premier lieu, les données disponibles ne permettent pas d'affiner davantage les volumes considérés, faute d'informations disponibles sur la durée effective des placements et à la possibilité de distinguer, parmi les mesures prononcées, les placements dits « classiques » des placements dits « longs » ;

- En second lieu, en l'absence de données relatives à la durée moyenne des placements classiques, il y a lieu de retenir, à titre conventionnel, l'hypothèse de renouvellements intervenant sur une base de deux ans.

Afin de calculer le gain issu de cette proposition, il convient d'évaluer au préalable la charge actuelle de travail et la charge future issue des dispositions nouvelles, puis soustraire l'une à l'autre.

Afin d'estimer la charge de travail actuelle, les hypothèses suivantes ont été émises, pour un enfant qui serait placé pendant toute sa minorité :

- S'agissant des placements classiques, la durée maximale actuelle du placement classique est fixée à deux ans, renouvelable sans limitation. La présente étude considère ainsi un placement initial classique et huit renouvellements au cours de la minorité du mineur placé ;
- La présente étude considère un placement initial long et 5 auditions au cours de la minorité du mineur placé.

L'évaluation de la charge de travail des magistrats du parquet ne paraît pas opportune au regard de l'absence de modification affectant ses tâches (traitement des signalements, prise de connaissance des dossiers, avis et décisions).

Dans ces conditions, et en faisant preuve de la plus grande prudence au regard des hypothèses émises et des réserves méthodologiques rappelées, les nouvelles dispositions pourraient se traduire par les gains d'ETPT ci-dessous (qui doivent être interprétés comme de simples ordres de grandeur indicatifs) :

Evaluation du gain issu de la réforme des mesures de placement de l'enfant		
	Hypothèse basse : 75 % des placements initiaux sont des placements classiques, 25 % sont des placements longs	Hypothèse haute : 100% des placements initiaux sont des placements classiques
Magistrats du siège	38,5 ETPT	46,8 ETPT
Personnels de greffe	26,8 ETPT	31,1 ETPT

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La mesure favorise des projets de vie précoces et adaptés, essentiels pour les enfants en situation de handicap.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La réforme contribue à une meilleure protection des tout-petits et à une prévention renforcée des vulnérabilités futures.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les parents disposent d'un cadre plus lisible, fondé sur des évaluations objectives et pluridisciplinaires, tout en conservant leurs droits procéduraux.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'économie circulaire, de la

gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les travaux s'appuient sur les contributions de l'ONPE, et sur les concertations conduites avec les acteurs institutionnels de la protection de l'enfance, et notamment les membres du Conseil national de l'adoption.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance qui ont rendu un avis le 21 avril 2026, les consultations de ces instances étant obligatoires.

Au regard de l'impact sur les services judiciaires, les dispositions de cet article ont été soumises au Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ) dont la consultation est obligatoire en application de l'article R.253-1 du code général de la fonction publique dès lors que l'impact est significatif ([CE 4ème et 1ère chambres réunies, 01/06/2018, 391518, 4ème considérant](#)).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les mesures envisagées entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les articles 348-7, 372-2, 375, 375-2, 375-3, 375-4, 375-5, 375-7, 375-9-1, 381-1, 381-2 du code civil sont applicables de plein droit dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Ils ne sont pas applicables sur le territoire de la Nouvelle Calédonie (compétence locale en droit civil).

En conséquence, une disposition d'application expresse d'application est introduite dans le présent projet de loi afin d'étendre les modifications apportées aux articles susvisés.

Les dispositions relatives à l'action sociale ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

A Wallis et Futuna, l'Etat n'est pas compétent en matière d'aide sociale (32° de l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957).

A la lecture combinée des articles 13 et 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée, l'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale en Polynésie française. Dans un avis du 4 février 1997 (CE n° 359.500), le CE a affirmé que ni la loi relative à l'organisation de la Polynésie française, ni le statut d'autonomie n'ont réservé l'aide sociale à l'enfance à l'État. Ce même avis précise, par ailleurs, que la section adoption du service des affaires sociales de Papeete a les mêmes compétences que le service de l'aide sociale à l'enfance en métropole pour appliquer en Polynésie les lois relatives à l'adoption.

L'État n'est pas compétent en matière d'action sociale conformément aux articles 21 et 22 (4°) de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 portant statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. Par délégation cette compétence est exercée par les provinces.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite pas de texte d'application.

En revanche, en cohérence avec les évolutions prévues par le présent article, il sera nécessaire de modifier l'article 1200-1 du code de procédure civile afin de supprimer l'obligation pour le juge des enfants de convoquer les parties à une audience tous les trois ans, en cas de placement long.

Il sera également nécessaire de modifier l'article R. 223-20 du code de l'action sociale et des familles concernant le rapport de situation de l'enfant.

Article 2 – Sécuriser plus rapidement le statut des enfants confiés dont le retour auprès de leurs parents n'est pas envisageable à long terme

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le système de protection de l'enfance français est, à l'origine, fondé sur le **principe du maintien du lien familial**. A compter des années 2000, par des réformes successives, les notions d'**intérêt de l'enfant** et de **stabilisation du parcours et des conditions de vie de l'enfant** ont été mises en avant dans le dispositif, lequel tente désormais de trouver un équilibre entre ces objectifs parfois contradictoires.

[L'article 375-1 du code civil](#) prévoit ainsi que le juge des enfants, statuant dans le cadre de l'assistance éducative¹⁰, doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant.

Si [l'article 375-2 du code civil](#) prévoit que, chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel, [l'article 373-3 du code civil](#) permet au juge des enfants, si la protection de l'enfant l'exige, de décider d'une mesure de placement¹¹.

La création des commissions d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC) par la loi du 14 mars 2016 ([articles L. 227-2-1](#), [D. 223-28](#) et [L. 223-1](#) du code de l'action sociale et des familles (CASF)) avait pour objectif de favoriser la réflexion sur l'adéquation du statut de l'enfant à ses besoins et permettre le cas échéant de faire évoluer le statut de l'enfant placé. Il s'agit notamment d'éviter que des mineurs confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), ne voient leur placement renouvelé sur le long terme sans perspective réelle de retour au domicile parental alors que d'autres perspectives seraient envisageables pour eux (adoption par exemple). La mise en place des CESSEC apparaît toutefois inégale sur le territoire¹² de même que la réflexion sur l'adéquation du statut de l'enfant à ses besoins.

Les données de la DREES montrent que, au 31 décembre 2024, près de 12 000 enfants

¹⁰ L'assistance éducative est l'ensemble des mesures prises par l'autorité judiciaire dans les conditions des articles 375 et suivants du code civil afin de protéger les enfants dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger ou dont les conditions d'éducation ou de développement sont gravement compromises

¹¹ La mesure de placement judiciaire consiste, sur décision judiciaire et dans les conditions prévues par les articles 375-3 et suivants du code civil, à confier un enfant, se trouvant dans une situation de danger au sein de sa famille, à un tiers (autre parent, membre de la famille, tiers digne de confiance ou tiers institutionnel), afin de le protéger

¹² Rapport de la mission d'appui à la DPJJ de l'IGJ, juillet 2025, qui relève que « lorsque les CESSEC sont mises en place et investies, elles impulsent une réelle dynamique par le réexamen régulier de la situation des enfants, notamment des plus jeunes ».

de moins de trois ans étaient confiés à l'ASE¹³. La majorité de ces enfants est accueillie dans un service d'accueil familial.

Bien que minoritaires au regard de l'ensemble des enfants confiés, ces très jeunes enfants constituent une population particulièrement vulnérable, pour laquelle le temps administratif et le temps judiciaire peuvent être en décalage par rapport à leurs besoins spécifiques. Outre les éléments identifiés durant la période critique des 1 000 premiers jours du développement humain pour tous les enfants¹⁴, la vulnérabilité des enfants confiés en protection de l'enfance est aujourd'hui clairement documentée¹⁵ et impose une réponse adaptée à leur besoin de sécurité, reconnu comme un « méta-besoin » spécifique du très jeune enfant.

L'attente, l'incertitude et les ruptures que génèrent les procédures administratives et judiciaires peuvent avoir des conséquences irréversibles sur le développement affectif, psychique et relationnel des très jeunes enfants.

Or, non seulement il n'existe pas actuellement de disposition spécifique pour encadrer la durée de l'accueil des tout-petits à l'aide sociale à l'enfance¹⁶, mais les rapports de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)¹⁷ mettent en évidence que ces enfants demeurent fréquemment dans des lieux d'accueil transitoires, parfois pendant plusieurs années, avant que ne soit interrogé leur projet de vie. Il en résulte des parcours marqués par des changements successifs de lieux de vie, une instabilité relationnelle et un risque accru de ruptures d'attachement, particulièrement préjudiciables durant les premières années de vie.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- la difficulté à repérer les situations de délaissement parental, mais aussi à qualifier juridiquement certaines situations qui ne relèvent pas immédiatement du délaissement parental tout en ne permettant pas d'envisager un retour de l'enfant auprès de ses parents à moyen ou long terme ;
- la pauvreté des outils juridiques précoces pour pallier l'absence durable de perspectives parentales et permettre la continuité des parcours et des liens ;
- mais également une organisation institutionnelle qui privilégie la prudence

¹³ Dont environ 584 enfants de moins de trois ans accueillis chaque année dans les 34 établissements se déclarant comme « pouponnières », et près de 2 000 enfants de la même tranche d'âge, pris en charge dans des unités 0-3 ans, intégrées à des maisons d'enfants à caractère social (MECS) ou à des foyers de l'enfance.

¹⁴ [Boris Cyrulnik : Rapport-1000-premiers-jours](#)

¹⁵ [Dr Martin-Blachais : synthèse du rapport besoins fondamentaux de l'enfant](#)

¹⁶ Seule la durée de l'accueil en pouponnière est actuellement encadrée : elle ne peut dépasser quatre mois, renouvelable une fois ([Décret n° 2025-900 du 5 septembre 2025 relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans confiés au titre de la protection de l'enfance en pouponnière à caractère social autonome ou au sein d'un autre établissement social et médico-social](#))

¹⁷ [ONPE - Rapport "Penser petit" 2023](#) et [Rapport "Protéger l'enfant sur le long terme" 2025](#)

procédurale au détriment de la continuité affective.

La [loi du 21 février 2022 dite « loi Taquet »](#), a renforcé le suivi des très jeunes enfants confiés à l'ASE, notamment par l'examen semestriel de la situation des enfants âgés de deux à trois ans par la CESSEC. Cette avancée a permis une meilleure identification des situations de délaissement parental.

Toutefois, les évaluations menées depuis l'entrée en vigueur de cette réforme montrent que le dispositif reste principalement orienté vers la qualification juridique du délaissement parental et n'offre pas de réponse adaptée aux situations intermédiaires, dans lesquelles les parents, sans se désintéresser totalement de leur enfant, présentent des difficultés relationnelles et éducatives telles qu'elles compromettent durablement l'exercice de leur responsabilité parentale. Par ailleurs, même lorsque la situation de délaissement est clairement identifiée et que la CESSEC a rendu un avis favorable à l'introduction de la procédure judiciaire de délaissement, l'absence de cadre spécifique de placement conduit à différer la définition d'un projet de vie stable, dans l'attente d'une décision judiciaire souvent tardive (non pour des questions de délais judiciaires trop importants, mais en raison d'une saisine tardive de la juridiction).

Il en résulte un angle mort juridique : des enfants très jeunes, pour lesquels le retour en famille apparaît manifestement inenvisageable à moyen terme, qu'ils soient en situation de délaissement ou que leurs parents présentent des difficultés graves, sévères et chroniques ne leur permettant pas d'exercer leurs compétences parentales, demeurent confiés à l'aide sociale à l'enfance sans perspective stabilisée, alors même que leur intérêt commande une continuité affective rapide.

Il existe trois catégories d'enfants adoptables limitativement prévues par l'article 347 du code civil à savoir :

- les enfants ayant acquis la qualité de pupilles de l'État ;
- les enfants pour lesquels les parents ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;
- les enfants qui ont fait l'objet d'une déclaration judiciaire de délaissement parental (enfants déclarés délaissés dans les conditions prévues par les articles 381-1 et 381-2 du code civil).

1.1.1. La déclaration judiciaire de délaissement parental

S'agissant de cette troisième catégorie, la déclaration judiciaire de délaissement parental a été créée par la [loi du 14 mars 2016](#), en remplacement de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon qui était trop peu et tardivement utilisée¹⁸, afin de

¹⁸ Ce faible recours était attribué au caractère subjectif du critère de « désintérêt manifeste des parents » dont le requérant

caractériser plus simplement et plus rapidement un délaissement et permettre à l'enfant d'accéder plus rapidement au statut de pupille de l'État ou être placé auprès d'un tiers avec un projet de vie adapté à ses besoins.

Cette procédure concerne tout enfant, quel que soit son âge, sous réserve qu'il soit mineur et que sa filiation soit établie. Un enfant est considéré comme délaissé lorsque son ou ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit ([art. 381-1 du code civil](#)). Cette condition temporelle d'une année s'apprécie à compter du dépôt de la requête. La demande de nouvelles ou l'intention exprimée mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant ne peuvent suffire pour rejeter de plein droit une demande en déclaration de délaissement parental et n'interrompent pas le délai précité ([art. 381-2 du code civil](#)).

Toutefois, le délaissement parental n'est pas déclaré si, au cours du délai d'un an précité, un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier ([art. 381-2 du code civil](#)).

Le tribunal judiciaire n'a pas à rechercher l'existence d'un élément intentionnel imputable aux parents. Il doit vérifier :

- l'existence du délaissement, c'est-à-dire que les relations nécessaires à l'éducation ou au développement de l'enfant¹⁹ ont cessé durant l'année précédant la requête²⁰;
- que les parents n'ont pas été empêchés d'entretenir les relations par quelque cause que ce soit ;
- que des mesures de soutien appropriées ont été proposées aux parents préalablement à l'introduction de la requête (article 381-2, alinéa 2 du code civil) ;
- en application du droit conventionnel et au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, que la déclaration judiciaire de délaissement parental est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant²¹.

devait apporter la preuve.

¹⁹ Pour une précision de ces besoins fondamentaux de l'enfant, Cf. le rapport remis le 28 février 2017 par le Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes intitulé « [Les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance](#) ».

²⁰ Selon l'[article 381-2, alinéa 1^{er} du code civil](#) la simple rétractation du consentement à l'adoption, la demande de nouvelles ou l'intention exprimée du parent mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant ne constituent pas un acte suffisant pour rejeter de plein droit une demande en déclaration de délaissement parental et n'interrompent pas le délai d'un an. Selon la jurisprudence, ne sont pas en eux-mêmes suffisants pour établir l'existence de relations nécessaires à l'éducation ou au développement d'un enfant faisant obstacle au prononcé du délaissement parental, notamment : l'envoi de courriers ([CA Nancy, 07 février 2022, n° RG 21/00819](#)) ou de cartes postales ([CA Grenoble 17 juin 2022 - RG n 21/05244](#)) ; des envois de textos ([Cass. Civ. 1ère, 30 novembre 2022, n° 20-22.903](#)).

La condition de ne pas « avoir été empêché par quelque cause que ce soit » souligne l'idée que la décision du tribunal doit tenir compte de la situation individuelle des parents et du caractère volontaire de leur désintéret²², car la preuve de ce qu'ils ont été empêchés par quelque cause que ce soit d'entretenir les relations nécessaires à l'éducation ou au développement de l'enfant fait obstacle au prononcé du délaissement.

Les juridictions ont longtemps considéré que « les troubles psychiatriques graves et durables » du parent défaillant ont pour effet de priver son inaction de tout caractère volontaire et donc d'exclure toute possibilité de retrait d'autorité parentale²³ ou de déclaration d'abandon²⁴ sur ce fondement.

On observe toutefois une inflexion des décisions depuis plusieurs années. Dans une [décision du 30 novembre 2022](#), la 1^{ère} chambre civile de la cour de cassation a jugé qu'est caractérisée « en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant », la situation de délaissement de l'enfant dont la mère ne s'est pas saisie du droit de visite organisé dès la naissance de l'enfant « compte tenu de sa fragilité psychique »²⁵. Autrement dit, les troubles psychiques à l'origine de l'inaction du parent ne sont pas considérés comme une cause d'empêchement de nature à refuser de déclarer le délaissement de l'enfant.

La procédure de délaissement parental est ainsi davantage centrée sur les besoins de l'enfant²⁶. Si, les cours d'appel sont apparues encore divisées sur la prise en compte

²¹ L'intérêt de l'enfant peut ainsi conduire le tribunal à rejeter la demande de déclaration judiciaire de délaissement parental « alors même que les conditions légales en seraient réunies [...] Ces hypothèses devraient toutefois rester exceptionnelles, la procédure étant conçue dans l'intérêt de l'enfant et celui-ci ayant, en principe, intérêt à voir le délaissement parental prononcé si les conditions légales en sont réunies » (Cass. Civ 1ère, avis, 19 juin 2019, [n° 19-70007](#) et [n° 19-70008](#)). Contra : [Cass. civ 1ère, 30 novembre 2022, no 20-22903](#) qui retient que la cour d'appel, qui s'est déterminée en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, a légalement justifié sa décision, dans une affaire où elle avait estimé que « les démarches destinées à restaurer le lien avec [N] et entreprises par le service gardien sous le contrôle du juge pendant plusieurs années avaient maintenu l'enfant dans un état d'insécurité affective et entravé son bon développement, ce qui justifiait de le libérer du lien avec ses parents biologiques, des progrès ayant été constatés depuis la fin des visites obligatoires ».

²² Si l'article de 381-1 tel qu'issu de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 ne fait plus mention expresse du désintéret manifeste des parents visé dans l'ancien article 350 du code civil, la notion d'« empêchement » induit dans une certaine mesure l'appréciation de la dimension volontaire du délaissement. En effet, comme récemment rappelé par l'avocate générale A. Caron Déglise, dans son [avis](#) relatif à une récente [décision de la Cour de cassation en date du 10 décembre 2025](#), « en droit, l'empêchement est l'obstacle de fait ou de droit à la réalisation d'une fonction ou d'un acte volontaire ».

²³ Cass. civ. 1re, 13 janv. 1998, Juris-Data n° 1998-000265

²⁴ Cass. civ. 1re, 16 mars 2016, pourvoi n°15-10.780, inédit.

²⁵ [Cour de cassation, civile, Chambre civile 1, 30 novembre 2022, 20-22.903, Publié au bulletin - Légifrance](#)

²⁶ Ont pu permettre de caractériser le délaissement : « l'état d'insécurité affective » de l'enfant, résultant notamment de l'absence d'exercice du droit de visite médiatisée par la mère, organisé dès la naissance [et] l'absence de prise en compte des besoins de l'enfant, dont le mal-être avait été constaté, avant comme après les rencontres avec ses parents, par les intervenants éducatifs et médicaux sociaux » ([Civ. 1re, 30 nov. 2022, no 20-22.903](#), Aix-en-Provence, 14 mars 2017, RG no 2017/125), ou encore « le comportement agressif et les attitudes régressives de l'enfant » après

d'une déficience mentale ou d'un trouble psychiatrique pour caractériser le délaissement parental²⁷, un arrêt récent de la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation a conforté la primauté de l'intérêt de l'enfant sur les difficultés psychiques des parents (dans le cas d'espèce, la déficience mentale) à l'origine de leur inaction²⁸.

Conformément à [l'article 1202 alinéa 3](#) du code de procédure civile, la déclaration judiciaire de délaissement parental relève de la compétence du tribunal judiciaire du lieu où demeure le mineur ou, lorsqu'elles émanent du service de l'aide sociale à l'enfance, elles sont portées devant le tribunal judiciaire du chef-lieu du département dans lequel le mineur a été recueilli. La demande en déclaration de délaissement parental peut être formée par la personne, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant. Elle peut également être présentée par le procureur de la République agissant d'office ou, le cas échéant sur proposition du juge des enfants.

En vertu du 6^o de [l'article L. 224-4](#) du code de l'action sociale et des familles, les enfants recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application des articles 381-1 et 381-2 du code civil sont admis en qualité de pupilles de l'État. L'arrêt du président du conseil départemental attribuant à l'enfant ce statut ne peut être pris qu'une fois le jugement de délaissement parental passé en force de chose jugée ([article L. 224-8](#), I du code de l'action sociale et des familles).

Le consentement du parent à l'adoption simple de son enfant mineur

Contrairement à l'adoption plénière, l'adoption simple ne rompt pas le lien de filiation existant mais confère à l'adopté une filiation qui s'ajoute à sa filiation d'origine. L'adopté continue d'appartenir à sa famille d'origine et y conserve tous ses droits ([article 360](#) du code civil). L'enfant adopté dans la forme simple bénéficie d'une filiation équivalente à celle qui est établie en application du titre VII du code civil, celle-ci étant « superposée » à sa filiation d'origine.

Les règles de dévolution du nom dans le cas de l'adoption simple symbolisent cette « double » filiation puisque le nom de l'adoptant peut, soit se substituer, soit être

les visites de ses parents (Paris, 20 avr. 2017, RG no 16-08.578.

²⁷ Certaines cours d'appel rejettent la demande de délaissement parental en cas de troubles psychiatriques, en retenant que « l'élément intentionnel fait défaut » (CA, Reims 5 avril 2024, RG 23/00760, pourvoi en cours ; CA Aix en Provence, 26 mai 2024, RG 23/08088). D'autres cours d'appel au contraire font droit à la demande de délaissement parental en jugeant par exemple que l'intérêt supérieur de l'enfant a vocation à primer sur la situation psychique de la mère (CA Limoges, 30 janvier 2025, RG 24/00240) ; que la mère est dans l'incapacité d'assumer, même a minima, ses fonctions parentales » (CA Caen, 5 septembre 2024, RG 23/02137) ; que l'intensité et les durée des troubles psychiatriques ont créé un empêchement involontaire tel que des relations avec l'enfant, nécessaires à son éducation et son développement, ne sont plus possibles (CA, Rennes 27 août 2024, RG 24/00412). Sur l'ensemble de ces décisions, voir le [rapport de M. Fulchiron sur l'arrêt n°802 du 10 décembre 2025, n°24-18.849](#)

²⁸ [Cass.civ.1ère, 10 décembre 2025, n°24-18.849](#)

ajouté au nom de naissance de l'enfant²⁹. Si elle ne rompt pas la filiation l'adoption simple d'un mineur entraîne néanmoins le transfert de l'exercice de l'autorité parentale à l'adoptant.

Le consentement du ou des parents de naissance à l'adoption – simple ou plénière – de leur enfant mineur est requis. Il s'agit de l'une des prérogatives fondamentales de l'autorité parentale, qui subsiste même en cas de délégation ou de retrait de l'exercice de l'autorité parentale³⁰. S'agissant d'un acte strictement personnel, il est, à ce titre, insusceptible d'assistance ou de représentation ([article 377-3 du code civil](#)).

Ce consentement doit être libre, obtenu sans aucune contrepartie après la naissance de l'enfant et éclairé sur les conséquences de l'adoption. Il doit intervenir dans les formes prescrites par [l'alinéa 2 de l'article 348-3](#) du code civil, à savoir le plus souvent par un acte notarié, le notaire ayant précisément pour mission d'éclairer les parents sur les conséquences de l'adoption simple ou plénière de leur enfant.

La loi encadre strictement les cas dans lesquels, par exception, l'adoption du mineur peut être prononcée en dépit de l'absence de consentement du ou des parents d'origine. Ainsi, en l'état du droit positif :

- [l'article 348-7 du code civil](#) prévoit que le tribunal peut passer outre le refus des parents de consentir à l'adoption de leur enfant mineur lorsqu'il estime que ce refus est abusif³¹, exigeant par ailleurs, pour que le caractère abusif soit retenu, que les parents se soient désintéressés de leur enfant mineur, au risque d'en compromettre la santé ou la moralité. Selon une jurisprudence constante, ce désintérêt des parents risquant de compromettre la santé et la moralité de l'enfant doit être volontaire³² ;
- [l'article 9](#) de la loi n°2021-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption, a prévu un dispositif transitoire³³, permettant au tribunal judiciaire de passer outre le refus du parent de consentir à l'adoption de son enfant mineur. A ainsi été créée la possibilité pour le tribunal de prononcer l'adoption de l'enfant issu d'une assistance médicale à la procréation par la femme qui n'a pas accouché, malgré le refus de la femme qui a accouché de recourir au dispositif de la

²⁹ L'enfant âgé de 13 ans et plus doit consentir à son changement de nom.

³⁰ En revanche, le droit de consentir à l'adoption de son enfant ne subsiste pas en cas de retrait de l'autorité parentale.

³¹ Il en est de même, en cas de refus abusif de consentement du conseil de famille qu'il s'agisse d'une tutelle familiale de droit commun ou de la tutelle des pupilles de l'Etat.

³² Cass. 1re civ., 19 juill. 1989, n° 87-14.187 : [JurisData n° 1989-704149](#) ; Bull. civ. I, n° 298 ; JCP G 1990, II, 21443 , P. Salvage-Gerest.

³³ Il s'agit d'un dispositif transitoire qui a été créé pour couvrir la situation des couples de femmes ayant eu recours à une assistance médicale à la procréation à l'étranger avant la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique et qui se sont séparées avant l'établissement de la filiation à l'égard de la femme qui n'a pas accouché.

reconnaissance conjointe, sous réserve qu'un tel refus soit dépourvu de motif légitime, qu'il soit contraire à l'intérêt de l'enfant, et que la protection de l'enfant exige qu'il soit adopté³⁴.

En dehors de ces cas, le consentement du parent, du tuteur légal ou du conseil de famille est requis.

En outre, l'adopté âgé de plus de treize ans doit consentir personnellement à son adoption et son consentement peut être rétracté à tout moment jusqu'au prononcé de l'adoption (article [349](#) du code civil)³⁵.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel déduit des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946 l'existence du droit de mener une vie familiale normale ([décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France](#)), ainsi qu'une exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S.](#) et [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#)). Le Conseil constitutionnel a notamment considéré que « *l'adoption ne peut être prononcée que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant* » ([décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe](#)).

Le Conseil constitutionnel rappelle, , qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur la conciliation qu'il y a lieu d'opérer, dans l'intérêt supérieur de l'enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance, entre le droit des parents de naissance de mener une vie familiale normale et l'objectif de favoriser l'adoption de l'enfant ([décision n° 2019-826 QPC du 7 février 2020, M. Justin A.](#)), excepté le cas où cette conciliation serait manifestement déséquilibrée.

En vertu d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité, tel que prévu aux articles 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 27 août 1789, ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il y déroge pour des raisons d'intérêt général, à la condition dans les deux cas que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui

³⁴ Cass. 1re civ., 23 mai 2024, n° [24-20.269](#).

³⁵ L'article [350](#) du code civil précise en outre que le tribunal peut prononcer l'adoption, si elle est conforme à l'intérêt de l'adopté, d'un mineur âgé de plus de treize ans hors d'état d'y consentir personnellement, après avoir recueilli l'avis d'un administrateur ad hoc ou de la personne chargée d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne.

l'établit (décision n° 89-254 DC, *Loi modifiant la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, 4 juillet 1989, cons. 18 ; décision n° 2017-654 QPC, 28 sept. 2017, *Société BPCE.*, paragr. 10). A titre d'illustration, dans sa décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a admis que les mineurs capables de discernement et les autres enfants se trouvaient dans des situations différentes, que cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ([décision n 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXIe siècle](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit au respect de la vie privée et familiale est protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi, et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La Cour européenne des droits de l'homme considère donc que l'article 8 de la Convention impose aux Etats non seulement l'obligation de s'abstenir d'ingérences arbitraires dans le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale, mais aussi de prendre des mesures en vue d'assurer le respect effectif de ce droit ([CEDH Kab c/ Espagne n° 59819/08, §95, 10 avril 2012](#)). Elle exerce un contrôle de proportionnalité sur le fondement de cet article 8 afin de s'assurer que les mesures prises visant à limiter ou rompre les liens parents-enfants constituent une ingérence justifiée de l'Etat au regard de l'intérêt de l'enfant. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que de manière générale l'intérêt supérieur de l'enfant dicte que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans les cas où celle-ci se serait montrée particulièrement indigne. En conséquence, seules des circonstances tout à fait exceptionnelles peuvent en principe conduire à une rupture du lien familial.

Il est cependant certain que garantir à l'enfant une évolution dans un environnement sain relève de cet intérêt et que l'article 8 ne saurait autoriser un parent à prendre des mesures préjudiciables à la santé et au développement de son enfant (voir [CEDH Maršálek c. République tchèque, n° 8153/04, § 71, 4 avril 2006](#)).

Selon la Cour, si l'intérêt de l'enfant peut donc justifier au regard de circonstances exceptionnelles une mesure de placement ou de déchéance de l'autorité parentale, la

procédure suivie doit prévoir des garanties préservant le droit du ou des parents biologiques (CEDH, gde ch., [Strand Lobben et a. c/ Norvège](#), n° 37283/13, 10 sept. 2019 ; [DM. et N. c/ Italie](#), n° 60083/19, CEDH, 20 janv. 2022 ; CEDH, [Roengkasettakorn Eriksson c/ Suède](#), n° 21574/16, 19 mai 2022). En particulier, la Cour vérifie que des mesures d'accompagnement adaptées ont été effectivement proposées aux parents avant toute décision tendant à la rupture des liens entre le mineur et sa famille d'origine (Voir par exemple CEDH [Olsson c/Suède](#), n° 10465/83, 24 mars 1988 ; CEDH, [A.L et autres c. Norvège](#), n° 45889/18, 20 mars 2022 et CEDH, [EM et autres c. Norvège](#), n° 53471/17, 20 mars 2022 ; [V. Y. R. et A. V. R. c/ Bulgarie](#), n° 48321/20, CEDH, 13 déc. 2022).

Dans le cadre du respect d'un juste équilibre entre les intérêts des parents et celui de l'enfant, la Cour admet que « *lorsqu'un laps de temps considérable s'est écoulé depuis que l'enfant a été placé pour la première fois sous assistance, l'intérêt qu'a l'enfant à ne pas voir sa situation familiale de facto changer de nouveau peut l'emporter sur l'intérêt des parents à la réunion de leur famille* » (CEDH, [Strand Lobben et autres c. Norvège](#), précité).

En matière d'adoption, la Cour européenne a donc admis qu'il puisse être de l'intérêt du mineur de favoriser l'instauration de liens affectifs stables avec ses parents nourriciers au lieu de maintenir les liens avec les parents d'origine³⁶.

En complément, selon l'article 3.1 de la **Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, reconnue d'applicabilité directe devant les juridictions nationales, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent. Cette convention prévoit en son article 20 que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État. Le même article précise que les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale et que cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la *kafala* de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié.

Enfin, l'article 7 de la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. Son article 24 consacre l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale devant guider « *tous les actes relatifs aux enfants* ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

³⁶ CEDH, [Johansen c. Norvège](#), 7 août 1996, § 80, et [Kearns c. France](#), 10 janvier 2008, § 80.

a) Sur le délaissement et l'adoption

Au **Québec**, le préambule de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) fait expressément référence à « *la notion de temps chez l'enfant (...) différente de celle de l'adulte* » et à « *la stabilité et la sécurité affective de l'enfant* » comme des « *déterminants majeurs pour assurer son sain développement* ».

Modifiée en 2022, cette loi prévoit en son article 4, d'une part, que « *toute décision prise en vertu de la présente loi doit viser la continuité des soins ainsi que la stabilité des liens d'un enfant et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge. En conséquence, le maintien de l'enfant dans son milieu familial doit être privilégié à condition qu'il soit dans son intérêt* » (alinéa 1^{er}), et, d'autre part, que « *lorsque le retour de l'enfant dans son milieu familial n'est pas dans son intérêt, la décision doit, de façon permanente, assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge* » (alinéa 4).

Outre la déchéance de l'autorité parentale ([article 606 du Code civil du Québec](#))³⁷, le droit québécois prévoit une procédure de demande judiciaire de déclaration d'admissibilité à l'adoption, si les parents biologiques n'ont pas donné leur consentement à l'adoption ([article 544 du Code civil du Québec](#))³⁸. Cette demande est la première étape du processus judiciaire d'adoption et consiste à rendre l'enfant admissible à l'adoption.

Ainsi, selon l'[article 559 du code civil du Québec](#), « *l'enfant dont ni les père et mère ou les parents ni le tuteur n'ont assumé de fait le soin, l'entretien ou l'éducation depuis au moins six mois* » peut être judiciairement déclaré admissible à l'adoption. En outre, l'[article 561 du code civil](#) précise que « *l'enfant ne peut être déclaré admissible à l'adoption que s'il est improbable que son père, sa mère ou l'un de ses parents ou son tuteur en reprenne la garde et en assume le soin, l'entretien ou l'éducation. Cette improbabilité est présumée* ».

La demande en déclaration d'admissibilité à l'adoption ne peut être présentée que par un ascendant de l'enfant, un parent en ligne collatérale jusqu'au troisième degré, le conjoint de cet ascendant ou parent, par l'enfant lui-même s'il est âgé de 14 ans et plus ou par un directeur de la protection de la jeunesse ([article 560 du code civil](#)).

Ainsi, l'établissement du défaut de soin et d'éducation crée une présomption légale d'impossibilité de reprise en charge par le parent qui peut alors tenter de renverser

³⁷ Cette procédure s'apparente au retrait de l'autorité parentale en droit français tel que prévu par les articles 378 à 381 du code civil. En droit québécois, cette déchéance est possible s'il existe des motifs graves justifiant la déchéance, comme des violences intrafamiliales, une infraction criminelle à caractère sexuel impliquant un enfant ou l'abandon par le parent pendant au moins quatre ans et si cette déchéance est conforme à l'intérêt de l'enfant.

³⁸ Délégation aux Affaires européennes et internationales, Etude 2025, « Délaissement parental au Royaume-Uni et au Québec ».

cette présomption en établissant non seulement qu'il possède dorénavant les ressources personnelles, matérielles et psychologiques suffisantes, mais qu'il a élaboré un plan précis et vraisemblable pour reprendre son enfant en charge³⁹⁵³.

S'agissant en particulier des parents bénéficiant d'une mesure de protection ou souffrant d'une maladie mentale, la jurisprudence canadienne recourt à la théorie dite des « capacités restantes », pour évaluer la situation en prenant en considération la manière dont les parents exercent les responsabilités dont ils n'ont pas été privés en vertu des ordonnances de protection⁵⁴.

b) Sur le dispositif de suppléance parentale

Les travaux préparatoires se sont essentiellement appuyés sur des analyses de droit comparé, notamment sur le modèle québécois dit de « la banque mixte ». Ce dispositif de la Banque mixte est un programme de placement pré-adoptif mis en place à la fin des années 1980 dans les centres jeunesse (CJ) du Québec afin de faciliter l'adoption d'enfants placés « à haut risque d'abandon ». L'appellation « Banque mixte » fait référence à la liste des candidats à l'adoption qui acceptent d'être provisoirement la famille d'accueil d'un enfant en attendant qu'il devienne juridiquement adoptable. L'admissibilité à l'adoption de l'enfant confié à une famille d'accueil peut être envisagée lorsque ses parents ne s'acquittent plus de leurs obligations depuis six mois. L'objectif de ce dispositif est de pouvoir confier précocement un enfant à une famille susceptible de devenir adoptante, tout en maintenant, dans un premier temps, le cadre juridique du placement. Sa particularité est qu'il fait se chevaucher deux missions distinctes, et potentiellement divergentes, des services des centres de jeunesse : celle de la protection des enfants placés d'une part, et celle de l'adoption des enfants abandonnés ou délaissés d'autre part.

Les enfants de tous âges peuvent être concernés par ce dispositif, même si, depuis les années 2000, le programme est davantage utilisé pour les très jeunes enfants. Les candidats à l'adoption acceptent de prendre en charge l'enfant dans le cadre d'un placement avec le projet de devenir ses parents légaux mais sans garantie absolue de le devenir un jour. En tant que famille d'accueil, ils sont suivis par les services des centres jeunesse qui prennent les décisions importantes pour l'enfant (les inscriptions scolaires, les soins médicaux par exemple) en lien avec les parents biologiques qui continuent d'avoir accès à leur enfant dans la limite des droits de visite accordés par le juge.

L'entrée de l'enfant dans ce dispositif est décidée sur la base d'une évaluation de la

³⁹ Caroline Siffrein-Blanc, Lavalée Carmen, Emmanuelle Bonifay, Gouttenoire Adeline, Rivest-Beaugard Alexandra Quelles protections pour les enfants en placement longue durée ? Approche comparée France-Québec ONPE. 2024.

situation de l'enfant et des compétences parentales. S'agissant juridiquement d'une mesure de protection ordonnée en application de la loi pour la jeunesse (LPJ) et non de la loi relative à l'adoption, cette mesure entraîne l'obligation pour les services sociaux de fournir aux parents biologiques l'aide, les conseils et l'assistance éducative dont ils peuvent avoir besoin. Toutefois, l'orientation du placement en fonction d'une visée exclusive d'adoption, l'implication du service social d'adoption dans la décision concernant le projet de vie, le suivi du placement et l'intervention auprès des familles d'origine et d'accueil pendant le placement sont déterminants pour la réussite du dispositif.

Dans un centre jeunesse, le service des ressources recrute, évalue et accompagne dans leur travail les familles d'accueil tandis que le service d'adoption recrute, évalue et accompagne les candidats à l'adoption. La double vocation des familles de ce programme a nécessité pour les centres jeunesse de revoir la répartition des missions. Au Québec, il est procédé à une seule évaluation (et non une pour devenir assistant familial et une autre en vue de l'agrément pour l'adoption) menée par le service de l'adoption. Le constat qu'un enfant est en situation de délaissement ou en risque de l'être est fait par son référent éducatif qui, périodiquement, fait le point sur sa situation. La décision d'avoir recours à ce dispositif est prise par le comité Projet de vie, présidé par le responsable du service de l'adoption. Une fois fait le choix de la famille candidate à l'adoption, la prise en charge et le suivi de l'enfant sont orientés vers l'objectif de l'adoption. Les parents biologiques de l'enfant confié dans ce cadre disposent toujours de l'autorité parentale et, parfois, de droits de visite. Toutefois, dans la plupart des cas, ils ne disposent que d'informations partielles sur la famille candidate à l'adoption et n'ont accès ni à leur nom complet, ni à leur adresse. Le caractère confidentiel du placement est parfois ordonné par le tribunal, ce qui rassure les candidats à l'adoption qui appréhendent les contacts avec la famille biologique.

Au cours de ce placement, des démarches sont entamées pour rendre l'enfant juridiquement adoptable. L'admissibilité juridique de l'enfant à l'adoption est appréciée par le tribunal : il doit être notamment démontré que les parents n'ont pas assumé l'éducation et l'entretien de leur enfant pendant au moins six mois, que ce délaissement soit intentionnel ou non ; l'adoption doit être dans l'intérêt de l'enfant et les parents doivent avoir reçu une information complète et sincère concernant l'orientation de leur enfant et avoir la possibilité d'être entendus. Le placement en « banque mixte » se termine avec la déclaration judiciaire d'admissibilité à l'adoption. Les évaluations menées au Québec mettent en évidence :

- une réduction significative des ruptures de parcours ;
- une stabilisation plus précoce des liens d'attachement ;
- une amélioration des trajectoires développementales des enfants concernés.

Sans transposer ce modèle à l'identique, le projet de loi s'en inspire pour introduire, dans le droit français, un outil intermédiaire sécurisé et adapté aux spécificités de notre organisation administrative et judiciaire.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

a) Sur la réduction du délai d'un an à six mois avant introduction de la requête aux fins de déclaration de délaissement parental pour les enfants de moins de trois ans et la précision relative à la cause d'empêchement

En l'état actuel du droit positif, la requête aux fins de déclaration de délaissement parental ne peut être introduite qu'à l'issue d'un délai d'un an, quel que soit l'âge du mineur.

Plusieurs études en matière de développement de l'enfant⁴⁰ relèvent que ce délai d'un an est trop long et incompatible avec la prise en compte effective des besoins d'attachement, de sécurité et de stabilité, particulièrement aigus chez l'enfant en bas âge. En l'absence de réelle perspective de retour en famille, l'attente de la fin de première année de vie de l'enfant peut ainsi se révéler préjudiciable à la construction de l'enfant en bas âge et conduire à une perte de chance significative quant à la mise en œuvre d'un projet de vie alternatif précoce.

Il ressort en outre du [rapport 2024](#) de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) relatif à la situation des pupilles de l'Etat, qu'alors que la majorité des pupilles de l'Etat a acquis ce statut à la suite de la procédure judiciaire de délaissement parental⁴¹, une partie des enfants pupilles de l'Etat n'est pas adoptée. Cela résulte notamment de l'âge de ces enfants qui sont admis trop tardivement dans le statut de pupille de l'Etat⁴².

⁴⁰ Bonneville-Baruchel, E. (2014). [Besoins fondamentaux et angoisses chez les tout-petits et les plus grands. L'importance de la stabilité et de la continuité relationnelle.](#) *Le Carnet psy*, 5(181), 31-34.] ; Delaville, E. & Pennequin, V. (2018). [Le délaissement parental : quelles conséquences sur la régulation émotionnelle des enfants et adolescents placés en famille d'accueil ?](#) *Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence*, 6(66), 344-354 ; Gernalec-Lévy, G. (2017, 24 janvier). [Débat sur les besoins fondamentaux de l'enfant protégé.](#) Gynger ; Gouttenoire, A., Corpart, I. (2014, février). [40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui.](#) Ministère de la Famille ; Mayaux, F. X., et al. (2024). [Les effets psychologiques du délaissement parental chez l'enfant placé en famille d'accueil.](#) *Annales médico-psychologiques, revue psychiatrique* ; Rousseau, D., Riquin, É., Rozé, M., Duverger, P. & Saulnier, P. (2016). [Devenir à long terme de très jeunes enfants placés à l'Aide sociale à l'enfance.](#) *Revue française des aires sociales*, 343-374.

⁴¹ En 2022, il y a eu 58 % d'admission en qualité de pupille de l'Etat à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental contre 33 % en 2012 (rapport ONPE 2024, p. 13).

⁴² L'âge moyen d'admission au statut de pupille de l'Etat est de 8 ans et demi (rapport ONPE 2024 pp. 16 et 88) ; l'âge moyen lors d'une adoption plénière est de 4 ans et 3 mois, et 75 % des adoptés en la forme plénière ont moins de 6,5 ans ; l'âge moyen lors d'une adoption simple est de 34 ans, et 25 % des adoptés simples sont mineurs dont 9 % ont moins de 15 ans ([Belmokhtar, Z. \(2020, septembre\). L'adoption en 2018. Ministère de la Justice](#), p.43).

De surcroît, en l'état du droit positif, les parents peuvent faire obstacle à la déclaration de délaissement en rapportant la preuve de ce qu'ils ont été empêchés, par quelque cause que ce soit, d'entretenir avec leur enfant les relations nécessaires à l'éducation ou au développement de celui-ci.

Or, l'absence de disposition ou de décision de la Cour de cassation définissant la notion de l'empêchement peut être source de difficultés d'application⁴³. Cela dissuade certains services sociaux d'initier des procédures de délaissement, en particulier lorsque les parents présentent des troubles psychiques ou bénéficient d'une mesure de protection, par crainte d'une analyse contraire du tribunal.

L'analyse des décisions des juridictions du fond révèle que ces dernières procèdent à une analyse *in concreto* de la notion de l'empêchement, exigeant que celui-ci présente un caractère « continu⁴⁴ » et « extérieur⁴⁵ ». La jurisprudence s'avère néanmoins plus disparate dans le cas d'enfants délaissés dont les parents souffrent de troubles psychiatriques et d'altération des facultés mentales qui ne leur permettent pas d'entretenir avec leurs enfants des relations conformes à leurs besoins⁴⁶. Ainsi, certaines juridictions ont pu considérer que le trouble psychiatrique sévère constitue un empêchement ne permettant pas de déclarer un délaissement⁴⁷, quand d'autres ont pu décider au contraire que face à l'altération grave des facultés du parents et son incapacité à s'intéresser de façon adaptée à l'enfant, il était nécessaire de favoriser l'intérêt de l'enfant et de prononcer le délaissement⁴⁸.

Il apparaît dès lors nécessaire de légiférer afin, d'une part, d'aider les juridictions à apprécier l'incidence de l'existence d'une mesure de protection ou d'un trouble psychiatrique sur la caractérisation de l'empêchement, et, d'autre part, sécuriser les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance dans leurs requêtes aux fins de délaissement parental. A cette fin, la mesure présentée au sein du présent projet de loi visant à rendre obligatoire, à l'issue du délai d'un an pour les enfants de moins de trois ans confiés à l'ASE, l'élaboration d'un projet de vie pour l'enfant et la recherche

⁴³ ONPE, [Aménagements de l'autorité parentale, délaissement et intérêt supérieur de l'enfant : état des lieux du cadre légal et de la jurisprudence](#), octobre 2018.

⁴⁴ Ne constitue pas un empêchement l'hospitalisation ponctuelle d'un parent (CA Nancy, 07 mars 2022, n° RG 21/00459).

⁴⁵ Ne constituent pas un empêchement l'incarcération d'un parent (CA Douai, 2 mai 2019, n° RG 19/00338 ; CA Aix-en-Provence, 25 janvier 2018, n° RG 16/23098 ; CA Douai, 4 octobre 2018, n° RG 18/0054) ou l'éloignement géographique du seul fait des parents (CA Aix-en-Provence, 18 décembre 2019, n° RG 18/00408).

⁴⁶ Rapport ONPE 2025, Protéger l'enfant sur le long terme (p. 80-81).

⁴⁷ CA Toulouse, 6 juillet 2018, n° RG 18/00067 « ces manquements de [la mère] sont la conséquence de troubles mentaux sévères, à l'origine de son inconstance et d'une errance pathologique décrite dans les différents rapports d'assistance éducative depuis l'origine du placement, de sorte que la maladie mentale a effectivement constitué pour [la mère] un empêchement à ces relations, exclusif de la notion de délaissement ».

⁴⁸ CA Lyon, 20 juin 2017, n° 16/04554 « les capacités éducatives du père sont extrêmement altérées rendant inenvisageable des visites même en lieu neutre au vu de la gravité de son état mental. [...] Les éléments du dossier révèlent une incapacité du père à s'intéresser à l'enfant en tant qu'être individuel et réel et de manière adaptée ; qu'en conséquence, ses démarches pour maintenir ou restaurer un lien avec sa fille, désormais âgée de 6 ans et parfaitement intégrée à sa famille d'accueil, ne s'inscrivent pas dans l'intérêt de l'enfant. ».

de mesures alternatives au renouvellement de la mesure d'accueil est complétée en appliquant cette obligation aux situations de délaissement (modification de l'article L. 227-2-1). **Sur le dispositif de suppléance parentale**

Les dispositifs existants, bien que renforcés par la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption, demeurent insuffisants pour répondre aux situations dans lesquelles le retour au domicile parental apparaît durablement inenvisageable, que les conditions juridiques du délaissement parental soient immédiatement réunies ou non. L'absence de cadre spécifique conduit à des décisions tardives, prises parfois après plusieurs années de placement, alors que les premières années de vie sont décisives.

Le cadre actuel de l'assistance éducative ne permet pas au président du conseil départemental de confier un enfant, placé auprès de l'ASE sur le fondement du 3° de l'article 375-3, à un tiers bénévole⁴⁹. De surcroît, les familles agréées pour l'adoption ne font pas partie du service de famille d'accueil et n'ont pas vocation à accueillir d'autres enfants que celui (ou ceux) qui leur seront confiés dans le cadre du dispositif de suppléance parentale.

Il est donc nécessaire de créer un dispositif *ad hoc* pour permettre de confier un enfant de moins de trois ans à une famille agréée pour l'adoption dans le cadre du placement en assistance éducative auprès de l'ASE.

c) Sur le consentement du parent à l'adoption simple de son enfant mineur

En l'état actuel du droit positif, [l'article 348-7 du code civil](#) prévoit que le tribunal peut passer outre le refus des parents de consentir à l'adoption simple de leur enfant lorsqu'il est établi qu'ils se sont désintéressés de leur enfant, au risque de compromettre sa santé ou sa moralité.

En l'état du droit positif, un enfant confié qui n'a aucune perspective de retour au domicile familial ne peut donc pas être adopté alors même que ses parents, même s'ils ne se sont pas désintéressés de lui ni ne l'ont délaissé sont néanmoins durablement dépourvus des capacités parentales pour répondre effectivement à ses besoins. En effet, en l'absence de déclaration judiciaire de délaissement parental, l'enfant mineur n'est juridiquement pas adoptable en la forme plénière et l'adoption simple, si elle est juridiquement possible requiert le consentement du parent. Cette situation n'étant pas spécifiquement prévue par la loi à ce jour, les services ne travaillent pas la question de l'adoption (simple) pour ces enfants qui ne sont pas en situation de délaissement mais qui ne pourront pour autant jamais retourner auprès de leurs parents.

⁴⁹ Aux termes de l'article L. 221-2-1 du CASF, l'accueil durable est bénévole n'est possible que lorsque l'enfant est pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur un autre fondement que l'assistance éducative

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Malgré leur très jeune âge, ces enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance ont souvent déjà rencontré des carences, des ruptures multiples, une absence de continuité dans les liens affectifs ainsi que divers traumatismes. Ce vécu, aggravé par la séparation avec le milieu parental liée au placement, nécessite une approche différente de celle appliquée aux enfants plus âgés

Or, le rapport *Penser petit*⁵⁰ de l'ONPE met en lumière l'importance de l'intervention très précoce dans la vie de l'enfant et la nécessité d'adapter les politiques et pratiques à leurs besoins spécifiques, notamment en termes d'accueil familial, de continuité des liens et de soins. Ces éléments soulignent à la fois l'importance de renforcer le caractère provisoire du placement, de formaliser précocement le projet de vie des enfants très jeunes et de sécuriser les conditions de sortie ou de changement de statut lorsque le maintien dans la famille n'est pas possible.

Le principal objectif poursuivi est de recentrer la procédure de délaissement parental sur l'intérêt des plus jeunes enfants confiés, afin de sécuriser le statut de ces derniers conformément à leurs besoins, particulièrement lorsque le retour auprès des parents n'est pas envisageable à long terme malgré la mise en place de mesures de soutien appropriées.

La possibilité pour le tribunal de passer outre le refus abusif des parents d'origine de consentir à l'adoption simple de l'enfant confié depuis plus d'un an - lorsque son retour au domicile parental est inenvisageable, faute pour les parents de disposer durablement des capacités éducatives nécessaires pour répondre effectivement à ses besoins - vise à éviter qu'un enfant⁵¹ passe les premières années de sa vie dans un milieu institutionnel. Cela lui permettrait un accueil plus rapide dans une famille afin qu'il puisse construire des liens d'attachement sécurisés.

Ces mesures sont complétées par d'autres mesures du présent projet de loi visant à rendre obligatoire, à l'issue du délai d'un an pour les enfants de moins de trois ans confiés à l'ASE, l'élaboration d'un projet de vie pour l'enfant et la recherche de mesures alternatives au renouvellement de la mesure d'accueil (modification de l'article L. 223-5 CASF).

Il est attendu de l'ensemble de ces mesures que soient repérées et prises en compte très précocement les situations dans lesquelles le retour au domicile parental ou sa prise en charge auprès d'un membre de son entourage d'un enfant confié à l'ASE n'est

⁵⁰ [ONPE - Rapport "Penser petit" 2023](#) op. cité

⁵¹ La présente disposition concerne les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance sur le fondement de l'article 375-3 du code civil

pas envisageable. Elles visent à permettre que la procédure soit plus rapidement engagée si l'enfant est en situation de délaissement et gagner ainsi des mois précieux dans son développement éducatif et psycho-cognitif. Elles visent par ailleurs, qu'il s'agisse d'une situation de délaissement ou d'une situation dans laquelle les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, à ce que l'enfant puisse bénéficier, jusqu'à un éventuel changement de statut juridique d'un cadre affectif stable, sécurisant et continu qui lui permette, très tôt, de construire des liens d'attachement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de prévoir que l'abaissement d'un an à six mois du délai requis avant l'introduction de la requête aux fins de déclaration judiciaire de délaissement s'appliquerait à tous les enfants mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance, quel que soit leur âge.

Cette option n'a toutefois pas été retenue car ce sont principalement les enjeux de stabilité et d'attachement du très jeune enfant qui justifient de prévoir des modalités d'engagement plus rapide de la procédure de délaissement parental, afin de mieux répondre aux spécificités de la situation de ces enfants.

Sur le dispositif de suppléance parentale, outre le *statu quo*, il aurait pu être envisagé des ajustements procéduraux limités, consistant à renforcer le repérage précoce des situations de délaissement ou des situations dans lesquelles un enfant risque de ne jamais retourner au domicile parental, puis de privilégier un accueil familial (en famille d'accueil), le cas échéant en posant d'emblée une durée longue de placement. Toutefois, s'agissant de tout-petits enfants, l'option d'un dispositif dédié aux enfants de moins de trois ans a été identifiée comme la seule permettant une prise de décision suffisamment précoce, une sécurisation juridique et une réponse adaptée aux besoins de l'enfant et lui permettant de pouvoir éviter le plus possible des ruptures dans ses liens d'attachement.

3.2. OPTION RETENUE

a) S'agissant de la procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental

Il est proposé :

- d'une part, pour les seuls enfants âgés de moins de 3 ans confiés à l'aide sociale à l'enfance, de réduire à six mois (au lieu d'un an) le délai avant l'introduction de la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental. Ce délai de six mois correspond à la durée de l'évaluation des besoins de l'enfant et des compétences parentales menée dès le début du placement. La réduction du délai s'accompagne, corrélativement, de la proposition d'un accompagnement renforcé des parents, le tribunal devant s'assurer que des mesures de soutien parental adaptées ont été proposées aux parents et que ceux-ci ne s'en sont pas saisis ;
- d'autre part, de préciser que l'existence d'une mesure de protection ou d'un trouble psychiatrique durable ne constitue pas, en elle-même, une cause d'empêchement. Une telle précision devra conduire les tribunaux judiciaires, d'une part, à devoir motiver en quoi la situation personnelle du parent l'empêche, concrètement, d'entretenir des liens avec l'enfant, sans possibilité de se contenter de viser la seule existence de la mesure de protection, et, d'autre part, lorsque les parents souffrent de troubles psychiatriques durables qui ne leur permettent pas d'entretenir de façon pérenne avec leurs enfants des relations conformes aux besoins de ces derniers, de ne pas retenir qu'il s'agit d'un empêchement qui fait obstacle au prononcé du délaissement. L'emploi de l'expression « trouble psychiatrique durable » permet de viser spécifiquement la situation des enfants dont les parents sont affectés de troubles mentaux sévères faisant obstacle à une possible restauration des liens avec l'enfant. A *contrario*, lorsqu'il existe des perspectives d'amélioration possibles (par exemple, l'existence d'un traitement ou d'un suivi psychiatrique), à même de permettre aux parents d'entretenir des relations avec leur enfant, alors le trouble psychiatrique doit, afin de préserver la conventionnalité du dispositif, pouvoir constituer une cause valable d'empêchement. Le tribunal, usant de ses prérogatives d'investigation, pourra ordonner une expertise psychiatrique afin d'obtenir toutes informations utiles sur le trouble psychiatrique invoqué par les parents comme empêchement⁵².

b) Sur le dispositif de suppléance parentale

Le projet de loi crée les articles L.221-2-7 et L.221-2-8 du CASF, qui organisent un dispositif en deux temps :

- Une obligation de bilan pluridisciplinaire pour permettre un meilleur repérage des

⁵² Le cas échéant, les parties pourront solliciter une seconde expertise et la décision du tribunal est susceptible d'appel ouvrant droit à un réexamen.

situations dans lesquelles la probabilité d'un retour de l'enfant au domicile parental est très faible :

Après six mois de placement à l'ASE, l'enfant de moins de trois ans bénéficie d'un bilan médical, psychologique et social, réalisé par une équipe pluridisciplinaire comprenant au moins des professionnels de la protection de l'enfance (éducateur référent de l'enfant, le cas échéant, l'accueillant familial) et un psychologue incluant :

- l'évaluation des compétences parentales ;
- l'analyse des perspectives de retour dans le délai maximal d'un an prévu par le quatrième alinéa de l'article 375 du code civil ;
- l'observation du développement psychique et relationnel de l'enfant.

➤ La définition d'un projet de vie et la possibilité d'un accueil de suppléance parentale

Lorsque le projet de vie de l'enfant est celui d'une adoption, le président du conseil départemental peut décider, dans l'intérêt de l'enfant et sous garanties renforcées, notamment après avoir recueilli l'avis de la CESSEC et l'accord du juge des enfants, de le confier à une famille agréée en vue de l'adoption. Cette décision est prise lorsque les parents présentent « des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale⁵³ ». Ces difficultés peuvent par exemple consister dans un défaut durable de prise en compte des besoins de l'enfant manifestant une incapacité des parents à les percevoir ou les prendre en compte, ou bien des comportements répétés entraînant un risque direct pour l'enfant (physique ou psychologique) et des conséquences durables pour son développement.

Ce dispositif maintient le cadre du placement judiciaire, sécurise juridiquement les acteurs et permet à l'enfant de nouer précocement des liens d'attachement avec des adultes susceptibles de s'engager durablement.

Il constitue une modalité intermédiaire, respectueuse des droits parentaux, mais résolument tournée vers la stabilité et la continuité du parcours de l'enfant.

La création d'un dispositif de suppléance parentale :

- introduit une nouvelle modalité d'accueil, distincte du placement classique, qui doit être précisément définie et encadrée ;
- confère au président du conseil départemental un pouvoir de décision spécifique, subordonné à des garanties procédurales renforcées (avis de la

⁵³ Cette formule est expressément issue de l'article 375 du code civil et sert de fondement à la caractérisation d'un danger tel qu'il justifie un placement long.

CESSEC, accord du juge des enfants), permettant de définir rapidement un projet de vie adapté aux besoins de l'enfant ;

- organise l'articulation entre le projet pour l'enfant, le projet de vie et une perspective d'adoption, ce qui relève du domaine de la loi.

La mesure proposée, à savoir la possibilité de confier un enfant de moins de trois ans à une famille agréée pour l'adoption dans le cadre d'un placement à l'ASE, institue un dispositif, appelé « **dispositif de suppléance parentale** », permettant de définir un projet de vie adapté et, le cas échéant, de prévoir un accueil de suppléance parentale dans l'intérêt de l'enfant et qui pourra aboutir à l'adoption de cet enfant par cette famille.

Elle doit s'envisager en cohérence avec la mesure présentée à l'article 1^{er} instaurant une durée maximale de placement auprès de l'ASE d'un an qui permettra de déterminer précocement un projet de vie pour l'enfant lorsque son retour auprès de ses parents n'est pas envisageable à court ou moyen terme.

c) S'agissant de l'adoption simple

Il est prévu, en vue de favoriser l'adoption de l'enfant confié à l'aide sociale depuis plus d'un an, de compléter l'article 348-7 du code civil pour permettre au tribunal de passer outre le refus abusif des parents de consentir à l'adoption de l'enfant lorsqu'ils ne disposent pas des capacités parentales pour répondre de façon adaptée aux besoins du mineur.

L'adoption du mineur pourra dès lors être prononcée en dépit de l'absence de consentement du ou des parents d'origine lorsque ce refus est dépourvu de motif légitime et contraire à l'intérêt de l'enfant, à l'image de ce qui est d'ores et déjà prévu en cas de désintéressement des parents au risque de compromettre la sécurité et la santé du mineur⁵⁴.

Ainsi sur le fondement de l'alinéa 1er de [l'article 348-7 du code civil](#), la jurisprudence a pu considérer comme abusif le refus de consentement de la mère, dès lors qu'ayant abandonné son enfant en bas âge et s'en étant désintéressé, elle a créé pour l'enfant une situation qui pourrait mettre en péril la santé morale et physique de cet enfant qui s'est intégré de façon intime et définitive à la famille qui l'a pris en charge depuis

⁵⁴ Pour un exemple de refus non abusif et de rejet de la demande d'adoption, les juges ont considéré que les conditions exigées par l'article 348-7 alinéa 1 du code civil n'étaient pas remplies s'agissant du refus d'un père de consentir à l'adoption plénière de sa fille qui procédait de son souci, non blâmable, de voir l'enfant et de ne pas rompre totalement les liens familiaux, refus qui ne revêtait dès lors pas le caractère d'une opposition arbitraire (Cass. 1^{re} civ., 16 déc. 1980 : JurisData n° 1980-715243 ; Bull. civ. I, n° 334 ; JCP G 1981, IV, 83 ; D. 1981, p. 514, J. Massip).

plus de 5 ans et l'a élevé avec affection⁵⁵. De même, les juges ont pu qualifier d'abusif le refus de consentement du père qui ne s'est pas manifesté depuis 5 ans auprès des enfants, n'a pas contribué à leur entretien et présente un état psychique préoccupant, les enfants montrant une crainte vis-à-vis de leur père, impulsif et imprévisible⁵⁶.

Afin de préserver au mieux l'intérêt de l'enfant, l'avis du juge des enfants sera toujours requis au moment où le tribunal statue.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est envisagé, à l'article 381-1 du code civil qui définit le délaissement parental, de créer un second alinéa qui prévoit que lorsque l'enfant est âgé de moins de trois ans à la date d'introduction de la requête, le délai d'un an à l'issue duquel il est possible d'introduire la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental est réduite à six mois.

La mesure proposée qui consiste à réserver aux seuls enfants âgés de moins de trois ans l'abaissement d'un an à six mois le délai qui précède l'introduction de la requête en délaissement, et non à tous les mineurs quel que soit leur âge, ne porte pas atteinte au principe constitutionnel d'égalité. En effet, les mineurs âgés de moins de trois ans sont placés dans une situation différente de celle des mineurs âgés de plus de trois ans, au regard des enjeux majeurs liés aux besoins fondamentaux d'attachement et de stabilité au cours des premiers mois de la vie. La différence de traitement qui en résulterait à l'égard des enfants âgés de trois ans et plus, pour lesquels le délai d'un an continuerait à s'appliquer, est donc justifiée.

Il est envisagé, à l'article 381-2 du code civil qui fixe les conditions de prononcé du délaissement parental, de créer un nouvel alinéa qui précise que l'existence d'une mesure de protection ou d'un trouble psychiatrique en l'absence de perspectives d'amélioration ne constitue pas une cause d'empêchement.

Il est envisagé, à l'article 348-7 du code civil qui fixe les conditions dans lesquelles le tribunal judiciaire peut prononcer l'adoption d'un mineur en cas de refus abusif des parents ou du conseil de famille, de créer un dernier alinéa qui prévoit que le tribunal

⁵⁵ CA Poitiers, 3 juill. 1963 : JCP G 1963, II, 13308 ; V. également : CA Poitiers, 3e ch. civ., 19 févr. 2002, n° 99/01958 : JurisData n° 2002-171348.

⁵⁶ CA Chambéry, 3e ch., 17 janv. 2017, n° 16/00595 : JurisData n° 2017-000775)

peut également prononcer l'adoption simple de l'enfant confié depuis plus d'un an en application du 3° de l'article 375-3 en cas de refus abusif de consentir à l'adoption des parents lorsque ceux-ci présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale.

S'agissant du dispositif de suppléance parentale, la réforme ne crée pas un nouveau statut de l'enfant mais structure une phase intermédiaire, aujourd'hui insuffisamment encadrée en créant deux nouveaux articles dans le code de l'action sociale et des familles :

L'article L. 221-2-8 vise à instituer une évaluation pluridisciplinaire précoce et systématique de la situation des enfants de moins de trois ans confiés à l'aide sociale à l'enfance, afin d'apprécier, dans le délai judiciaire imparti, les perspectives de retour au domicile parental. Lorsque ce retour n'est pas envisageable, il a pour objet d'imposer la définition anticipée d'un projet de vie, articulé avec le projet pour l'enfant et fondé sur les besoins psychiques et relationnels de l'enfant.

L'article L. 221-2-9 a pour objet de créer un cadre juridique sécurisé permettant son accueil, lorsque le projet de vie de l'enfant est celui d'une adoption, auprès d'une famille agréée en vue de l'adoption dans le cadre d'une suppléance parentale. Il vise à garantir une continuité relationnelle, affective et géographique pour l'enfant, tout en maintenant les garanties procédurales et le contrôle des autorités administrative et judiciaire.

La mesure de suppléance parentale proposée qui consiste à permettre au président du conseil départemental, avec l'accord du juge des enfants, de confier un enfant à une famille agréée pour l'adoption dans le cadre d'un placement à l'ASE, est réservée aux seuls enfants âgés de moins de trois ans, et non à tous les mineurs quel que soit leur âge, ne porte pas atteinte au principe constitutionnel d'égalité. En effet, les mineurs âgés de moins de trois ans sont placés dans une situation différente de celle des mineurs âgés de plus de trois ans, au regard des enjeux majeurs liés aux besoins fondamentaux d'attachement et de stabilité au cours des premiers mois de la vie. La période critique des 1 000 premiers jours du développement humain pour tous les enfants⁵⁷, la vulnérabilité des enfants confiés en protection de l'enfance est aujourd'hui clairement documentée⁵⁸ et impose une réponse adaptée à leur besoin de sécurité, reconnu comme un « méta-besoin » spécifique du très jeune enfant. Plusieurs études en matière de développement de l'enfant⁵⁹ relèvent que la prise en compte

⁵⁷ [Boris Cyrulnik : Rapport-1000-premiers-jours](#)

⁵⁸ [Dr Martin-Blachais : synthese du rapport besoins fondamentaux de l'enfant](#)

⁵⁹ Bonneville-Baruchel, E. (2014). [Besoins fondamentaux et angoisses chez les tout-petits et les plus grands : l'importance de la stabilité et de la continuité relationnelle](#). *Le Carnet psy*, 5(181), 31-34.]; Delaville, E. & Pennequin, V. (2018). [Le délaissement parental : quelles conséquences sur la régulation émotionnelle des enfants et adolescents](#)

effective des besoins d'attachement, de sécurité et de stabilité est primordiale pour le développement de l'enfant en bas âge et ne revêt pas les mêmes enjeux que pour les enfants plus âgés. La différence de traitement qui en résulterait à l'égard des enfants âgés de trois ans et plus, pour lesquels le délai d'un an continuerait à s'appliquer, est donc justifiée.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Conformément aux exigences du droit international et européen, l'ensemble des mesures envisagées, qui visent à mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit des parents de mener une vie familiale normale.

Les mesures proposées, qui consistent d'une part à réduire le délai avant introduction de la requête aux fins de déclaration de délaissement parental, et d'autre part à préciser que l'existence d'une mesure de protection ou d'un trouble psychiatrique durable ne constitue pas en elle-même une cause d'empêchement, ne portent donc pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des parents.

La réduction du délai d'un an à six mois avant l'introduction de la requête s'accompagne en effet nécessairement de la proposition d'un accompagnement renforcé des parents. Le prononcé du délaissement reste ainsi soumis à l'appréciation de l'autorité judiciaire qui conserve la possibilité de rejeter la demande, au regard des circonstances de l'espèce, par exemple, si les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance n'ont pas mis en œuvre un accompagnement approprié renforcé auprès des parents dans les six mois qui ont précédé la requête, ou si le trouble psychiatrique dont souffre le ou les parents est susceptible d'amélioration.

Permettre au tribunal de passer outre le refus abusif des parents de consentir à l'adoption de leur enfant confié à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an, lorsqu'ils présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale n'apparaît pas constituer une atteinte disproportionnée au droit des parents. L'adoption prononcée est en effet circonscrite à une adoption simple ne rompant pas le lien de filiation avec ces parents.

[placés en famille d'accueil ?](#) *Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence*, 6(66), 344-354 ; Gernalc-Lévy, G. (2017, 24 janvier). [Débat sur les besoins fondamentaux de l'enfant protégé](#). Gynger ; Gouttenoire, A., Corpart, I. (2014, février). [40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui](#). Ministère de la Famille ; Mayaux, F. X., et al. (2024). [Les effets psychologiques du délaissement parental chez l'enfant placé en famille d'accueil](#). *Annales médico-psychologiques, revue psychiatrique* ; Rousseau, D., Riquin, É., Rozé, M., Duverger, P. & Saulnier, P. (2016). [Devenir à long terme de très jeunes enfants placés à l'Aide sociale à l'enfance](#). *Revue française des aires sociales*, 343-374.

Les dispositions envisagées qui conduisent à faciliter le prononcé du délaissement parental et de l'adoption simple de l'enfant confié sont guidées par un objectif de protection de l'enfant en lui conférant un statut sécurisé et conforme à ses besoins. Ces dispositions ménagent un juste équilibre entre différents intérêts : dans ce cadre, l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération déterminante qui, selon sa nature et sa gravité, peut l'emporter sur celui du parent⁶⁰. Il en résulte que l'atteinte qui est portée aux droits des parents est nécessaire et proportionnée.

La mesure de suppléance parentale est, quant à elle, pleinement compatible avec la CIDE et les standards européens. Elle renforce la protection effective des droits de l'enfant sans remettre en cause les garanties procédurales existantes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La présente mesure n'a pas d'impact sur les professions réglementées.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La déclaration judiciaire de délaissement parental conduit à déléguer la titularité et l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant à la personne, à l'établissement ou au service départemental qui a recueilli l'enfant ou à qui ce dernier a été confié ([article 381-2, alinéa 5 du code civil](#)). Par effet de la délégation, les parents sont privés de l'ensemble de leurs droits, en ce compris le droit de consentir à l'adoption. Ce consentement est donné par le conseil de famille après avis de la personne qui, en fait,

⁶⁰ CEDH, Kearns c. France, n°14 35991/04, § 79, 10 janvier 2008.

prend soin de l'enfant ([article 348-2 du code civil](#)).

La déclaration judiciaire de délaissement parental peut être prononcée à l'égard des deux parents ou d'un seul. Lorsque le délaissement parental n'est prononcé qu'à l'égard de l'un des parents, la délégation donne lieu à un partage de l'exercice de l'autorité parentale entre le délégataire et le parent non délaissant s'il exerce l'autorité parentale. En cas de délaissement prononcé à l'égard d'un seul des deux parents, l'autre, non privé de ses droits d'autorité parentale, doit donner son consentement à l'adoption de l'enfant. En ce cas, l'enfant ne saurait être admis en qualité de pupilles de l'État si l'autre parent conserve ses droits d'autorité parentale et ne les a pas remis volontairement au service de l'ASE⁶¹.

Le prononcé de l'adoption simple emporte transfert de tous les droits de l'autorité parentale à l'adoptant ([article 362 du code civil](#)).

Toutefois, l'adoption simple du mineur ne rompt pas le lien de filiation existant du mineur avec ses parents d'origine ; elle confère à l'adopté une filiation qui s'ajoute à sa filiation d'origine. Ainsi, l'adopté conserve en principe le nom de son ou ses parents d'origine ([article 363 du code civil](#)), et un droit de visite peut être accordé au(x) parent(s) d'origine, si tel est l'intérêt de l'enfant. De manière générale, le mineur dispose du droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants (grands-parents), sauf si son intérêt s'y oppose ([art. 371-4, al. 1^{er} du code civil](#)).

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les présentes dispositions n'entraînent aucun impact sur les conseils départementaux dans la mesure où leur incombe déjà la charge du repérage des situations de risque de délaissement, la saisine de la CESSEC et, le cas échéant, le dépôt d'une requête en déclaration judiciaire de délaissement parental. La mesure consiste à réduire le délai de la procédure mais n'en modifie pas les conditions. Par ailleurs, la clarification apportée sur les causes d'empêchement permettra aux services de l'aide sociale à l'enfance de disposer de critères plus clairs pour engager la procédure aux fins de délaissement parental devant les juridictions. Impacts sur les services administratifs

➤ Sur l'aspect financier

Aucune des mesures proposées ne donne de compétence nouvelle aux conseils départementaux. Elles viennent redéfinir des objectifs, prioriser des modalités d'accueil et les attendus de l'accompagnement de l'enfant et des familles.

Si, à court terme, ces modifications peuvent induire des coûts supplémentaires pour les départements (notamment en termes de formation des professionnels, de travaux sur

⁶¹ Cass. 1^{re} civ., avis, 19 juin 2019, n° 19-70.007, n° 19-70.008 : JurisData n° 2019-010683.

de nouvelles trames de rapports de situation ou sur l'élaboration du projet de vie ou en termes de restructuration des équipes), elles n'ouvrent toutefois pas droit à compensation financière de la part de l'Etat en ce qu'elles ne créent pas de missions nouvelles pour le département.

Par ailleurs, ces modifications, et notamment le fait de fixer des délais maximaux de placement, de favoriser la recherche d'accueils dans l'entourage de l'enfant, et de stabiliser plus précocement les parcours des enfants, seront de nature à réduire les durées de prise en charge et limiter les ruptures et les réorientations coûteuses.

De surcroît, la dépense d'accueil moyenne par bénéficiaire est sensiblement moins élevée en famille d'accueil que pour les autres modes de prise en charge, notamment les accueils en établissement. En 2023, elle est ainsi estimée à 35 400 euros par an et par enfant, contre une fourchette comprise entre 43 900 euros⁶² (soit 3 660 euros par mois) et 67 525 euros par an (coût annuel pour un prix de journée à 185 euros⁶³) pour les autres modalités d'accueil.

➤ Sur l'aspect organisationnel

Les mesures proposées vont nécessiter à court terme une réflexion sur les missions des services et leur coordination, notamment entre les services en charge de l'accueil familial et ceux en charge de l'adoption, s'agissant du nouveau dispositif de suppléance parentale qui ne concernera toutefois que très peu d'enfants. Elles vont également nécessiter des actions de formation.

Les conseils départementaux verront leur rôle renforcé, avec une responsabilité accrue dans l'anticipation et la sécurisation des projets de vie. Cette évolution s'inscrit dans une logique de professionnalisation et de montée en qualité des pratiques.

4.2.7 Impacts sur les services administratifs et judiciaires

La modification de l'article 348-7 du code civil impliquera que les tribunaux verront les requêtes en adoption croître puisqu'au-delà des requêtes en adoption en cas de désintéressement de l'enfant (cas déjà existant) naîtront les requêtes en adoption concernant les enfants placés depuis plus d'un an auprès d'un service départemental de l'aide sociale à l'enfance (3^o de l'article 375-3) en cas de refus abusif par les parents de consentir à l'adoption lorsque ceux-ci présentent des difficultés.

⁶² Chiffre DREES, [L'aide sociale à l'enfance Édition 2025](#) avec la réserve que les données de l'enquête Aide sociale ne permettent pas de distinguer précisément les dépenses pour chaque type d'accueil. Le chiffre de 43 900 € représente donc la dépense moyenne pour l'ensemble des modes d'accueil hors familles d'accueil, qui peuvent donc comporter des accueils hors établissements de type accueil durable et bénévole ou placement à domicile qui sont très peu coûteux.

⁶³ [Prix de journée moyens toutes taxes comprises selon le type d'hébergement, par catégorie d'établissements, fin 2021](#), DREES, 2024

Une hausse de la charge de travail pour l'ensemble du service compétent devra être anticipée.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'insertion d'un nouvel alinéa à l'article 381-2 du code civil vient préciser la notion d'« empêchement » susceptible de faire obstacle à la déclaration judiciaire de délaissement lorsque les parents qui n'ont pas entretenu avec l'enfant les relations nécessaires à son éducation ou à son développement bénéficient d'une mesure de protection ou sont affectés d'un trouble psychiatrique.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les mesures envisagées, centrées sur l'intérêt de l'enfant, visent à sécuriser le statut et le parcours de l'enfant placé, en prenant en compte, selon son âge, la temporalité et la nature spécifiques de ses besoins (stabilité et attachement) afin de favoriser au mieux son développement et son épanouissement.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Un dispositif permettant aux enfants de moins de trois ans confiés à l'aide sociale à l'enfance d'être placés dans une famille en vue de leur adoption, puis d'être adoptés rapidement, lorsque aucun retour dans leur famille d'origine n'est envisageable peut avoir des impacts fortement positifs, tant pour la société que pour les particuliers. Pour l'enfant, c'est la possibilité d'accéder très tôt à un environnement familial stable, sécurisant et affectivement constant, condition essentielle à son développement émotionnel et cognitif. Pour les adoptants, ce dispositif offre un parcours plus lisible et plus rapide, renforçant la qualité du lien d'attachement dès les premiers mois de vie. À l'échelle de la société, il contribue à réduire les ruptures de parcours, favorise l'égalité des chances et optimise l'action publique en évitant des placements longs et successifs, souvent coûteux et moins favorables au bien-être de l'enfant. En favorisant

une parentalité durable et sécurisée, ce type de mécanisme permet de construire des trajectoires plus apaisées et d'ancrer durablement ces enfants dans un cadre protecteur et structurant.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et

sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'ensemble de ces mesures a été soumis à un groupe de travail composé notamment de représentants des départements et des associations du secteur de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que des magistrats, constitué dans le cadre de travaux préparatoires à ce projet de loi.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 147-12 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Conseil national de l'adoption qui a rendu son avis le XX.

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance qui ont rendu un avis le 21 avril 2026, les consultations de ces instances étant obligatoires.

Au regard de l'impact sur les services judiciaires, les dispositions de cet article ont été soumises au Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ) dont la consultation est obligatoire en application de l'article R.253-1 du code général de la fonction publique dès lors que l'impact est significatif ([CE 4ème et 1ère chambres réunies, 01/06/2018, 391518, 4ème considérant](#)).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *journal officiel* de la République française. La loi nouvelle s'appliquera immédiatement à

la constitution et à l'extinction de situations juridiques postérieures à son entrée en vigueur. La loi nouvelle s'appliquera également immédiatement aux effets futurs de situations juridiques antérieures à son entrée en vigueur.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique en France hexagonale.

S'agissant de dispositions portant sur l'état des personnes et de la famille, celles-ci seront applicables de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, ces collectivités étant régies par le principe d'identité législative en vertu de [l'article 73 de la constitution](#).

En outre, ces nouvelles dispositions seront applicables de plein droit à Saint Barthélemy en application des [articles LO. 6213-1](#) et [LO. 6214-3](#) du code général des collectivités territoriales, à Saint-Martin en application des articles [LO. 6313-1](#) et [LO. 6314-3](#) du même code, et à Saint-Pierre-et-Miquelon conformément aux articles [LO. 6413-1](#) et [LO. 6414-1](#) du même code.

De plus, ce texte s'appliquera de plein droit à Wallis-et-Futuna en application [des articles 1 à 3 de la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970](#) relative au statut civil de droit commun dans les territoires d'outre-mer tout comme dans les terres australes et antarctiques françaises en application de [l'article 1-1 4° de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955](#) portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton.

Par ailleurs, les dispositions relatives au délaissement parental, qui sont situées dans le code civil sous le titre IX intitulé « De l'autorité parentale », seront applicables à la Polynésie française avec nécessité d'une mention expresse en application du [1° de l'article 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004](#) portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Les dispositions relatives à l'adoption, qui relèvent de l'état des personnes, seront applicables de plein droit à la Polynésie française, sans nécessité de mention expresse, en application du [4° de l'article 7 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004](#) portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Enfin, ce texte ne s'appliquera pas en Nouvelle-Calédonie [car la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012](#) relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière de droit civil, des règles concernant l'état civil et du droit commercial a transféré le droit civil à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, l'Etat n'étant dès lors plus compétent pour légiférer en matière de droit de la famille.

5.2.3. Textes d'application

Il sera nécessaire de prendre un décret en Conseil d'Etat pour préciser que l'avis du juge des enfants est requis s'agissant de la requête en adoption simple d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance lorsque le consentement des parents fait défaut. Une circulaire conjointe de présentation du ministère de la justice et du ministère des solidarités est envisagée, étant rappelé que la protection des enfants constitue une priorité de l'action gouvernementale.

TITRE II – FAVORISER ET SECURISER L'ACCUEIL A DIMENSION FAMILIALE

Article 3 : Favoriser le recours aux tiers dignes de confiance (TDC) et à l'accueil durable et bénévole (ADB)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

- Rendre obligatoire la recherche et l'évaluation des tiers digne de confiance (TDC) après un accueil en urgence

En vertu du principe de subsidiarité, la prise en charge d'un mineur en danger doit être administrative en première intention. En effet l'aide sociale à l'enfance (ASE), placée sous l'autorité du président du conseil départemental, met en œuvre des mesures de protection en faveur du mineur et de sa famille dans une optique d'aide, d'accompagnement et de protection avec l'accord des parents ([articles L. 222-1 à L.222-7](#)). **La protection administrative implique l'accord ou la demande des familles concernées.** Elle peut prendre différentes formes notamment la forme d'un placement, dit « accueil provisoire », dans un établissement, auprès d'une famille d'accueil ou un service de l'ASE.

En cas d'échec de la protection administrative ou en cas de danger grave et imminent, la prise en charge du mineur devient judiciaire. Conformément à [l'article 375 du code civil](#), des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par un juge des enfants si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

[L'article 375-2 du code civil](#) pose le principe du maintien du mineur dans son milieu actuel (mesure d'aide éducative en milieu ouvert – AEMO-). Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre.

Le placement de l'enfant est cependant prévu par l'article [375-3 du code civil](#) lorsque sa protection exige qu'il soit éloigné de son milieu familial.

Cet article énumère par ordre de priorité les différentes hypothèses d'accueil de l'enfant que le juge doit successivement envisager :

- auprès de l'autre parent (article [375-3 du code civil](#) 1°) ; auprès d'un membre de

- la famille ou un tiers digne de confiance (article [375-3 du code civil](#) 2°) ;
- auprès du service départemental d'aide sociale à l'enfance (ASE)⁶⁴ article [375-3 du code civil](#) 3°);
- dans un service ou établissement habilité ou sanitaire ou d'éducation (article [375-3 du code civil](#) 5°)..

Cette priorisation respecte l'intérêt de l'enfant à grandir dans un environnement à dimension familiale plutôt qu'en établissement.

Afin de rendre effective cette priorisation, la [loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants](#) a prévu que, sauf urgence, le juge ne peut confier un enfant auprès à un service ou un établissement visé au 3°, 4° et 5° de l'article 375-3 du code civil⁶⁵, qu'après qu'une évaluation a été menée par le service compétent sur la possibilité d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers digne de confiance.

Pourtant, en 2023, sur 221 026 mesures d'accueil en cours, 203 905 ont été ordonnées auprès de l'aide sociale à l'enfance contre 14 763 auprès d'un tiers digne de confiance ou d'un membre de la famille, soit seulement 7,24%⁶⁶. Alors que l'accueil dans l'entourage familial devrait être majoritaire, il est aujourd'hui résiduel.

Le faible taux de placement auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers digne de confiance peut s'expliquer par des problèmes de disponibilité et d'identification des personnes volontaires ou encore de configurations familiales peu adaptées à l'accueil d'un enfant⁶⁷. Ces faits ne suffisent toutefois pas à expliquer entièrement la faible part de ce type d'accueil. L'accueil auprès de tiers dignes de confiance a besoin d'être encore encouragé et simplifié afin de favoriser le recours à ce mode de placements.

- Etendre, par souci d'égalité, le principe d'indemnisation versé aux tiers dignes de confiance aux personnes exerçant de l'accueil durable et bénévole

Malgré la hiérarchie instaurée par la loi précitée du 7 février 2022, l'accueil en protection de l'enfance repose aujourd'hui sur un recours croissant aux placements institutionnels, c'est-à-dire, aux accueils en établissements⁶⁸, qui représentent 57 % des mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE) au 31 décembre 2023, soit environ 221

⁶⁴ Le placement auprès de l'ASE peut s'exécuter soit au sein d'un service d'accueil familial (familles d'accueil rémunérées par le conseil départemental), soit dans un établissement (type « foyer de l'enfance »), soit dans un lieu de vie et d'accueil (LVA) qui est une petite structure pouvant proposer des prises en charge spécifiques.

⁶⁵ Autrement dit à un service départemental de l'ASE (3°) ; à un service ou un établissement habilité (4°) ; à un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation (5°).

⁶⁶ DREES, Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance en 2023.

⁶⁷ Voir en ce sens la synthèse des rapports d'activité des tribunaux pour enfants ([dernière synthèse parue](#)), ou le [Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance](#)

⁶⁸ L'accueil d'un enfant confié à l'ASE s'exécute soit en établissement (ESMS ou Lieu de vie), soit dans un service d'accueil familial (familles d'accueil)

000 mineurs et jeunes majeurs confiés hors de leur milieu familial (DREES, 2025⁶⁹). Pour rappel, l'[article 375-3](#) du code civil prévoit la liste hiérarchisée des personnes et des services auprès desquels le placement d'un enfant peut être prononcé, **accordant une primauté à l'accueil en famille** : dans la majorité des cas, le juge des enfants confie l'enfant à « un service départemental de l'aide sociale à l'enfance », lequel décide ensuite des modalités de ce placement (au sein d'un établissement, d'un lieu de vie et d'accueil, ou d'une famille d'accueil – article 375-3 3°). Par exception, le juge des enfants peut également décider de placer directement le mineur auprès d'un « établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge » (article 375-3 4°).

Depuis 2022, l'accueil en établissement est en effet devenu la modalité la plus fréquente.

Dès lors, le développement des formes d'accueil hors institution constitue un enjeu central, rappelé tant par la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance⁷⁰ que par la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques publiques de l'ASE⁷¹. Cette dernière souligne la nécessité de limiter les parcours institutionnels marqués par des ruptures, au profit de solutions stables au sein de familles, qu'elles soient professionnelles (assistants familiaux) ou non (tiers dignes de confiance, accueil durable et bénévole).

L'accueil durable et bénévole, prévu à [l'article L. 221-2-1 du CASF](#), permet, lorsque l'enfant est pris en charge par l'ASE, sur décision administrative, et donc sur un autre fondement que l'assistance éducative, de le confier à un tiers. Celui-ci est choisi de préférence parmi les personnes déjà connues de l'enfant ou parmi d'autres volontaires susceptibles de l'accueillir durablement à leur domicile.

Cette modalité d'accueil, qui peut notamment bénéficier aux pupilles de l'Etat ou aux mineurs non accompagnés pris en charge dans le cadre d'une tutelle départementale, peut être mise en œuvre lorsque l'intérêt de l'enfant le justifie, à l'issue d'une évaluation approfondie de sa situation. Il revient au président du conseil départemental de décider de le confier à un tiers dans ce cadre et d'informer, d'accompagner et de contrôler le tiers à qui l'enfant est confié. Un référent est désigné par ce même service pour assurer le suivi et de la mise en œuvre du projet pour l'enfant.

L'accueil durable et bénévole restant une modalité d'accueil très peu répandue, il existe peu de données disponibles. D'après les données fournies par la DREES, au 31

⁶⁹ L'aide sociale à l'enfance Édition 2025.

⁷⁰ Ministère des Solidarités et de la Santé. (2019). Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 : Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits.

⁷¹ Rapport de la commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance [Tome I - Rapport - 17e législature - Assemblée nationale](#)

décembre 2023, on dénombrait seulement 1 019 enfants accueillis chez des accueillants durables et bénévoles⁷².

L'accueil chez un tiers digne de confiance et l'accueil durable et bénévole (ABD) sont deux dispositifs similaires, l'un mobilisé dans le cadre administratif (ADB) et l'autre dans le cadre judiciaire (TDC). Pour autant, leurs régimes diffèrent s'agissant notamment de l'indemnisation des ADB.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel déduit des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946 l'existence du droit de mener une vie familiale normale ([décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France](#)), ainsi qu'une exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S.](#) et [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#)).

En vertu d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité, tel que prévu aux articles 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 27 août 1789, ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il y déroge pour des raisons d'intérêt général, à la condition dans les deux cas que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ([décision n° 89-254 DC, Loi modifiant la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, 4 juillet 1989, cons. 18](#) ; [décision n° 2017-654 QPC, 28 sept. 2017, Société BPCE., paragr. 10](#)). A titre d'illustration, dans sa décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a admis que les mineurs capables de discernement et les autres enfants se trouvaient dans des situations différentes, que cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ([décision n 2016-739 DC du 17 novembre 2016, Loi de modernisation de la justice du XXIe siècle](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit au respect de la vie privée et familiale est protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que

⁷² DREES, Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance en 2023

pour autant que cette ingérence est prévue par la loi, et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La Cour européenne des droits de l'homme considère donc que l'article 8 de la Convention impose aux Etats non seulement l'obligation de s'abstenir d'ingérences arbitraires dans le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale, mais aussi de prendre des mesures en vue d'assurer le respect effectif de ce droit ([CEDH Kab c/ Espagne n° 59819/08, §95, 10 avril 2012](#)). Elle exerce un contrôle de proportionnalité sur le fondement de cet article 8 afin de s'assurer que les mesures prises visant à limiter ou rompre les liens parents-enfants constituent une ingérence justifiée de l'Etat au regard de l'intérêt de l'enfant.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que de manière générale, d'une part, l'intérêt supérieur de l'enfant dicte que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans les cas où celle-ci se serait montrée particulièrement indigne. En conséquence, seules des circonstances tout à fait exceptionnelles peuvent en principe conduire à une rupture du lien familial.

En complément, selon l'article 3.1 de la **Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, reconnue d'applicabilité directe devant les juridictions nationales, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent. Cette convention prévoit en son article 20 que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État. Le même article précise que les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale et que cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la *kafala* de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié.

Enfin, l'article 7 de la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. Son article 24 consacre l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale devant guider « tous les actes relatifs aux enfants ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La France se situe parmi les pays d'Europe où le recours à l'accueil en institution est le

plus élevé. D'après les travaux de Bruno Michon, chargé de recherche et de développement à l'École supérieure européenne de l'intervention sociale, le nombre d'enfants placés y est environ deux fois plus élevé qu'en Allemagne⁷³. La spécificité française tient aussi à la place prépondérante donnée aux établissements, alors que d'autres pays ont fait des choix opposés, privilégiant l'accueil dans des familles. Au Canada, par exemple, 84,3 % des enfants pris en charge hors de leur foyer vivent dans un milieu familial (Agence de la santé publique du Canada, 2024⁷⁴). L'orientation française contraste avec les lignes directrices des Nations unies, qui considèrent l'accueil familial comme la modalité de prise en charge la plus conforme aux droits et aux besoins fondamentaux des enfants.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

- Rendre obligatoire la recherche et l'évaluation des TDC après un accueil en urgence.

La loi du 7 février 2022 a posé le principe de la recherche et de l'évaluation systématique dans l'entourage de l'enfant des tiers dignes de confiance susceptibles de l'accueillir, avant toute décision d'accueil à l'ASE. Elle a explicitement prévu une exception dans les situations d'urgence sans préciser que, même après un accueil en urgence, la recherche d'un tiers digne de confiance reste nécessaire.

Cette mesure vise donc à compléter la loi sur ce point et à rendre obligatoire la recherche et l'évaluation d'un tiers digne de confiance, dans un délai de 3 mois, après un accueil en urgence qui n'aurait pas permis préalablement cette évaluation.

- Etendre, par souci d'égalité, le principe d'indemnisation versé aux tiers dignes de confiance aux personnes exerçant de l'accueil durable et bénévole.

Si le cadre juridique de l'accueil durable et bénévole est désormais établi, les droits qui en découlent pour les accueillants limitent son essor.

Par exemple, les tiers dignes de confiance (qui sont leur équivalent dans le cas d'un accueil judiciaire) bénéficient, en application de l'article L. 228-3 du CASF, d'une prise en charge par le département des dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite

⁷³« [Parentalités et protection de l'enfance, regards croisés franco-allemands : \(dé\)passer les frontières](#) » in Parentalités, et après ?

⁷⁴Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, approuvées par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 2009, digitallibrary.un.org/record/673583/files/A_RES_64_142-FR.pdf

des mineurs qui leur sont confiés ainsi qu'en général des allocations familiales. Les tiers dignes de confiance déclarent en outre auprès de la caisse d'allocations familiales l'enfant à charge permettant ainsi sa prise en compte dans l'ensemble des prestations.

A contrario, bien que dans une situation similaire, aucune disposition législative ne prévoit aujourd'hui l'indemnisation des accueillants durables et bénévoles. Cette absence d'indemnisation constitue une inégalité de traitement entre deux modes d'accueil familiaux pourtant similaires et un frein à la mobilisation des familles bénévoles. En effet, pour des ménages modestes, accueillir durablement un enfant, notamment un bébé ou un adolescent, sans indemnisation minimale constitue un obstacle réel, particulièrement en contexte de tension sur le coût de la vie. Il est à noter que l'indemnisation compense les frais supplémentaires assumés du fait de l'accueil d'un enfant, sans constituer une rémunération.

Certains départements ont pris l'initiative d'indemniser les accueillants durables et bénévoles dans le cadre de leur règlement départemental d'aide sociale, couvrant ainsi tout ou partie des frais liés à l'accueil. Cette pratique, laissée à la discrétion des collectivités, demeure variable selon les territoires, ce qui génère des disparités dans les conditions d'accueil et peut entraîner des inégalités de traitement entre enfants confiés.

En l'absence de disposition législative, l'indemnisation resterait facultative et territorialisée, sans garantie d'égalité de traitement ni levier structurant pour développer l'ADB. Il apparaît dès lors nécessaire de donner un fondement législatif clair au principe d'indemnisation de l'accueil durable et bénévole, en l'alignant sur le régime applicable aux tiers dignes de confiance.

Par ailleurs, plusieurs situations ont mis en évidence la nécessité d'assurer une continuité d'accueil pour des enfants accueillis depuis leur plus jeune âge par des assistants familiaux approchant de la retraite. L'indemnisation de l'accueil durable offre alors une solution sécurisante pour maintenir l'enfant dans un cadre de vie familial, sans rupture de lien ni changement de lieu de vie.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

- Rendre obligatoire la recherche et l'évaluation des TDC après un accueil en urgence

La recherche des ressources dans l'entourage de l'enfant pour le prendre en charge doit être systématiquement explorée par les services éducatifs pour permettre, lorsque cela est possible, de proposer un cadre connu aux enfants à protéger ainsi qu'à leurs parents, et ce, même si l'enfant a été accueilli initialement en urgence.

Cela répond également à une attente des familles et des proches de la famille de voir

étudier toutes les possibilités de prise en charge du mineur par les services éducatifs avant que ces services ne formulent une demande d'accueil à l'aide sociale à l'enfance afin de pouvoir éventuellement signaler leur souhait de prendre en charge le mineur dans un cadre connu. Elle apportera un réel soutien dans l'office du juge car celui-ci aura connaissance de tous les éléments utiles pour statuer sur la prise en charge de l'enfant.

Il en est également attendu une meilleure adhésion des parents à la mesure d'accueil puisqu'ils connaîtront l'environnement dans lequel évolue leur enfant.

- Etendre, par souci d'égalité, le principe d'indemnisation versé aux tiers dignes de confiance aux personnes exerçant de l'accueil durable et bénévole

La mesure proposée vise à encourager le recours à l'accueil durable et bénévole, mode d'accueil à dimension familiale, en assurant une prise en charge des frais engagés. Elle permet également de garantir une égalité de traitement entre les différents modes d'accueil à dimension familiale, en alignant le régime applicable à l'accueil durable et bénévole sur celui prévu pour les tiers dignes de confiance. Enfin, elle a pour objectifs de sécuriser le parcours des enfants protégés et de renforcer leur continuité, en limitant les ruptures et changements de lieux d'accueil.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le statu quo n'est pas envisageable s'agissant de la recherche des TDC dans le cadre d'un placement en urgence car cela revient à priver certains enfants d'une chance d'être confié à un proche, à la seule raison que leur retrait de leur famille s'est fait dans des conditions particulières.

Le statu quo n'est pas envisageable s'agissant de l'indemnisation des ADB. Il maintiendrait une situation inégalitaire de fait entre les bénévoles sur le territoire selon que le département accepte de prendre en charge ou non les frais d'entretien de l'enfant. Il maintiendrait également une inégalité de traitement entre les bénévoles selon qu'ils interviennent dans le cadre d'un placement administratif (ADB) ou dans le cadre d'un placement judiciaire (TDC). Le statu quo ne permettrait pas, à moyen et long terme, de favoriser le recrutement des ADB

3.2. OPTION RETENUE

L'article 4 procède à la modification de l'article 375-3 du code civil pour rendre obligatoire la recherche et l'évaluation des TDC après un accueil en urgence. Le projet de

loi vise à compléter la législation en vigueur sur ce point et donc à rendre obligatoire la recherche et l'évaluation d'un TDC, dans un délai de 3 mois, après un placement en urgence qui n'aurait pas permis préalablement cette évaluation. Les services de l'ASE ou les services mandatés pour une investigation (dans le cadre d'une mesure judiciaire d'investigation éducative ordonnée par le juge des enfants) d'un délai de trois mois pour rendre compte de ces recherches.

Il propose ensuite d'étendre, par souci d'égalité, le principe d'indemnisation versé aux tiers dignes de confiance aux personnes exerçant de l'accueil durable et bénévole. Les dispositions de la [loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants](#) qui ont instauré le statut du tiers digne de confiance dans le CASF s'étant directement inspirées du modèle de l'accueil durable et bénévole, il est proposé de retenir une solution alignant le dispositif d'indemnisation de l'accueil durable et bénévole sur celui applicable aux tiers dignes de confiance.

Le dispositif envisagé vise à rendre obligatoire le principe d'indemnisation de l'accueillant durable et bénévole, à l'instar des dispositions applicables aux tiers dignes de confiance. Cette indemnisation a pour objectif de couvrir les dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite pour chaque enfant accueilli au titre de l'accueil durable et bénévole, selon des modalités fixées par décret. Cette indemnité est à la charge du département à qui l'enfant est confié, en conformité avec [l'article L. 228-3](#) du CASF.

Ce dispositif s'inscrit dans la continuité des évolutions récentes en faveur de la reconnaissance des formes d'accueil familial.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article 4 procède à la modification de l'articles 375-3 du code civil. La mesure envisagée emporte modification de l'article L. 221-2-1 du CASF, qui organise l'accueil durable et bénévole, pour y insérer un alinéa prévoyant l'indemnisation des accueillants, et création de l'article L. 228-3-1 du CASF, au sein du chapitre relatif aux dispositions financières de l'ASE, pour préciser que l'indemnité d'entretien, d'éducation et de conduite due au titre de l'accueil durable et bénévole est à la charge du département qui a confié l'enfant.

Les mesures présentées s'inscrivent dans le cadre des exigences constitutionnelles résultant du Préambule de la Constitution de 1946, qui garantit la protection de la santé, de la sécurité matérielle et morale de l'enfant, ainsi que de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'enfance, reconnu par la jurisprudence

constitutionnelle en ce qu'elles permettent de prendre en compte l'intérêt de l'enfant de vivre dans un environnement familial, même s'il ne peut rester dans sa propre famille.

Elles concourent également au respect du principe d'égalité devant la loi, d'une part en assurant un traitement homogène des situations des enfants confiés à l'ASE dans un cadre administratif (dans le cadre de l'accueil durable et bénévole) ou confiés à un tiers digne de confiance dans le cadre judiciaire et, d'autre part, des personnes bénévoles souhaitant accueillir un enfant, qu'il soit confié avec l'accord de ses parents dans le cadre administratif (ADB) ou dans un cadre judiciaire contraint (TDC).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les mesures proposées sont pleinement compatibles avec les engagements internationaux de la France en ce qu'elles viennent s'assurer de la prise en compte de l'intérêt de l'enfant faisant déjà l'objet d'une mesure de séparation d'avec sa famille pour lui garantir une juste réponse à son besoin de stabilité et de sécurité sans contrevenir aux droits des parents.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Pour les familles accueillantes, la mesure sécurise le cadre matériel de l'accueil, en évitant que celui-ci repose uniquement sur leurs ressources propres, offrant une reconnaissance de leur rôle dans la prise en charge des enfants confiés. Chaque bénévole pourra percevoir une indemnité d'environ 14,77 € par jour pour couvrir les frais d'entretien de l'enfant.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La recherche systématique d'un TDC permettra au juge des enfants de disposer des éléments permettant éventuellement d'ordonner un accueil auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers digne de confiance même après un accueil en urgence.

Cela aura pour effet de diminuer le nombre des accueils à l'ASE ainsi que les dépenses d'hébergement des enfants confiés qui sont en moyenne, hors accueil familial, compris entre 43 900 euros⁷⁵ (soit 3 660 euros par mois) et 67 525 euros par an (coût annuel pour un prix de journée à 185 euros⁷⁶).

Les indemnités versées au titre de l'accueil durable et bénévole constituent une charge nouvelle pour les départements, chefs de file de la protection de l'enfance. Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, cette charge nouvelle a vocation à être compensée par l'État.

D'après les données fournies par la DREES⁷⁷, au 31 décembre 2023, on dénombrait 1 019 enfants placés chez des accueillants durables et bénévoles.

L'objectif étant d'aligner le régime des accueillants durables et bénévoles sur celui des tiers dignes de confiance, il convient pour évaluer le coût prévisible de cette mesure de se reporter au régime juridique applicable aux tiers dignes de confiance.

Selon les dispositions de l'article L. 228-3 du code de l'action sociale et des familles, le département prend en charge financièrement, au titre de l'aide sociale à l'enfance, les dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite de chaque mineur confié par l'autorité judiciaire à un tiers digne de confiance, en application du 2° de l'article 375-3 du code civil, mais aucun texte ne précise le montant de cette indemnité d'entretien. Des remontées des départements, il est cependant constaté que ces derniers fixent le plus souvent ce montant en référence à l'indemnité d'entretien versée à l'assistant

⁷⁵ Chiffre DREES, [L'aide sociale à l'enfance Édition 2025](#) avec la réserve que les données de l'enquête Aide sociale ne permettent pas de distinguer précisément les dépenses pour chaque type d'accueil. Le chiffre de 43 900 € représente donc la dépense moyenne pour l'ensemble des modes d'accueil hors familles d'accueil, qui peuvent donc comporter des accueils hors établissements de type accueil durable et bénévole ou placement à domicile qui sont très peu coûteux.

⁷⁶ [Prix de journée moyens toutes taxes comprises selon le type d'hébergement, par catégorie d'établissements, fin 2021](#), DREES, 2024

⁷⁷ DREES, Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance en 2023.

familial, dont le montant est prévu à l'article D. 423-22 du code de l'action sociale et des familles. En référence à cet article, le montant de l'indemnité versée aux TDC est donc égal ou supérieur à 3,5 fois le minimum garanti mentionné à l'article L. 3231-12 du code du travail. Au 1^{er} janvier 2025, le minimum garanti s'élève à 4,22€ ; le montant de l'indemnité d'entretien est donc de 14,77€ par jour.

Pour chiffrer la compensation, il est nécessaire de calculer le montant minimal (données DREES x indemnité entretien AF x nombre de jours par an) et le montant maximal estimé (données DREES+10% données DREES) x indemnité entretien AF x nombre de jours par an) :

Montant minimal : 1019 enfants x 14,77 x 365 = 5 493 479,95, soit environ 5,49 millions d'euros par an.

Montant maximal estimé : 1 131 enfants x 14,77 x 365 = 6 097 277,55, soit environ 6,1 millions d'euros par an. Le montant maximal estimé vise à ajuster le total d'enfants accueillis pour compenser l'absence de données d'environ 10 % des départements.

Néanmoins, ces charges nouvelles doivent être appréciées au regard des économies potentielles liées au développement de l'accueil durable et bénévole. En effet, la montée en charge de l'accueil durable et bénévole pourrait permettre de réduire une partie des accueils en établissement dont le coût unitaire est largement supérieur. En retenant à titre d'ordre de grandeur une dépense moyenne d'accueil hors accueil familial de 43 900 € par an et par enfant (DREES, 2025)⁷⁸, et un coût moyen d'accueil durable et bénévole indemnisé d'environ 5 400 € par an (indemnité entretien x nombre de jours par an, soit 14,77 x 365), l'écart de coût unitaire est de l'ordre de 38 500 € par enfant et par an.

Entre 2018 et 2024, le nombre de mineurs accueillis en accueil durable et bénévole est passé de 373 à 1 080, soit une progression moyenne d'environ 120 enfants supplémentaires par an. À des fins de simulation, on peut supposer que la mesure envisagée permettra de doubler le nombre de places par an, soit environ 240 enfants supplémentaires pris en charge par an. Dans cette hypothèse, le nombre d'enfants accueillis en accueil durable et bénévole atteindrait, au bout de cinq ans, environ 2 280. Rapporté à l'écart de coût unitaire, cela correspondrait à des économies potentielles de l'ordre de 46 millions d'euros par an. Au bout de dix ans, le nombre concernés atteindrait environ 3 480, soit près de 2 400 enfants supplémentaires, pour des économies théoriques de l'ordre de 92 millions d'euros par an.

Il est toutefois important de souligner que ces estimations sont indicatives et reposent sur des hypothèses de montée en charge de l'offre d'accueil durable et bénévole qui

⁷⁸ Il s'agit d'une moyenne établie par la DREES, les établissements disposant d'une large palette en termes de modalités de placement, si l'on se limite strictement à « l'hébergement en internat collectif » avec un prix de journée des 185 euros, le coût annuel se monte alors à 67 525 €

devront être confirmées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la loi.

Par ailleurs, si cette mesure crée une charge nouvelle pour les départements, elle leur offre en contrepartie un levier concret pour diversifier l'offre d'accueil familial, en cohérence avec les préoccupations exprimées par ces derniers quant à la crise de l'accueil familial et à la saturation de l'offre en établissements. Elle peut avoir pour effet d'augmenter le nombre d'accueillants durables et bénévoles, contribuant à réduire la saturation des établissements, à améliorer la prise en charge des enfants et à maîtriser leurs dépenses.

L'article 3 prévoit expressément la compensation de cette charge nouvelle.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs et judiciaires

Les juges des enfants disposeront dorénavant, après un accueil en urgence, d'une évaluation des services compétents des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de la famille ou un tiers de confiance.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Cette mesure vise à améliorer la qualité de l'accueil des enfants en les confiant à des personnes connues de lui et de ses parents. La mesure envisagée devrait permettre de sécuriser davantage les enfants dans le cadre de la mesure d'accueil.

Pour les enfants concernés, les impacts attendus sont une augmentation des possibilités d'accueil dans des familles bénévoles durablement engagées et une meilleure continuité de leurs parcours, afin d'éviter les changements de lieu de vie et les ruptures, facteurs de vulnérabilité supplémentaires. Cette stabilisation des parcours répond directement aux constats récurrents des rapports d'inspection et de la commission d'enquête parlementaire

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Elle améliore la lisibilité des parcours pour les enfants, les familles et les accueillants, en clarifiant les perspectives d'évolution du statut de l'enfant.

Un impact positif est attendu sur les familles pour lesquelles l'accueil de leur enfant, a fortiori en urgence, peut s'avérer difficile. Savoir que des investigations seront menées pour rechercher si une personne de leur connaissance (membre de la famille ou proche) peut prendre en charge leur enfant permettra de les rassurer et d'emporter une plus grande adhésion de leur part à la mesure d'accueil.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La mesure relative à l'indemnisation des accueillants durables et bénévoles a été soumise à un groupe de travail, consulté par la DGCS dans le cadre des travaux préliminaires à ce projet de loi et composé notamment de représentants des employeurs (départements et associations).

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance qui ont rendu un avis le 21 avril 2026, les consultations de ces instances étant obligatoires.

Au regard de l'impact sur les services judiciaires, les dispositions de cet article ont été soumises au Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ) dont la consultation est obligatoire en application de l'article R.253-1 du code général de la fonction publique dès lors que l'impact est significatif ([CE 4ème et 1ère chambres réunies, 01/06/2018, 391518, 4ème considérant](#)).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure envisagée est applicable s'agissant des TDC de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Les collectivités de l'article 74 sont, quant à elles, régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause. Toutefois les statuts de Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans nécessité de mention expresse en ce sens dans la loi ou le règlement en cause. Dès lors, la présente disposition s'appliquera à Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon.

En revanche, ces dispositions sont inapplicables en Nouvelle-Calédonie (compétence locale, 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

Les dispositions relatives à l'action sociale ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

A Wallis et Futuna, l'Etat n'est pas compétent en matière d'aide sociale (32° de l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957).

A la lecture combinée des articles 13 et 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée, l'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale en Polynésie française. Dans un avis du 4 février 1997 (CE n° 359.500), le CE a affirmé que ni la loi relative à l'organisation de la Polynésie française, ni le statut d'autonomie n'ont réservé l'aide sociale à l'enfance à l'État. Ce même avis précise, par ailleurs, que la section adoption du service des affaires sociales de Papeete a les mêmes compétences que le service de l'aide sociale à l'enfance en métropole pour appliquer en Polynésie les lois relatives à l'adoption.

L'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale conformément aux articles 21 et 22 (4°) de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 portant statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. Par délégation cette compétence est exercée par les provinces.

5.2.3. Textes d'application

La mise en place de l'indemnisation des accueillants durables et bénévoles implique de préciser par décret en Conseil d'État du ministre en charge des familles le périmètre des dépenses couvertes par l'indemnité, ses modalités de calcul, de fixation et de

versement. Ce décret s'inspirera directement des règles applicables à l'indemnité réservée aux tiers dignes de confiance.

Article 4 – Réformer la réglementation relative aux assistants familiaux pour favoriser et élargir le recrutement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Fin 2023, seuls 36 % des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) étaient accueillis par des assistants familiaux, contre 56 % en 2006 (DREES, 2025⁷⁹). Cette baisse importante et régulière est imputable non seulement à une crise d'attractivité de la profession mais également à une pyramide des âges défavorable. En effet, en 2021, un assistant familial sur deux avait 55 ans ou plus, et un quart avait dépassé les 60 ans (DREES, 2023⁸⁰). Alors que le nombre de familles d'accueil diminue depuis plus d'une décennie, l'enjeu du renouvellement et du recrutement de ces professionnels essentiels à la protection de l'enfance a atteint un seuil critique.

Cette pénurie engendre des effets délétères sur l'exécution des mesures de placement : elle compromet la capacité des départements à garantir un accueil stable et sécurisant aux mineurs concernés, ce qui a un impact sur leur équilibre émotionnel et leur développement. La pression accrue sur les services d'accueil familial existant fragilise l'ensemble du dispositif, à la fois pour les enfants et pour les professionnels mobilisés.

Il apparaît donc nécessaire, pour répondre aux besoins croissants de l'ASE, de simplifier l'entrée dans la profession, de favoriser des modes d'accueil plus souples et de diversifier les voies d'accès à la profession. Trois mesures sont proposées dans cet article :

- Transférer la compétence d'agrément des assistants familiaux du service de protection maternelle et infantile (PMI) vers le président du conseil départemental ;
- Autoriser la possibilité de délivrer un agrément conditionnel et limité par profils ;
- Créer un cadre juridique et un agrément spécifique pour les accueils relais.

⁷⁹ [L'aide sociale à l'enfance. Bénéficiaires, mesures et dépenses départementales associées - Édition 2025 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques](#)

⁸⁰ [Les assistants familiaux en 2021 : qui sont-elles ? | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques](#)

a) Sur l'agrément des assistants familiaux

Pour exercer la profession d'assistant maternel ou d'assistant familial, un agrément est obligatoire. Depuis 1977, il s'impose dès qu'une personne souhaite faire de l'accueil de mineurs à son domicile une activité habituelle et rémunérée, et ce, quel que soit l'âge des enfants. Institué pour protéger les mineurs, l'agrément vise à écarter les candidats qui ne sont pas jugés en mesure de garantir le développement physique, intellectuel et affectif de l'enfant. L'agrément ouvre le droit d'exercer la profession d'assistant familial, mais est distinct du recrutement.

Pour encadrer plus strictement l'attribution de l'agrément et mettre fin à certaines pratiques jugées trop restrictives des conseils départementaux, la [loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux](#), puis le [décret n°2006-1153 du 14 septembre 2006 relatif à l'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux](#), ont précisé la procédure. Ces textes ont été complétés par un [référentiel d'agrément](#), obligatoire pour les départements, entré en vigueur en 2014.

L'agrément des assistants familiaux, prévu à [l'article L421-3](#) du code de l'action sociale et des familles (CASF), repose sur une évaluation du candidat, incluant notamment ses compétences éducatives et les conditions matérielles de son logement, et conditionne l'entrée dans la profession.

En application des articles [L2111-2](#) et [L2112-1](#) du code de la santé publique, **l'évaluation des candidats à l'agrément en qualité d'assistant familial relève actuellement des services de protection maternelle et infantile (PMI)**. Cette évaluation a pour objet d'apprécier, notamment au travers de visites au domicile et d'entretiens, les conditions matérielles d'accueil, les garanties sanitaires et de sécurité, ainsi que les compétences éducatives, la disponibilité et le projet d'accueil du candidat.

Or, des exigences d'aménagement génériques – pour permettre l'accueil de tout profil d'enfants, y compris des tout-petits ou des enfants en situation de handicap – sont parfois imposées indépendamment des profils d'enfants que le candidat envisage d'accueillir. La perspective de travaux lourds, sans lien avec le projet d'accueil, peut décourager des personnes présentant pourtant des compétences éducatives adaptées. Plusieurs départements ont pu faire part de ce que des candidats renoncent à entrer dans la profession, dissuadés par les coûts parfois importants d'aménagement de leur logement qu'ils devront engager sans certitude d'obtenir l'agrément. Cet objectif ne remet nullement en cause l'exigence d'un logement adapté pour l'accueil d'enfants en situation de handicap, qui reste une obligation lorsque la situation de l'enfant le requiert. Sur les types d'accueil autorisés par l'agrément

A côté de **l'accueil continu « classique »**, l'article [L421-16](#) du CASF reconnaît la possibilité d'un **accueil intermittent**, défini comme un accueil non continu ou un accueil dont la charge principale n'incombe pas à l'assistant familial, mais à une autre

structure, telle qu'un foyer de l'enfance ou un autre service de placement familial. Afin de garantir une réponse immédiate à des besoins urgents, les employeurs peuvent, en application de l'article [L423-30-1](#) du même code, spécialiser certains assistants familiaux dans ce type d'accueil.

Dans les faits, en raison de la diminution du nombre d'assistants familiaux et de l'augmentation concomitante des placements, les assistants familiaux sont aujourd'hui très majoritairement mobilisés sur des accueils à temps plein, et ce, même dans le cadre d'accueils intermittents. Cette situation constitue un frein à l'application effective des dispositions issues de la [loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants](#), qui permettent à l'employeur de prévoir que l'assistant familial bénéficie d'au moins un samedi et un dimanche consécutifs de repos par mois, ces jours ne s'imputant pas sur ses congés payés (article [L423-33-1](#)CASF). Faute de professionnels disponibles pour assurer la continuité de l'accueil pendant ces périodes, cette avancée législative reste largement inappliquée.

Par ailleurs, l'absence d'un cadre juridique dédié à une activité d'accueil partiel freine l'entrée progressive dans la profession. De nombreuses personnes, notamment celles qui exercent une autre activité ou profession, pourraient être intéressées par un engagement partiel dans l'accueil familial, à condition que celui-ci soit compatible avec leur disponibilité. L'absence d'un statut intermédiaire limite la diversification du vivier de candidats potentiels dans un contexte de crise de recrutement.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel déduit des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946 l'existence du droit de mener une vie familiale normale ([décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France](#)), ainsi qu'une exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S.](#) et [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#)).

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 confirme le principe de libre administration des collectivités territoriales déjà présent dans la Constitution de 1958 ([art. 72](#)) et inscrit auparavant dans la Constitution de 1946. Repris dans le code général des collectivités territoriales, la libre administration est un principe à valeur

constitutionnelle (Cons. const. 23 mai 1979, [n° 79-104 DC](#), § 9) qui s'impose au législateur et à toutes les autorités administratives. La Constitution assigne au pouvoir législatif de déterminer le contenu de la libre administration tout en opérant la répartition des compétences entre les collectivités et l'État ([art. 34](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit au respect de la vie privée et familiale est protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi, et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

La Cour européenne des droits de l'homme considère donc que l'article 8 de la Convention impose aux Etats non seulement l'obligation de s'abstenir d'ingérences arbitraires dans le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale, mais aussi de prendre des mesures en vue d'assurer le respect effectif de ce droit ([CEDH Kab c/ Espagne n° 59819/08, §95, 10 avril 2012](#)). Elle exerce un contrôle de proportionnalité sur le fondement de cet article 8 afin de s'assurer que les mesures prises visant à limiter ou rompre les liens parents-enfants constituent une ingérence justifiée de l'Etat au regard de l'intérêt de l'enfant.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que de manière générale, d'une part, l'intérêt supérieur de l'enfant dicte que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans les cas où celle-ci se serait montrée particulièrement indigne. En conséquence, seules des circonstances tout à fait exceptionnelles peuvent en principe conduire à une rupture du lien familial.

En complément, selon l'article 3.1 de la **Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, reconnue d'applicabilité directe devant les juridictions nationales, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent. Cette convention prévoit en son article 20 que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État. Le même article précise que les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation

nationale et que cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la *kafala* de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié.

Enfin, l'article 7 de la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. Son article 24 consacre l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale devant guider « *tous les actes relatifs aux enfants* ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

➤ L'accueil familial au Luxembourg

En 2016, on comptabilise 1300 enfants placés au Luxembourg, dont 501 enfants et jeunes sont accueillis dans 378 familles d'accueil et 799 enfants et jeunes sont placés en institution. Plus des 2/3 des placements sont judiciaires, ce qui signifie que la coopération parentale reste minoritaire face à la mesure. Si l'on compare ces chiffres à la France, on constate que le nombre d'enfants confiés est équivalent à ceux d'un département français, si le placement en famille d'accueil est par contre majoritaire en France, puisqu'il concerne 52 % des placements, et la judiciarisation des mesures est tout aussi généralisée (Oned, 2015) qu'au Luxembourg. La difficulté de coopérer avec les parents, de les intégrer au processus de prise en charge et de les accompagner dans la mesure reste une réelle question. Malgré cette différence entre les deux pays, on constate que les choix politiques et idéologiques sont similaires, et que le processus engagé en protection de l'enfance choisi par le Luxembourg est proche de celui de la France. Le législateur luxembourgeois a introduit des mesures soutenant davantage la prévention et le développement des compétences parentales, pour planifier un éventuel retour de l'enfant au sein de sa famille d'origine et dans le même temps professionnalise les familles d'accueil, par le biais d'une sélection, d'une formation et d'un exercice soumis à l'obtention d'un agrément.

➤ L'accueil familial en Suisse

Après avoir longtemps été cantonné à un rôle de sanction pour des parents considérés comme « nocifs » pour la société, l'accueil familial en Suisse est aujourd'hui considéré comme une mesure de protection pour l'enfant, même s'il n'est pas reconnu comme un métier. Il est indemnisé. Cette absence de professionnalisation pose un certain nombre de questions autour de la difficulté de recrutement des familles d'accueil, de leur suivi mais aussi de leur formation.

➤ L'accueil familial en Allemagne

La proportion des enfants et adolescents vivant en familles d'accueil est relativement faible comparativement à la France.

Bien que des experts internationaux aient souligné depuis plus d'une décennie toute l'importance de favoriser le placement des enfants en accueil familial plutôt qu'en établissement, l'Allemagne poursuit encore aujourd'hui l'orientation des enfants et adolescents vulnérables vers des établissements ou des foyers plutôt que des familles d'accueil. La frontière est néanmoins poreuse entre les placements en famille d'accueil spécialisée et les foyers, due à une comptabilisation globalisée. Comme dans nombre de pays européens, l'aide à la jeunesse se traduit tout d'abord par un choix privilégié de l'aide aux familles par rapport aux placements. C'est seulement lorsque ces interventions ne peuvent pas garantir la protection du bien de l'enfant qu'un placement est envisagé. Les familles d'accueil sont dans la majorité des cas bénévoles, recevant une faible indemnité compensatoire comme on peut le retrouver dans certains pays européens tels que la Belgique ou la Suisse. Toutefois, il existe de plus en plus de familles d'accueil spécialisées, constituées d'éducateurs professionnels exerçant à leur domicile, qui reçoivent un salaire correspondant à leurs prestations.

➤ L'accueil familial en Espagne

L'accueil familial en Espagne s'est développé avec la loi de 1987, sur le Placement Familial et l'Adoption. Cette loi représente un changement majeur en matière de protection de l'enfance et souligne l'importance prioritaire de la famille et du placement familial comme premier choix pour le placement des enfants séparés de leur famille.

L'accueil familial s'est structuré avec des modules de formation, puis en 2010, un accueil familial professionnel a été créé venant en appui à l'accueil en famille élargie qui lui a toujours existé. Les familles d'accueil ne sont pas rémunérées, elles reçoivent un soutien financier qui peut varier selon les régions autonomes et selon le type de famille (famille élargie / famille d'accueil professionnelle). En Espagne, en 2013, on compte 35 045 enfants pris en charge par le système de protection d'enfants. 38,2 % d'enfants sont pris en charge en établissement et 61,8 % sont en famille d'accueil. La plupart des enfants accueillis en famille d'accueil le sont au sein de leur parenté pour 74 % et le reste 26 % dans une famille d'accueil non apparentée. La spécificité de l'Espagne demeure le recours au placement des enfants dans sa famille élargie, avec 74 % de l'accueil familial. On constate également de 2008 à 2013 une augmentation du nombre d'enfants pris en charge en famille d'accueil, puisqu'on est passé de 58 % à 61,8 %. Dans la majorité des cas, ce sont les grands-parents maternels qui prennent en charge les enfants. Les enfants en accueil intra familial ont un sentiment d'abandon moins important que ceux dans une autre famille, et connaissent moins de rupture dans l'accueil. Toutefois une confusion des rôles peut être possible, et des

difficultés peuvent survenir entre les grands-parents prenant en charge l'enfant et ses parents.

➤ L'accueil familial en Italie

L'Italie favorise la préservation des liens familiaux et accorde une importance particulière aux membres proches de la famille qui doivent fournir les moyens nécessaires à l'enfant lorsque les parents en sont dans l'impossibilité. Cette centration sur la famille élargie et le réseau social de proximité est au cœur des dispositifs de protection et d'adoption mis en place. En effet, il existe beaucoup de placements en famille élargie, notamment dans la province de Milan, qui représente plus de la moitié des enfants protégés.

➤ L'accueil familial en Belgique

En communauté française, on dénombre 7500 jeunes accueillis dont 3400 sont confiés en famille d'accueil. 55 % sont des mesures judiciaires et 45 % des mesures administratives. Dans 70 % des cas, la famille d'accueil fait partie du réseau élargi du jeune, les autres familles sont recrutées par le service de placement familial. Les familles d'accueils ne sont pas considérées comme des professionnels, elles ne reçoivent pas une rémunération mais une allocation mensuelle comme aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne. Le statut de bénévole des familles d'accueil, l'absence de statut professionnel ne permet pas aux accueillants familiaux de revendiquer leur activité comme un métier ou une profession.

En Flandre, la famille d'accueil est de plus en plus l'option de choix pour le placement des enfants hors du foyer. Si auparavant, le placement en famille d'accueil était considéré comme une intervention provisoire avec pour but principal, la réunification de la famille, depuis 2012, la posture face au retour de l'enfant au domicile parental a changé et est désormais envisagée à l'aune de l'intérêt de l'enfant. Ainsi le placement en famille d'accueil dans un processus sur le long terme est rendu possible. On constate qu'après la fin de placement, seulement 40 % des enfants retournent vivre avec leurs parents.

➤ L'accueil familial aux Pays-Bas

1 % des enfants néerlandais sont placés hors de chez eux. Parmi eux 58 % sont en famille d'accueil, ce qui correspond à 21 880 enfants en 2014. 40 % des enfants sont placés dans la famille élargie dont deux tiers chez les grands-parents, les oncles et

tantes, les voisins ou même les enseignants de l'enfant. Les autres enfants (60 %) vivent dans une famille d'accueil choisie par le service de l'accueil familial.

La plupart des enfants confiés en famille d'accueil aux Pays-Bas sont placés après une crise dans la famille. Cela signifie que les enfants sont accueillis dans des circonstances graves (dans la plupart des cas des situations de violence de toxicomanie ou de négligence grave).

➤ L'accueil familial en Grande Bretagne

Les trois-quarts des enfants en Angleterre sont placés dans des familles d'accueil. La famille d'accueil est une mesure préconisée pour presque tous les enfants en dessous de dix ans et jusqu'à 15 ans. Contrairement à beaucoup d'autres pays européens, comme en Italie, Espagne et Belgique seulement 15 % des enfants sont placés dans des familles élargies avec un lien de parenté.

Les accueillants familiaux en Angleterre sont des professionnels comme en France. Ils reçoivent un salaire qui varie selon l'âge et les besoins spécifiques de l'enfant, aussi qu'une allocation de vie pour couvrir les coûts quotidiens. Ils reçoivent également une formation et travaillent en collaboration avec les travailleurs sociaux.

Depuis les années 1980, le but de la politique gouvernementale est de permettre le retour des enfants avec leur famille quand c'est possible, en fournissant des services d'assistance familiale si nécessaire. Le but est d'évaluer la faisabilité du retour de l'enfant et de le mettre en place dès que possible, en améliorant la prise de décision dans l'intérêt de l'enfant.

L'ensemble du Royaume-Uni a traversé une période de changement en matière d'accueil familial. Le système a longtemps reposé sur des familles bénévoles dont on attendait qu'elles utilisent leur expérience de parent. Dans les années 2000, un programme de changement ambitieux a été développé pour améliorer le bien-être des enfants confiés, la stabilité des placements et offrir de meilleures perspectives aux enfants. Ce programme passe par une professionnalisation accrue des assistants familiaux. Les assistants familiaux contribuent aux évaluations de l'enfant, fournissent des rapports, et peuvent être écoutés par le tribunal.

L'objectif premier des politiques demeure l'intérêt supérieur de l'enfant, son bien-être et pouvoir bénéficier d'une famille stable. À la lecture des différentes approches européennes de la protection de l'enfance en accueil familial, on se rend bien compte que si l'ensemble des pays ont une vocation commune d'offrir à l'enfant une stabilité familiale en accord avec les directives de la CIDE, les orientations choisies sont différentes, et s'expliquent par des postures familiales opposées. Si l'Italie privilégie l'accueil en famille élargie, le soutien à la parenté d'origine et le développement des

compétences parentales, dans le même temps si l'ensemble des mesures ont été épuisées, le Royaume-Uni sera favorable à une adoption et à une orientation précoce de l'enfant dès le début de la mesure de placement.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

a) Sur la procédure de délivrance de l'agrément d'assistant familial

Le processus d'agrément présente aujourd'hui plusieurs limites.

Tout d'abord, s'agissant de l'autorité compétente pour délivrer l'agrément, l'approche portée par la PMI peut parfois privilégier des considérations sanitaires et sécuritaires, centrées sur les besoins des jeunes enfants qui relèvent de son champ de compétence mais peut s'avérer moins adapté au regard de la diversité des profils accueillis au sein de l'ASE, notamment les adolescents et les enfants aux besoins complexes. La mobilisation des services de PMI à cette mission peut constituer un frein à sa mise en œuvre, dans le cadre d'une priorisation légitime sur les missions de prévention en santé notamment.

Par ailleurs, le fait de ne pas distinguer, pour la délivrance de l'agrément, l'évaluation des compétences de celles des conditions matérielles d'accueil, sans considération du type d'enfants accueillis, constitue un frein notable au recrutement, dans un contexte où les besoins en assistants familiaux sont croissants.

b) Sur la création d'un nouveau type d'accueil : l'accueil relais

Afin de soutenir les assistants familiaux dans l'exercice de leur activité en leur permettant de disposer véritablement du temps de répit auquel ils peuvent prétendre, et favoriser l'entrée dans la profession, il apparaît nécessaire de créer une catégorie spécifique d'accueil qui ne s'exerce pas à temps plein et qui pourra être utilisé en « relais » d'un accueil classique. Les différents types d'accueil et les agréments afférents relèvent du domaine de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ensemble des mesures proposées visent à favoriser et à **élargir le recrutement** des assistants familiaux, notamment avec la réforme de la procédure de l'agrément.

Elles visent également à **renforcer l'attrait pour la profession** et **fidéliser les**

professionnels en leur offrant des conditions d'exercice plus en adéquation avec leurs attentes : c'est l'objet de la création de l'accueil relais qui pourra favoriser l'entrée dans le métier mais également permettre de soutenir les professionnels. C'est aussi l'objet de l'agrément limité à certains profils d'enfants.

La première mesure prévoyant de confier la délivrance de l'agrément au président du conseil départemental et non plus au service de la PMI vise à renforcer la pertinence et la cohérence de l'évaluation des candidats. Confié au président du conseil départemental, le processus d'agrément s'inscrit alors dans une dynamique plus large de recrutement des assistants familiaux, mieux articulée avec les profils d'enfants accueillis, notamment les adolescents et les enfants présentant des besoins spécifiques. Cela permet également d'améliorer l'articulation entre les exigences de l'accueil familial et les réalités du terrain.

La mesure a également pour objectif d'assouplir l'organisation territoriale en permettant aux départements d'adapter le processus d'agrément à leur propre structuration de services, notamment à travers le maintien d'une évaluation assurée par la PMI, le transfert à une autre service ou encore la création d'un service dédié.

La deuxième mesure relative à l'agrément conditionnel poursuit d'abord un objectif de sécurisation du parcours des candidats assistants familiaux. L'agrément conditionnel permet de valider les aptitudes éducatives et le projet d'accueil avant que le candidat ne réalise, le cas échéant, des travaux d'aménagement parfois coûteux, ce qui limite le risque d'investissements engagés « à perte » si l'agrément était finalement refusé.

Elle vise aussi à mieux ajuster les exigences matérielles au profil des enfants réellement susceptibles d'être accueillis. En permettant de limiter l'agrément à certains profils (tranches d'âge, besoins spécifiques), elle évite d'imposer des aménagements matériels du logement adaptés à tous les profils possibles, alors que le candidat ne souhaite pas, ou ne peut pas, accueillir, par exemple, de très jeunes enfants.

Le présent projet prévoit donc, lorsque le logement nécessite des aménagements pour accueillir certains profils d'enfants (des nourrissons ou de enfants en situation de handicap) de pouvoir délivrer un agrément, soit limité aux enfants dont le profil ne requiert pas de tels aménagements, soit conditionné à la réalisation de ces aménagements dans un délai qui sera fixé par décret.

Enfin, l'agrément conditionnel et l'agrément limité à certains profils permettent de soutenir le recrutement dans un contexte de tension, en réduisant les freins financiers et matériels qui se posent aux candidats.

La troisième mesure instaurant un cadre juridique pour l'accueil relais permet de disposer d'un outil identifié pour organiser des relais ponctuels, dans des conditions sécurisées pour les enfants comme pour les professionnels.

Elle a ensuite pour objet de soutenir les assistants familiaux à temps plein en rendant effectif leur droit au repos, grâce à des relais assurés par des professionnels formés et encadrés. Elle doit ainsi contribuer à améliorer leurs conditions de travail et à prévenir l'épuisement professionnel.

La création d'un agrément spécifique pour l'accueil relais poursuit en outre un objectif de diversification et de renouvellement du vivier d'assistants familiaux. En permettant un engagement partiel, avec une formation allégée et une rémunération adaptée, le dispositif offre une voie d'entrée progressive dans le métier, compatible avec une autre activité professionnelle. Il facilite l'engagement de nouveaux profils, y compris d'agents publics, en lien avec la mesure relative au cumul d'emplois des agents publics.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

a) Sur la délivrance de l'agrément par le président du conseil départemental au lieu de la PMI

Une première option consistait à maintenir la compétence du service de la PMI, en révisant le référentiel national d'agrément. Cette solution a néanmoins été abandonnée car elle ne permet pas de répondre aux limites structurelles identifiées, notamment le décalage entre l'approche parfois portée par la PMI qui privilégie des considérations sanitaires et sécuritaires, centrées sur les besoins des jeunes enfants relevant de son champ de compétence, mais s'avérant moins adaptées à la diversité des profils accueillis au sein de l'ASE, notamment les adolescents et les enfants aux besoins complexes.

Il a également été envisagé d'imposer par la loi la création de services départementaux dédiés à l'agrément des assistants familiaux, distincts des services de PMI – ce que font déjà certains départements. Toutefois, cette option, plus prescriptive, aurait réduit la liberté d'organisation des départements et contraint une grande partie d'entre eux à réorganiser leurs services, même ceux estimant que la PMI joue un rôle pertinent dans l'évaluation des candidats.

b) Sur la possibilité de délivrer un agrément conditionnel et / ou limité à certains profils

➤ L'agrément limité par profils

Une première option consistait à créer des agréments distincts par tranches d'âge,

comprenant des critères différents selon l'âge des enfants pris en charge. Cette solution a finalement été écartée en raison du risque de complexification excessive pour les services.

➤ L'agrément conditionnel

S'agissant de l'agrément conditionnel, une option envisagée prévoyait de recentrer l'agrément sur les compétences éducatives, la maîtrise de la langue et les aptitudes personnelles des candidats, et d'en exclure la question du logement. Les conditions matérielles d'accueil auraient ensuite été évaluées ultérieurement. Cette approche offrait une garantie préalable aux candidats avant qu'ils n'engagent des travaux, mais elle n'était pas satisfaisante dans la mesure où elle allait à l'encontre de la nature de l'agrément. En effet, l'agrément vise à garantir qu'un candidat réponde aux conditions nécessaires à l'accueil habituel et permanent d'un enfant, ce qui inclue la conformité du logement.

c) Sur la création d'un accueil relais

Il a été envisagé d'autoriser l'accueil relais sans créer d'agrément distinct. Néanmoins, cette solution n'était pas satisfaisante car elle ne permettait pas d'identifier clairement les assistants familiaux exerçant en relais, ce qui rendait difficilement justifiable une formation allégée et un régime de rémunération spécifique.

3.2. OPTION RETENUE

a) Sur la délivrance de l'agrément par le président du conseil départemental au lieu du service de la PMI

L'option retenue de confier la délivrance de l'agrément des assistants familiaux au président du conseil départemental, en laissant à son entière appréciation l'organisation du service chargé de cette mission. Le président du conseil départemental demeure donc libre de déterminer les modalités d'organisation interne pour la délivrance de cet agrément et pourra, notamment, s'appuyer sur la PMI, de confier l'évaluation à un service dédié ou de mettre en place une organisation associant plusieurs services, en fonction de la structuration de son administration.

b) Sur la possibilité de délivrer un agrément conditionnel et / ou limité à certains profils

L'option retenue permet, pour la profession d'assistant familial :

- de délivrer un agrément qui valide les compétences éducatives du candidat,

- mais est assorti de conditions relatives aux caractéristiques matérielles du
- logement (travaux, équipements, sécurité), dont la complétion est nécessaire pour qu'il soit valide. Il appartient au département d'identifier les conditions à poser et les modalités pour y mettre fin (par exemple, au moyen d'une visite de conformité ultérieure, ou un délai de réalisation des travaux). Cet agrément permet de sécuriser le parcours des candidats présentant les aptitudes requises. Néanmoins, afin de limiter l'existence d'agréments non valides, un délai maximal pour satisfaire aux conditions sera fixé par décret ; en cas de dépassement de ce délai, l'agrément deviendra caduc.
 - de prévoir que l'agrément peut être limité à certains profils d'enfants, définis par tranches d'âge ou besoins spécifiques. Les départements définissent les limites de l'agrément, selon leurs besoins et les projets des candidats. Ce dispositif permet d'éviter les refus fondés sur l'absence d'adaptation à tous les profils, tout en laissant aux départements la latitude d'organisation nécessaire.

Cette mesure, qui n'est pas de nature prescriptive, autorise le président du conseil départemental à moduler l'agrément dans le cadre fixé par la loi, et lui permet de répondre, avec souplesse, aux demandes des candidats et aux besoins de ses services.

c) Sur la création d'un accueil relais

L'option retenue consiste à créer dans la loi une catégorie spécifique d'accueil relais et un agrément dédié, avec des règles propres de formation et de rémunération. L'accueil relais, défini comme un accueil qui n'est pas à la charge principale de l'assistant familial et dont la durée est limitée à un certain nombre de jours par mois.

Inspiré de l'accueil intermittent, l'accueil relais s'en distingue néanmoins, notamment par un encadrement strict de la durée. En effet, l'accueil est intermittent lorsqu'il n'est pas continu, ou qu'il n'est pas à la charge principale de l'assistant familial. Cette dernière hypothèse vise les situations d'accueil « *où la responsabilité éducative de l'enfant est portée par un autre service que celui qui emploie l'assistant familial, c'est-à-dire généralement par un foyer de l'enfance ou un autre service de placement familial* » ([Rapport sur le projet de loi relatif aux assistants maternels et aux assistants familiaux](#) de M. Fourcade, fait au nom de la Commission des affaires sociales, Sénat, n°298, p. 67). Dans cette situation, l'accueil intermittent peut être d'une durée supérieure à quinze jours. Le rapport précise que « *les accueils intermittents sont donc soit des accueils très ponctuels et de très courte durée (moins de quinze jours, par exemple lorsqu'une famille doit être aidée quelques jours parce qu'un parent est malade), soit des accueils de remplacement (d'une famille d'accueil en vacances) ou de relais (pour accorder à une famille d'accueil un temps de repos nécessaire), soit des accueils complémentaires d'une prise en charge où la responsabilité éducative de l'enfant relève d'un autre établissement ou service social* ».

Un accueil intermittent n'est donc pas nécessairement limité dans le temps, tandis que l'accueil relais est limité dans le temps⁸¹ et ne peut pas constituer une activité exercée à temps plein.

La création d'un agrément spécifique permet de formaliser ce type d'accueil, en distinguant clairement les professionnels engagés dans une activité relais de ceux exerçant dans le cadre d'un agrément dit « générique ». Une passerelle est prévue pour passer d'un agrément à l'accueil relais à un agrément dit « générique ».

Dans le cadre de cet accueil, le suivi du stage préparatoire de 100 heures est obligatoire, ce qui assure un socle minimal de formation garantissant la sécurité et le bien-être des enfants accueillis. Le suivi de la formation de 420 heures est rendu facultatif, car il est difficilement compatible avec la réalité de l'accueil relais, en particulier lorsqu'il est exercé parallèlement à une autre activité professionnelle. Une telle obligation risquerait de dissuader les candidats et irait à l'encontre de l'objectif de développement de cette forme d'accueil. Les accueillants familiaux agréés pour l'accueil relais n'étant pas tenus de suivre la formation de 420 heures, ils ne seront pas intégrés au vivier des professionnels pouvant assurer un accueil d'urgence au sens de l'article L. 423-30-1 du CASF.

En matière de rémunération, afin de préserver la souplesse du dispositif et d'éviter de créer une contrainte financière dissuasive pour les employeurs, il est proposé d'instituer un régime dérogatoire à l'article L. 423-30 du CASF. Ce traitement spécifique est cohérent avec le profil des assistants familiaux concernés, pour lesquels l'accueil relais ne constitue pas l'activité ni la source de revenu principales. Ainsi, la rémunération de l'assistant familial pour l'accueil relais est constituée de deux parts, dont l'une est fixe et correspond à la fonction globale d'accueil, et l'autre n'est due unique pour les accueils effectivement réalisés, indépendamment de la durée maximale mentionnée dans le contrat d'accueil. Les éléments et les montants de chacune de ces parts seront fixés par décret. Par ailleurs, l'indemnité compensatrice, versée lorsque le nombre d'enfants confiés est inférieur à celui prévu dans le contrat, n'est pas prévue pour ce type d'accueils.

Afin de permettre réellement à ce dispositif de devenir une porte d'entrée dans le métier, il est également prévu que le président du conseil départemental puisse délivrer un agrément « générique » à la demande de l'assistant familial relais qui aura suivi la formation continue de 420h.

A l'inverse, les assistants familiaux qui disposent d'un agrément générique disposeront automatiquement d'un agrément relais, dans la limite du nombre de places prévues dans l'agrément générique. Ils pourront donc, s'ils le souhaitent, exercer la profession

⁸¹ Le nombre de jours maximum par an, de même que les conditions et modalités du renouvellement de l'agrément pour les accueils relais seront fixés par décret.

d'assistant familial selon cette nouvelle modalité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

a) Sur la délivrance de l'agrément par le président du conseil départemental au lieu du service de la PMI

La mesure emporte, tout d'abord, modification de l'article L. 2112-1 du code de la santé publique, afin de préciser que le président du conseil départemental peut confier l'instruction des demandes d'agrément des assistants familiaux à un autre service du département.

Elle modifie également l'article L. 421-3 du CASF, qui encadre l'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux, en précisant que, pour l'agrément des assistants familiaux, le président du conseil départemental exerce la compétence d'instruction et de décision.

b) Sur la possibilité de délivrer un agrément conditionnel et / ou limité à certains profils

La mesure modifie l'article L. 421-3 du CASF pour introduire deux précisions nouvelles : la possibilité d'assortir l'agrément d'assistant familial de conditions liées aux caractéristiques matérielles du logement, et la possibilité de limiter l'agrément à certains profils d'enfants, par tranches d'âge ou besoins spécifiques.

Ces deux mesures relatives à la délivrance de l'agrément d'assistant familial s'inscrivent pleinement dans l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et est conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu par le Conseil constitutionnel en ce que les conseils départementaux demeurent libres d'organiser les modalités de délivrance de l'agrément et de continuer à confier cette mission aux PMI s'ils le souhaitent.

c) Sur la création d'un accueil relais

La mesure modifie en premier lieu l'article L. 421-2 CASF pour en faire un article dédié à la présentation des différents types d'accueils (continu, intermittent et relai) et crée l'article L. 421-3-1, qui permet la délivrance d'un agrément pour les accueils relais en en

mentionnant les conditions notamment en termes de formation, et organise les passerelles avec l'agrément générique. Enfin, la mesure modifie l'article L. 423-30 relatif à la rémunération des assistants familiaux pour introduire la rémunération spécifique pour les assistants familiaux effectuant des accueils-relais.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

En favorisant l'accueil familial, les mesures proposées sont pleinement compatibles avec les engagements internationaux de la France en ce qu'elles viennent s'assurer de la prise en compte de l'intérêt de l'enfant faisant déjà l'objet d'une mesure de séparation d'avec sa famille pour lui garantir une juste réponse à son besoin de stabilité et de sécurité sans contrevenir aux droits des parents.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Aucune des mesures envisagées n'entraîne de charge nouvelle pour les conseils

départementaux. Le changement du service exerçant cette compétence d'agrément notamment n'entraîne pas de charge nouvelle puisque les départements sont déjà compétents en matière d'agrément.

Les mesures envisagées s'inscrivent dans la continuité des compétences existantes confiées aux départements. Elle leurs offrent toutefois une marge de manœuvre accrue et des outils supplémentaires pour adapter l'instruction de l'agrément à leurs besoins et à la structuration de leurs services, ainsi qu'aux besoins des candidats.

Ils devront donc, s'ils le jugent pertinent, procéder à des ajustements organisationnels s'agissant des nouvelles modalités de l'agrément. Ils pourront également, avec les nouvelles possibilités qui leurs sont offertes, organiser l'accueil familial pour rendre effectif le droit au repos des assistants familiaux ainsi que pour attirer de nouveaux profils dans cette profession. Cette mesure pourrait conduire à revoir la répartition des rôles entre PMI, services ASE et éventuels services dédiés et à adapter les procédures d'instruction des demandes. Ces ajustements demeurent toutefois limités et s'appuient sur des dispositifs déjà existants. Les services de PMI continueront à être sollicités pour les aspects sanitaires et de prévention de la petite enfance, selon les choix opérés par chaque département.

À moyen terme, l'augmentation attendue du nombre d'assistants familiaux permettra de réduire la part des placements en établissement, qui ont un coût supérieur, et donc diminuer pour les conseils départementaux le coût global de prise en charge des enfants qui leurs sont confiés. En effet, la dépense d'accueil moyenne par bénéficiaire est sensiblement moins élevée en famille d'accueil que pour les autres modes de prise en charge, notamment les accueils en établissement. En 2023, elle est ainsi estimée à 35 400 euros par an et par enfant, contre une fourchette comprise entre 43 900 euros et 67 525 euros par an (coût annuel pour un prix de journée à 185 euros⁸²) pour les autres modalités d'accueil.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

Impacts sur les personnes en situation de handicap

⁸² [Prix de journée moyens toutes taxes comprises selon le type d'hébergement, par catégorie d'établissements, fin 2021](#), DREES, 2024

Les enfants et les jeunes en situation de handicap constituent une part importante des mineurs confiés aux assistants familiaux. Ces mesures, et notamment, la création d'un agrément permettant de s'ajuster à certains profils d'enfants (dont les enfants en situation de handicap), permettront une meilleure prise en charge de ce public.

4.3.1. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur la jeunesse

a) Sur les mesures relatives à l'agrément

Pour les enfants confiés à l'ASE, la réforme vise indirectement à améliorer la qualité des prises en charge en renforçant le premier maillon du dispositif d'accueil familial, à savoir l'agrément. En permettant aux départements de mieux cibler les profils d'assistants familiaux dont ils ont besoin et de mieux articuler l'évaluation initiale avec les réalités de l'accueil, la mesure contribue au développement de l'accueil à dimension familiale.

Les modulations de l'agrément permettent de mieux prendre en compte les besoins et les projets d'accueil des candidats assistants familiaux. L'agrément conditionnel limite le risque de devoir engager des travaux importants sans visibilité sur l'issue de la demande. L'agrément limité favorise, de son côté, une meilleure adéquation entre le profil de l'assistant familial, son logement et les besoins des enfants accueillis.

b) Sur la création d'un accueil relais

Pour les assistants familiaux, l'accueil relais doit permettre une amélioration des conditions de travail, notamment en facilitant l'organisation de temps de repos sans rupture de la prise en charge des enfants. Pour les enfants confiés, la mesure vise à renforcer la continuité et la qualité de l'accueil : au lieu de solutions d'urgence ou de changements de lieu de vie lors des absences de l'assistant familial principal, l'enfant est accueilli par un assistant familial relais identifié, formé et intégré au projet pour l'enfant.

4.3.3. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'ensemble de ces mesures a été soumis à un groupe de travail composé notamment de représentants des employeurs (départements et associations) et des associations du secteur de l'aide sociale à l'enfance, constitué dans le cadre de travaux préparatoires à ce projet de loi.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance qui ont rendu un avis le 21 avril 2026, les consultations de ces instances étant obligatoires.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'ensemble des mesures envisagées entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

L'ensemble des mesures envisagées est applicable de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Les collectivités de l'article 74 sont, quant à elles, régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause. Toutefois les statuts de Saint Barthélemy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans nécessité de mention expresse en ce sens dans la loi ou le règlement en cause. Dès lors, les dispositions s'appliqueront à Saint Barthélemy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon.

En revanche, ces dispositions sont inapplicables en Nouvelle-Calédonie (compétence locale, 4° du III de l'[article 21 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie](#)).

5.2.3. Textes d'application

a) Sur la délivrance de l'agrément par le président du conseil départemental

au lieu du service de la PMI

Une modification du [référentiel](#) fixant les critères de l'agrément des assistants familiaux par le président du conseil général, créé par le décret du 18 août 2014, est à prévoir.

b) Sur la possibilité de délivrer un agrément conditionnel et / ou limité à certains profils

La mesure n'implique la prise d'aucun décret.

c) Sur la création d'un accueil relais

La mesure implique plusieurs décrets pour fixer la limite de durée propre à l'accueil relais, établir les éléments de rémunération et le montant minimal de chacune des deux parts dont elle est composée, et préciser la durée de validité de l'agrément relais et ses modalités de renouvellement.

TITRE III - SECURISER LES MODALITES DE PRISE EN CHARGE DES ENFANTS

Article 5 – Étendre et améliorer le dispositif de contrôle des antécédents judiciaires des particuliers, professionnels et bénévoles intervenant en protection de l'enfance, ou auprès des enfants

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Dans le prolongement des plans qui l'ont précédé, le Plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2023-2027⁸³ ambitionne de poursuivre et conforter la mobilisation du Gouvernement pour endiguer le fléau de la violence et diffuser une culture de la protection. Parmi les 22 mesures de ce plan, l'une porte sur la systématisation du contrôle des antécédents judiciaires pour tous les intervenants en contact régulier avec des mineurs. Le présent projet de loi présente plusieurs mesures à cette fin :

- Étendre le contrôle des antécédents judiciaires aux personnes, membres du foyer du professionnel ou du bénévole, vivant au contact des mineurs confiés en protection de l'enfance, ainsi qu'aux membres du foyer de l'accueillant durable et bénévole ou de l'adoptant, et aux personnes recueillant un enfant par *kafala*⁸⁴
- Étendre le contrôle des antécédents judiciaires aux tiers dignes de confiance, aux membres de la famille, et, le cas échéant, à l'autre parent auquel l'enfant est confié par le juge
- Étendre le contrôle des antécédents judiciaires aux professionnels et bénévoles intervenant en milieu scolaire
- Étendre le contrôle des antécédents judiciaires dans les accueils collectifs de mineurs organisés pendant les vacances scolaires et sur les temps périscolaires, prévoir l'accès au Fichier des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) dans le cadre du contrôle des antécédents judiciaires des personnes y intervenant, créer

⁸³ [« Plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2023-2027 », Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, 2023.](#)

⁸⁴ La kafala est une institution de protection de l'enfant, issue des droits de tradition musulmane, organisant sa prise en charge par un adulte sans création d'un lien de filiation et sans rupture des liens juridiques avec la famille d'origine. Elle est assimilée en droit français à une tutelle ou à une délégation d'autorité parentale, selon les situations. En matière de coopération internationale, la kafala est qualifiée de mesure de protection. A ce titre, la kafala judiciaire, prononcée par un juge des tutelles d'un Etat contractant (ex. Maroc) entre dans le champ d'application de [l'article 33 de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.](#)

une incapacité d'exercer pour les personnes faisant l'objet de mesure d'interdiction dans le champ sport et étendre le contrôle des antécédents judiciaires aux personnes majeures ou mineurs de plus de 13 ans résidant au foyer du déclarant dans le cadre de l'organisation de séjours de vacances dans une famille ;

- Etendre le contrôle des antécédents judiciaires à tous les professionnels et bénévoles intervenant dans le système de santé, dans la continuité du plan de lutte contre les violences sexuelles et sexistes annoncé par le Gouvernement
 - Clarifier les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à l'activité d'un salarié ou d'un agent public concerné par une incapacité
- a. S'agissant des professionnels et bénévoles intervenant dans les établissements et services relevant du champ du code de l'action sociale et des familles.

L'[article L. 133-6](#) du code de l'action sociale et des familles prévoit le contrôle des antécédents judiciaires de toutes les personnes intervenant auprès d'un public vulnérable.

« Nul ne peut exploiter ni diriger l'un des établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par le présent code (...), y intervenir ou y exercer une fonction permanente ou occasionnelle, à quelque titre que ce soit, y compris bénévole (...), ou être agréé au titre du présent code, s'il a été condamné définitivement soit pour un crime, soit pour les délits prévus ».

Les crimes et délits entraînant une incapacité d'exercice sont mentionnés de manière stricte et limitative, ne conférant ainsi pas de pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative : il s'agit de condamnation pour des faits d'atteinte à la vie de la personne, aux libertés, aux mineurs et à la dignité des personnes. En cas d'incapacité avérée, l'employeur doit mettre un terme à l'activité de la personne ([deuxième alinéa du III de l'article L. 133-6](#)).

En outre, le fait de se maintenir en poste malgré une incapacité avérée est constitutif d'une infraction (article [L. 135-2](#) du CASF).

La [loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants](#) a renforcé le contrôle des antécédents judiciaires des personnes qui interviennent ou exercent une fonction permanente ou occasionnelle, à quelque titre que ce soit, y compris bénévole, dans les services et établissements de protection de l'enfance (assistants familiaux, foyers de l'enfance, MECS, Villages d'enfants, mentors, parrains et marraines, accueillants durable et bénévole), ainsi que dans les services et établissements d'accueil du jeune enfant (assistants maternels et établissement d'accueil du jeune enfant). Elle prévoit que : Le contrôle doit systématiquement être assuré par la consultation du bulletin n°2 du casier judiciaire et du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) ;

- Le contrôle doit avoir lieu en amont du recrutement et à intervalles réguliers en cours d'exercice. Un contrôle du FIJASV doit également être réalisé pour les majeurs et mineurs de plus de 13 ans vivant au domicile des assistants maternels ou familiaux au moment de leur agrément, mais également à intervalles réguliers lorsqu'ils sont en cours d'activité.

Plus récemment, la promulgation de la [loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie](#) apporte des modifications importantes à l'article L 133-6 du CASF qui liste les condamnations définitives qui interdisent l'exercice au sein des établissements et services dans les champs de la précarité, de l'autonomie, du handicap, de la protection de l'enfance, de l'accueil d'un jeune enfant ou encore de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette loi a ajouté une obligation de reclassement, alors même que le premier alinéa de son I exclut dans le même temps toute possibilité d'exercice ou d'intervention dans les établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par le CASF lorsqu'une incompatibilité est constatée.

Par ailleurs, cette même loi a mis en place la possibilité pour l'employeur de prononcer une suspension temporaire d'activité à l'encontre d'une personne concernée par une condamnation non définitive ou mise en examen en raison de risque pour la santé ou la sécurité des personnes accueillies et ce jusqu'à la décision définitive de la juridiction compétente.

Désormais la loi prévoit l'existence d'un système d'information délivrant des attestations d'honorabilité, que les personnes concernées doivent communiquer à leur employeur.

Le système d'information de délivrance d'attestation d'honorabilité dit « SI honorabilité » permet de contrôler des volumes conséquents, à fréquence régulière. En effet, la demande de contrôle est effectuée à l'initiative de la personne souhaitant être embauchée ou intervenant à quelque titre que ce soit auprès de personnes mineures, via un portail national permettant de délivrer une attestation d'honorabilité après interrogation automatique des fichiers du casier judiciaire.

Le SI honorabilité a été progressivement déployé sur les champs de la protection de l'enfance et de l'accueil du jeune enfant depuis le mois de septembre 2024 et généralisé à l'ensemble du territoire depuis le 1er octobre 2025. Au 5 janvier 2026, 678 530 attestations d'honorabilité ont été délivrées et 3 043 personnes se sont vu refuser sa délivrance en raison de condamnations bloquantes.

L'évaluation du déploiement du SI honorabilité a permis d'identifier deux principales difficultés, que l'article 5 du projet de loi entend lever :

- D'une part des manques quant au périmètre législatif des personnes

- concernées par le contrôle de leurs antécédents judiciaires ;
- D'autre part, des incohérences et incomplétudes relatives aux conséquences en droit du travail et de la fonction publique des condamnations entraînant une incapacité d'exercice ainsi que des condamnations non définitives ou mises en examen susceptibles de conduire à une suspension du contrat de travail. En effet, en pratique, les employeurs font face à des risques de contentieux lorsqu'ils doivent mettre fin ou suspendre le contrat de travail des personnes concernées.
- b. S'agissant des tiers dignes de confiance ou membres de la famille auxquels l'autorité judiciaire confie un enfant dans le cadre d'une mesure de placement.

Le législateur a souhaité favoriser l'accueil de l'enfant dans son entourage par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants qui a instauré à l'article [375-3 du code civil](#) une priorité entre les lieux de placement, privilégiant le placement chez l'autre parent, un membre de la famille ou un tiers digne de confiance, le placement institutionnel n'étant possible qu'à titre subsidiaire.

L'autre parent, les membres de la famille et les tiers dignes de confiance au sens de l'article 375-3 du code civil ne sont pas concernés par le contrôle des antécédents décrit *supra* (régime d'incapacité) et le cadre juridique actuel ne permet pas une vérification de leurs antécédents judiciaires.

A ce sujet, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance a rendu public son [rapport](#) le 1er avril 2025, lequel consacre deux recommandations à la question des tiers dignes de confiance ; il s'agit notamment de garantir et systématiser le contrôle des antécédents judiciaires des tiers dignes de confiance ainsi que des accueillants bénévoles et des personnes de plus de treize ans vivant à leur domicile

- c. S'agissant des professionnels et des bénévoles intervenant en milieu scolaire.

L'article [L911-5](#) du code de l'éducation, issu de dispositions législatives anciennes, dont la loi « Falloux » du 15 mars 1850 sur l'enseignement, prévoit un régime d'incapacité applicable à de nombreux personnels et dont le mécanisme n'a cessé d'être renforcé au fil du temps, notamment depuis la [loi n°2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance](#) et la [loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#).

Ce mécanisme permet ainsi à l'autorité administrative d'écartier, sans procédure disciplinaire préalable, toute personne, exerçant ou souhaitant exercer une fonction, à quelque titre que ce soit, au sein d'un établissement d'enseignement du premier degré ou du second degré ou tout établissement de formation accueillant un public d'âge scolaire, qu'il soit public ou privé, ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour un crime ou délit contraire à la probité et aux mœurs, y compris à

caractère terroriste, d'une privation par jugement de tout ou partie des droits civils, civiques et de famille, d'une déchéance de l'autorité parentale, d'une interdiction pénale d'exercer définitivement une fonction d'enseignement ou une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec les mineurs, ou d'une révocation ou d'un licenciement en application d'une sanction disciplinaire prononcée à raison de faits contraires à la probité et aux mœurs.

Il en va également ainsi des personnes dirigeant ces établissements ou amenées à les diriger.

Ces dispositions ne sont en revanche applicables qu'aux personnels de ces établissements, ce qui exclut les intervenants réguliers ou occasionnels, notamment bénévoles, qui ne sont donc soumis, en l'état, à aucun régime d'incapacité.

Par ailleurs, dans le domaine scolaire, contrairement à ce qui existe dans le domaine de la jeunesse et des sports, l'autorité administrative ne dispose d'aucun pouvoir de police lui permettant de prendre, à l'encontre d'une personne dont la présence en milieu scolaire constituerait un risque pour la sécurité de mineurs, une mesure d'interdiction d'intervenir au sein des établissements scolaires.

- d. S'agissant des personnes intervenant dans les accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif

Il est prévu de créer une incapacité d'exercer dans ces accueils pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans le champ sport, une incapacité d'encadrer des mineurs dans le champ sport existant déjà pour les personnes frappées d'une mesure de suspension ou d'interdiction d'exercer en accueils de mineurs.

- e. S'agissant des professionnels de santé intervenant dans le système de santé.

Actuellement, le contrôle des antécédents judiciaires repose principalement sur les ordres professionnels et les employeurs publics, à travers l'accès au bulletin n° 2 du casier judiciaire (B2). Ce contrôle limitatif ne couvre donc pas de nombreux professionnels (ex : cliniques privées ou professions de santé libérales non-ordrées). Ce contrôle est en outre principalement réalisé au moment de l'inscription ou du recrutement, et non en cours de carrière. Par ailleurs, le fichier judiciaire national

automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) n'est pas consulté à l'occasion de ce contrôle, alors que ce fichier permet d'identifier les condamnations non-définitives et mises en examen en matière d'infractions sexuelles qui ne figurent pas dans le B2.

Le contrôle actuel s'inscrit aussi dans un contrôle de compatibilité des fonctions, et non dans un système d'incapacités avec une liste d'infractions rendant impossible l'exercice. Ainsi, le juge a annulé des refus d'inscription à l'ordre pour des professionnels de santé condamnés pour viol, au motif que l'infraction n'avait pas été commise sur un patient.

De plus, aucun contrôle d'honorabilité n'existe pour les intervenants réguliers ou occasionnels au sein du système de santé (professionnels autres que les professionnels de santé, etc.).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. / Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

Le Conseil Constitutionnel a ainsi pu déduire de ce Préambule qu'il en résultait « une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant » ([Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019](#) ; ou déjà antérieurement : [décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013](#)).

Si l'Etat reste garant du respect des droits fondamentaux des personnes, la protection de l'enfance est aujourd'hui une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article [L3211-1 du code général des collectivités territoriales](#) (CGCT), dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

S'agissant plus spécifiquement du mécanisme institué par l'article L. 911-5 du code de l'éducation, le Conseil d'Etat a pu considérer, pour refuser la transmission d'une QPC au Conseil Constitutionnel, que « le principe constitutionnel de l'individualisation des peines ne s'applique qu'aux peines et sanctions ayant le caractère d'une punition » et « que les dispositions de l'article L. 911-5 du code de l'éducation, dépourvues de caractère répressif, ont pour objet d'assurer que les professionnels appelés à diriger un établissement d'enseignement ou à y être employés présentent les garanties de moralité indispensables à l'exercice des fonctions d'enseignement public et de garantir la sécurité des élèves » ([CE, 4 avril 2012, n° 356637](#)). Néanmoins, quand bien même les principes applicables aux sanctions ne le sont donc pas aux régimes des incapacités administratives résultant d'une condamnation pénale en général, le Conseil

Constitutionnel vérifie la conciliation opérée par le législateur entre l'objectif qu'il poursuit, de protection des personnes vulnérables, et d'autres principes et droits constitutionnels, tels que : le « droit pour chacun d'obtenir un emploi » tel que protégé par la Préambule de 1946 ([Décision n° 2010-98 QPC du 4 février 2011](#)), la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ([Décision n° 2021-904 QPC du 7 mai 2021](#)) ou encore le droit au respect de la vie privée découlant de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Il s'en déduit que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et l'atteinte en résultant doit être adéquate et proportionnée à cet objectif ([Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018](#)). A cet égard, le Conseil Constitutionnel rappelle la nécessité pour le législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, d'assurer la conciliation entre le droit au respect de la vie privée et les autres exigences constitutionnelles que la loi entend garantir ([Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004](#)).

S'agissant plus particulièrement de l'utilisation des données figurant dans les fichiers judiciaires, le Conseil Constitutionnel rappelle qu'« Aucune norme constitutionnelle ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire. Toutefois, cette utilisation méconnaîtrait les exigences résultant des articles 2, 4, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 si, par son caractère excessif, elle portait atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des personnes concernées » ([Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#); v. égal s'agissant du FIJAISV, [Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#)).

En outre, s'agissant des professionnels de santé, l'exercice d'une profession médicale implique généralement un contact physique avec le patient et repose sur une relation particulière entre celui-ci et le professionnel, qui se fonde sur un lien de confiance mais qui peut également placer le patient (d'autant plus si celui-ci est fragilisé par son état de santé physique ou psychologique) dans une situation de dépendance, voire de soumission, vis-à-vis du professionnel de santé ou de tout intervenant dans le système de santé, qui incarne une forme d'autorité du fait de son expertise et qui est aussi celui qui prodigue les soins destinés à « sauver » la personne malade. Le Conseil constitutionnel a ainsi eu l'occasion de juger que le contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs poursuivait un objectif d'intérêt général tenant à « *garantir l'éthique des personnes qui entraînent les pratiquants d'une activité physique ou sportive ou enseignent, animent ou encadrent cette activité, en raison de l'influence qu'elles peuvent exercer sur eux et la sécurité de ces derniers* » (CC, décision n° 2021-904 QPC, 7 mai 2021).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La [Convention de Lanzarote](#) (article 5), ratifiée par la France, impose un contrôle systématique des antécédents des personnes en contact avec des enfants et encourage la coopération entre autorités pour prévenir les abus.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales rappelle la nécessité en toutes circonstances de faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant ([Cour EDH, 14 janvier 2016, Mandet c/ France, n° 30955/12](#)), impliquant notamment la nécessité de les protéger contre toute forme de violence, notamment des tortures ou des peines ou des traitements inhumains ou dégradants (v. not. [Cour EDH, 28 janvier 2014, n° 35810/09](#)), en particulier grâce à une prévention efficace les mettant à l'abri de formes aussi graves d'atteinte à l'intégrité de la personne (v. not. [Cour EDH, 23 septembre 1998, n° 25599/94](#); v. égal. s'agissant d'une protection efficace contre les sévices sexuels : [Cour EDH, 22 octobre 1996, n° 22083/93 et 22095/93](#)).

L'arrêt *Loste c. France* ([n° 59227/12, 3 novembre 2022](#)) met en lumière des défaillances graves dans le contrôle des personnes impliquées dans l'accueil de mineurs. La requérante, placée en famille d'accueil, a subi des mauvais traitements de la part de l'époux de l'assistante maternelle agréée. Bien que ce dernier ne soit pas officiellement en charge de l'enfant, sa présence au sein du foyer aurait dû faire l'objet d'une vigilance accrue. La Cour a reconnu une violation de l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains et dégradants), soulignant l'insuffisance des mesures préventives mises en œuvre par les autorités françaises. Cet arrêt illustre la nécessité d'un contrôle rigoureux des antécédents judiciaires de tous les adultes vivant dans les foyers accueillant des mineurs, y compris ceux qui ne sont pas directement responsables de leur prise en charge.

Cependant, dans le cadre du contrôle des antécédents judiciaires des professionnels intervenant auprès de mineurs, il est essentiel de concilier deux impératifs fondamentaux : la protection de l'enfance et le respect du droit à la vie privée. L'arrêt [GARDEL c. France](#) (n° 16428/05, 17 décembre 2009) illustre cet équilibre. La Cour a jugé conforme à la Convention européenne des droits de l'homme l'inscription automatique d'un condamné pour infraction sexuelle au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS), soulignant que cette mesure poursuivait un objectif légitime de protection des mineurs. Toutefois, elle rappelle que cette ingérence dans la vie privée doit être encadrée par des garanties suffisantes, notamment la possibilité d'un recours pour contester l'inscription. L'arrêt [M.M. c. Royaume-Uni](#) (n° 24029/07, 13 novembre 2012) renforce cette exigence d'équilibre. La Cour insiste sur le fait que même dans un contexte de protection de l'enfance, les données personnelles ne peuvent être utilisées de manière arbitraire. Ces deux

décisions convergent vers une même exigence : les dispositifs de contrôle des antécédents doivent être conçus de manière à protéger les enfants tout en respectant les droits fondamentaux des professionnels, notamment par la transparence, la proportionnalité et le droit au recours.

La Cour EDH a déjà eu l'occasion de juger que des restrictions générales à l'accès à une profession peuvent porter atteinte à la « vie privée » (*Bigaeva c. Grèce*, 28 mai 2009, n° 26713/05), mais considère que ces restrictions peuvent être regardées comme nécessaires dans une société démocratique (*LEKAVIČIENĖ c. Lituanie*, 27 juin 2017, § 57, concernant les restrictions apportées à l'inscription d'une personne au barreau en raison d'une condamnation pénale).

De la même façon, l'article 24 de la [Charte des droits fondamentaux de l'union européenne](#) rappelle que « Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être » et que « dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Par ailleurs, le règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, dit [règlement général sur la protection des données](#) (RGPD), fixe les principes applicables aux traitements de données à caractère personnel.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi notamment considéré que le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes, « en raison de la sensibilité particulière des données en cause, est susceptible de constituer une ingérence particulièrement grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, garantis par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » ([CJUE, 22 juin 2021, affaire n° C-439/19](#)).

La [directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation des enfants](#) (articles 9 et 10) impose aux États membres de mettre en place des mécanismes de vérification des antécédents judiciaires des personnes travaillant avec des mineurs. Elle prévoit également des mesures de prévention et de sensibilisation, renforçant ainsi la responsabilité des autorités dans le recrutement et le suivi des professionnels. Cependant, le règlement général sur la protection des données (RGPD) rappelle que tout traitement ou collecte de données personnelles, y compris les informations judiciaires, doit respecter les principes de proportionnalité, de finalité et de sécurité, ce qui impose un équilibre entre protection de l'enfance et respect des droits fondamentaux.

Il est à souligner que les demandes de communication des bulletins de casier judiciaire entre les États-membres, prévus par la [décision-cadre \(UE\) n°315/2009 du 26 février](#)

[2009 concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres](#), échappent, lorsqu'ils concernent des activités où l'intérêt de l'enfant doit être préservé, au principe qui permet aux Etats-membres, de ne pas déférer aux demandes de bulletins en matière dite administrative, dès lors que leur droit interne ne prévoit pas une telle communication. Celle-ci est, en pareil cas, une obligation.

Un mécanisme d'alerte européenne prévu par la [directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles](#) dans le cadre du système IMI (Internal Market Information System). Depuis 2016, grâce à IMI, les États membres doivent envoyer une alerte via IMI lorsqu'un professionnel de santé est interdit d'exercer, même temporairement ou a fait l'objet d'une restriction grave liée à la sécurité des patients. Les autres pays de l'UE reçoivent alors l'alerte, mais ce sont des alertes administratives et disciplinaires, pas un accès aux casiers judiciaires, et ce n'est pas une surveillance continue automatique.

Au niveau international, le Conseil économique et social des Nations Unies a adopté les [Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels](#) en 2005. Celles-ci ont été complétées en 2009 par « la Loi type » sur la justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels élaborée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Bureau international des droits de l'enfant. Cet outil vise à aider les Etats à aligner leur législation nationale sur les dispositions figurant dans les instruments juridiques internationaux. L'article 4 portant sur la « protection des enfants contre tout contact avec les délinquants » prévoit le contrôle des antécédents judiciaire en interdisant aux personnes « ayant fait l'objet d'une condamnation définitive du chef d'une infraction pénale qualifiée contre un enfant » de travailler « dans un service, une institution ou une association fournissant des services à l'enfance ». En outre, il précise que « les services, institutions ou associations fournissant des services à l'enfance prennent les mesures appropriées pour faire en sorte que les personnes inculpées d'une infraction pénale qualifiée contre un enfant n'aient aucun contact avec des enfants ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les législations des pays étudiés (Finlande, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Pologne, Italie, Espagne) prévoient le contrôle des antécédents judiciaires pour les professionnels en contact avec les enfants, amenés à accueillir des enfants ou les volontaires dépendant d'organisations dédiées. En revanche, elles ne font pas apparaître de dispositions visant à contrôler les antécédents judiciaires des membres de la famille accueillant un mineur au titre d'un placement familial.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

- a) **Etendre le périmètre des personnes soumises au contrôle de leurs antécédents judiciaires lorsqu'elles vivent aux côtés des mineurs confiés en protection de l'enfance ou recueillis par kafala (régime d'incapacité)**

Aucune vérification des antécédents judiciaires n'est actuellement prévue dans la loi pour :

- Les membres du foyer du tiers accueillant dans le cadre de l'accueil durable et bénévole (ADB) ;
- Les membres du foyer du futur adoptant ;
- Les personnes, et les membres de leur foyer, qui recueillent un enfant dans le cadre d'une kafala (article 33 de la [convention signée à La Haye le 19 octobre 1996](#))

Afin d'étendre le contrôle des antécédents judiciaires à ces personnes accueillant des mineurs à leur domicile, il est nécessaire de modifier l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles.

La kafala est une mesure de protection de l'enfance prévue par le droit de certains États de tradition juridique musulmane (notamment Maroc, Algérie et Tunisie). Elle permet à un adulte ou un couple de se voir confier un enfant privé de sa famille, sans création de lien de filiation ni adoption. Elle est juridiquement distincte de l'adoption au sens du droit français et peut être assimilée à une délégation d'autorité parentale, totale ou partielle, à un placement ou à une tutelle. Elle peut prendre fin à tout moment et cesse dans tous les cas à la majorité de l'enfant.

Depuis l'entrée en vigueur en France de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996, la kafala peut constituer, lorsqu'elle est décidée par une autorité compétente dans un État partie, une mesure de protection de l'enfant nécessitant une coopération entre autorités centrales en vue du déplacement de l'enfant vers le territoire français. En effet, lorsqu'une kafala est prononcée par un Etat partie à la Convention et que le projet vise l'accueil de l'enfant par des kafils résidant en France, la Convention impose l'obtention préalable de l'autorité centrale française, en l'occurrence le département de l'entraide, du droit international privé et européen (le DEDIPE) du ministère de la Justice.

Face à la hausse significative du nombre de demandes de reconnaissance de kafala (154 en 2023 contre 7 en 2016), il convient de soumettre ce régime au contrôle des antécédents judiciaires. Dans un souci de cohérence et de sécurisation du contrôle, il

convient d'harmoniser la liste des condamnations bloquantes pour tous les futurs adoptants, *kafils*, ainsi que les personnes vivant à leur domicile.

b) Prévoir le contrôle des antécédents judiciaires des personnes non-professionnelles à qui l'enfant est confié par l'autorité judiciaire et étendre les accès au B2, FIJAIS et FIJAIT pour l'autorité judiciaire

Le contrôle des antécédents judiciaires des personnes non-professionnelles à qui l'enfant est confié par l'autorité judiciaire (tiers dignes de confiance, membres de la famille, autre parent de l'enfant) est pour le moment impossible.

Les règles relatives au contenu et aux modalités d'obtention du bulletin n°1 (B1), soit « le relevé intégral des fiches du casier judiciaire applicables à la même personne », figurent essentiellement dans la partie législative du code de procédure pénale (CPP), à [l'article 774](#) précisément.

D'écriture ancienne dans ses deux premiers alinéas surtout, l'article 774, qui définit le traitement de données à caractère personnel appelé B1, le réserve à l'autorité judiciaire sans expliciter les finalités qu'il poursuit. S'il est évident qu'une autorité judiciaire en dehors de ses fonctions ne saurait demander au service du Casier judiciaire national qu'il mette en œuvre ce traitement, il est tout aussi incorrect d'affirmer que toutes les procédures confiées aux autorités judiciaires permettent à celles-ci d'accéder au B1.

C'est ainsi que les juges des enfants, au cours de la procédure d'habilitation des personnes physiques et morales auxquelles l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs, comme pour le contrôle des activités de ces dernières, ne peuvent accéder qu'au bulletin n°2 ([art. R.79 23° CPP](#)).

La direction des affaires criminelles et des grâces, représentant le ministre de la Justice, autorité responsable de ce traitement, considère ainsi que le bulletin n°1 n'est délivré, sauf exceptions prévues par les textes, qu'aux autorités judiciaires pour les besoins des procédures pénales dont elles sont saisies. Bien qu'implicite en raison de l'ancienneté du texte, cette finalité découle de l'importance des données contenues dans ce bulletin et non accessibles aux autorités administratives : ainsi des condamnations réhabilitées qui s'y trouvent retranscrites conformément à [l'article 769 du code de procédure pénale](#), alors qu'il est, conformément à [l'article 133-11 du code pénal](#) (par renvoi de [l'article 133-16](#)), interdit à toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, en a connaissance, d'en rappeler l'existence sous quelque forme que ce soit. Seule l'autorité judiciaire, en cas de nouvelles poursuites au pénal, et pour appliquer les règles de la récidive légale, peut prendre en compte des

condamnations réhabilitées, qui apparaissent donc sur le seul B1 et jamais sur le bulletin n°2 (B2) (art. 133-16 du code pénal et [775 du code de procédure pénale](#)).

C'est pourquoi dans le cadre des procédures judiciaires non pénales, où les effets de la réhabilitation, qui efface les incapacités, déchéances et interdiction jouent à plein et où l'analyse de la récidive légale en matière pénale n'est pas un sujet, l'autorité judiciaire ne saurait accéder au B1. Un texte de même valeur normative doit, sinon, prévoir une dérogation à cette finalité pénale (ainsi, de [l'article 256 al.1 du CPP](#), pour vérifier l'incapacité à être juré d'assises).

Cette précision relative à la finalité pénale du bulletin n°1 figure dans le nouveau code de procédure pénale à l'article L.5514-1 qui pourrait entrer en vigueur en 2029 (ordonnance n°2925-1091 du 19/11/2025 portant réécriture du code de procédure pénale (partie législative). La création d'un accès au B2 à l'autorité judiciaire pour certaines procédures civiles prévue par le projet de loi rend nécessaire que cette clarification soit intégrée dans le texte de l'article 774.

Cette finalité pénale, que l'on retrouve, toujours non écrite et implicite, dans les consultations judiciaires des données du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS) [à l'article 706-53-7 1° du code de procédure pénale](#) ou du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) à l'article 706-25-9 1°, doit, pour éviter toute confusion et mettre en conformité ces traitements vis-à-vis des exigences [de l'article 4 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#), être expressément mentionnée dans ces textes, ce que propose la rédaction du présent projet de loi.

Néanmoins, préciser la finalité pénale du B1 et des consultations judiciaires des données du FIJAIS et du FIJAIT soulève évidemment l'absence de toute possibilité de consultation des antécédents judiciaires offerte à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle traite de procédures judiciaires non pénales, mais où l'intérêt de l'enfant doit être préservé ou recherché.

L'accès de l'autorité judiciaire aux données de ces trois fichiers, lorsqu'elle agit dans le cadre de ces procédures judiciaires non pénales (notamment, par exemple, lors de la remise de l'enfant à un tiers digne de confiance, au titre de l'assistance éducative, lorsque le juge aux affaires familiales statue sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, lors de l'examen de la requête aux fins d'adoption) n'est donc prévu par aucun texte, alors que diverses dispositions permettent aux autorités administratives, saisies de questions similaires, d'obtenir le B2 de la personne « recueillant » l'enfant et de son entourage, voire de consulter les données du FIJAIS et du FIJAIT.

Ainsi, lorsque le mineur est pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance dans un cadre administratif, et non pas dans le cadre judiciaire de l'assistance éducative, le président du conseil départemental peut décider de le confier à un tiers

dans le cadre d'un « accueil durable et bénévole » ([articles L.221-2-1](#) et suivants du code de l'action sociale et des familles). Il s'assure alors que l'intéressé (ainsi que les personnes majeures vivant à son domicile) ne fait pas l'objet d'une incapacité résultant d'une condamnation pour une infraction visée à [l'article D.221-19 II du code de l'action sociale et des familles](#).

Sur ce fondement textuel, le président du conseil départemental, avant toute désignation, sollicite la consultation du B2 du tiers qu'il envisage de désigner, en application de l'article 776 3° du CPP. Cet article autorise ainsi la délivrance d'un B2 au conseil départemental en amont de sa décision, le contrôle administratif de l'incapacité prévue à l'article D.221-19 II CASF ne pouvant être effectué lorsque le mineur a déjà été confié à un tiers.

Il peut, même, par l'intermédiaire des préfetures ou d'une administration de l'Etat, consulter les données du FIJAIS pour contrôler l'exercice de cette activité auprès des mineurs à lui confiés.

Du côté des procédures judiciaires d'assistance éducative en revanche, aucun texte ne permet jusqu'à présent le contrôle des antécédents judiciaires des membres de la famille et des tiers dignes de confiance au sens de [l'article 375-3 du code civil](#).

L'on peut citer aussi la procédure de l'adoption où l'autorité administrative dispose du B2 des candidats à l'agrément (art. 776 5° du code de procédure pénale), alors que l'autorité judiciaire, saisie de la procédure de l'adoption, ne dispose d'aucun texte pour vérifier les antécédents des adoptants.

Cette incomplétude des textes génère une insécurité juridique, qui met en difficulté les autorités judiciaires dans ses affaires souvent complexes et humainement sensibles, et justifie donc d'une part la création d'une nouvelle finalité ajoutée à celles de l'article 776 du code de procédure pénale pour leur permettre l'obtention du bulletin n°2 dans un tel cadre procédural et des articles [706-53-7](#) et [706-25-9](#) pour étendre leur consultation des données du FIJAIS et du FIJAIT, dont l'une des finalités originelles est la prévention du risque de renouvellement d'infractions de nature sexuelle sur les mineurs ou de nature terroriste. La consultation de ces fichiers est, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant, adaptée et proportionnée. L'accès au B2, qui contient moins d'informations que le B1, notamment pas les condamnations réhabilitées, atteste du respect du principe, tandis que celui des FIJAIS et FIJAIT, certes identique à celui prévu pour la procédure pénale, se justifie pleinement, tant les personnes enregistrées le sont pour des infractions particulières qui doivent être portées à la connaissance des autorités judiciaires conduisant les procédures judiciaires non pénales marquées par la priorité donnée à l'enfant et à ses intérêts.

Enfin et surtout cette incomplétude peut générer des décisions dont les conséquences, faute d'informations sur le passé pénal des personnes concernées, peuvent s'avérer catastrophiques.

c) Renforcement du contrôle des antécédents des mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse et par son secteur associatif habilité

S'agissant des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse assurant la prise en charge des mineurs dans un cadre pénal, une consultation du FIJAIT est actuellement possible sur le fondement des articles 706-25-9 CPP et R. 50-52 CPP s'agissant des activités dans le domaine de l'éducation. Elle est par ailleurs réalisée dans les faits par les directions interrégionales (voir en ce sens la note du 21 juillet 2022 relative à la mise en œuvre par les services de la PJJ du contrôle des antécédents judiciaires). Pour autant, elle ne constitue pas une cause d'incapacité au regard de la rédaction actuelle de l'article L. 133-6 du CASF.

La consultation du FIJAIT est pertinente s'agissant du contrôle des incapacités, dans une logique de prise en charge des mineurs accueillis dans un cadre pénal, s'agissant d'un public particulièrement vulnérable.

Aussi, il est préférable que cette consultation puisse fonder une cause d'incapacité au même titre que la consultation du FIJAIS.

Cette évolution permettra également de garantir une continuité dans la consultation du FIJAIT, y compris une fois que la DPJJ aura rejoint le système de vérification dit du « SI honorabilité » prévu par l'article L. 133-6 du CASF, qui permet la remise au candidat d'une attestation à la personne qui n'a pas fait l'objet d'une inscription entraînant une incapacité (prévues par le II. de l'article L. 133-6 CASF).

De la même manière, il est souhaitable que la consultation du FIJAIS et du FIJAIT puissent emporter les mêmes effets pour les personnes intervenant dans les structures concernées s'agissant des dispositions prévues au nouvel article L. 133-6-2, lorsqu'une mise en examen ou une condamnation non définitive entraîne la possibilité de prononcer une interdiction temporaire d'exercer toute fonction soumise à incapacité (L. 133-6-2 CASF).

d) Renforcement de la prévention et des contrôles en milieu scolaire.

Ensuite, il est apparu nécessaire de renforcer et compléter le contrôle d'honorabilité des personnes exerçant une activité professionnelle au sein des établissements d'enseignement scolaire, en rénovant et complétant l'actuel dispositif du régime d'incapacité prévu à [l'article L. 911-5 du code de l'éducation](#).

Ce nouveau dispositif a pour objet de distinguer d'une part, les incapacités résultant d'une condamnation définitive prononcées par le juge pénal, en particulier pour une

liste de certains motifs. Ces incapacités pourront être contrôlées, comme c'est le cas actuellement, par l'interrogation du bulletin n° 2 du casier judiciaire, du FIJAISV et du FIJAIT. De plus, dans ce cadre, afin de faciliter ce contrôle et d'alléger la charge de travail pesant sur les services de l'administration, est mis en place le mécanisme d'attestation d'honorabilité, qui sera délivrée à l'intéressé sur sa demande et qui devra être présentée à l'administration selon certaines modalités (comme sur le modèle ce qui existe déjà dans le domaine de l'action sociale et du sport). D'autre part, les incapacités résultant d'une mesure de police administrative d'interdiction d'exercer en milieu scolaire ou dans le champ de la jeunesse et des sports, ainsi que les sanctions disciplinaires prononcées, dans l'enseignement public ou privé, à raison de faits contraires à la probité et aux mœurs et entraînant une révocation, une mise à la retraite d'office ou un licenciement ; ces incapacités seront contrôlées par l'interrogation d'un fichier qui doit être créé et qui sera mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, avec pour objet de recenser ces mesures.

Il est proposé par ailleurs de définir les conditions dans lesquelles l'employeur, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements scolaires publics ou privés eux-mêmes, devra tirer les conséquences d'une incapacité dont serait frappé l'un de ses personnels. Une condamnation pénale définitive ou une mesure de police administrative d'interdiction définitive d'exercer en milieu scolaire ou dans le champ de la jeunesse et des sports donnera lieu à l'éviction définitive de l'intéressé. Une mesure de police administrative d'interdiction temporaire d'exercer en milieu scolaire ou dans le champ de la jeunesse et des sports donnera lieu à la suspension de l'intéressé, sauf si celui-ci est employé par un contrat à durée déterminée dont le terme précède celui de la mesure d'interdiction.

S'agissant des bénévoles, pour lesquels il n'existe aucun régime d'incapacité, il est désormais prévu de créer un tel mécanisme à l'égard des personnes intervenant en milieu scolaire et des personnes qui y interviennent à titre occasionnel ou régulier. Ce contrôle s'effectuera par l'interrogation du FIJAISV et du FIJAIT.

En outre, en sus de ce régime d'incapacité, afin de parfaire le contrôle des personnes intervenant en milieu scolaire et, ainsi, de renforcer la protection des mineurs, il est proposé de doter l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation d'un pouvoir de police administrative, au même titre que les préfets dans le champ de la jeunesse et des sports. Ce pouvoir de police administrative ne s'exercera qu'à l'égard des personnes n'étant pas directement employées et rémunérées par l'Etat, pour lesquelles celui-ci dispose déjà d'un certain nombre de leviers, et lui permettra de prononcer, à l'encontre de toutes les autres personnes exerçant une fonction ou intervenant à quelque titre que ce soit dans un établissement scolaire, une mesure d'interdiction, à titre temporaire ou définitif d'intervenir en milieu scolaire, lorsque sa présence présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs.

De plus, pour veiller à et garantir la pleine efficacité de ce dispositif de protection des

mineurs, encore faut-il que le ministère de l'éducation nationale puisse accéder aux informations nécessaires et ainsi, dispose de tout élément lui permettant de faire usage, de manière utile et éclairée, de ses prérogatives au titre du régime d'incapacité ou du nouveau régime de police. Pour ce faire, il est proposé :

- Comme évoqué précédemment, d'avoir recours au dispositif de l'attestation d'honorabilité, qui implique la création et la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel. Un tel dispositif permettra à l'administration d'alléger sa charge de travail dans le cadre de son habituel contrôle d'honorabilité ;
 - Pour les personnels de droit privé employés par les établissements d'enseignement, de mettre à la charge de ces derniers, une obligation visant à ce que les informations relatives aux sanctions prononcées à l'égard de leurs personnels soient transmises au ministère de l'éducation nationale lorsqu'elles sont motivées par des faits contraires à la probité et aux mœurs ou des atteintes à l'intégrité physique ou morale des élèves. Ces informations seront conservées dans un traitement de données à caractère personnel, consultables par les services de l'Etat et les établissements d'enseignement privés employeurs.
- e) Renforcement de la protection des mineurs accueillis au sein des accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif sur le temps de loisirs et pendant les vacances scolaires**

L'article L.227-4 du code de l'action sociale et des familles confie au représentant de l'Etat dans le département la protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées à l'article R.227-1 du même code.

Cette protection est notamment assurée par le contrôle des antécédents judiciaires de toute personne intervenant à quelque titre que ce soit, de manière bénévole ou rémunérée, dans les accueils susmentionnés ainsi que par le contrôle du fichier des personnes faisant l'objet de mesures d'interdiction ou de suspension d'exercer au sein des mêmes accueils prises par le préfet de département dans le cadre des pouvoirs de police administrative qui leur sont conférés en l'espèce.

Ce contrôle est opéré via le système d'information relatif aux accueils de mineurs (SIAM) lors des déclarations de ces accueils effectués par leurs organisateurs.

Il porte sur :

- les cadres interdits ;
- les casiers judiciaires (extrait de bulletin n°2) ;
- le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV).

SIAM, créée par arrêté du 19 avril 2012, a pour objectif la gestion et le suivi de l'ensemble des procédures administratives relatives aux ACM.

Ce système participe de la mission de protection des mineurs confiée au représentant de l'État dans le département et permet d'opérer certains contrôles relatifs aux conditions d'accueil et d'encadrement des mineurs accueillis collectivement en dehors du domicile parental pendant les vacances scolaires, les congés payés et les temps de loisirs.

A ce titre, il permet de gérer les procédures de déclaration relatives à ces accueils ainsi qu'aux locaux dans lesquels ils se déroulent ; Une télé procédure (TAM) permet aux organisateurs des accueils précités de déclarer leur activité auprès de la direction départementale du lieu où ils résident ou ont leur siège et de déclencher des vérifications quant à la moralité du personnel d'encadrement.

Ces vérifications sont faites au regard des dispositions de l'article L.133-6 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit un régime d'incapacités d'exercer en accueil de mineurs pour les personnes qui ont fait l'objet de certaines condamnations. Afin d'accomplir ces vérifications, SIAM procède à une consultation systématique du casier judiciaire national (bulletin n°2) et du FIJAISV.

SIAM permet également de gérer et de consulter la liste des personnes faisant l'objet d'une mesure administrative de suspension ou d'interdiction d'exercer des fonctions au sein de ces accueils prises en application des dispositions de l'article L.227-10 du code susmentionné (contrôle des cadres interdits).

A court terme, le contrôle d'honorabilité des intervenants en accueils collectifs de mineurs va intégrer le SI honorabilité, outil développé par la DNUM des ministères sociaux à vocation interministérielle, qui permet aujourd'hui des contrôles des personnes intervenant auprès de mineurs notamment dans le champ social et médico-social et dans le champ du sport.

Afin de renforcer encore la protection des mineurs dans ces accueils, il est apparu nécessaire :

➤ 1/ D'étendre le contrôle d'honorabilité dans le cadre des séjours de vacances dans une famille aux personnes résidant au foyer du déclarant

Le séjour de vacances dans une famille constitue une catégorie d'accueil collectif de mineurs visée à l'article L.227-4 du code de l'action sociale et des familles et définie au 4° du I de l'article R.227-1 du même code : « Le séjour de vacances dans une famille de deux à six mineurs, pendant leurs vacances, se déroulant en France, dans une famille, dès lors que la durée de leur hébergement est au moins égale à quatre nuits consécutives. Lorsque ce type de séjour est organisé par une personne morale dans plusieurs familles, les conditions d'effectif minimal ne sont pas prises en compte. »

Aux termes des articles L. 133-6 et L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles, la vérification des incapacités et interdictions d'exercer une fonction dans un d'accueil collectif de mineurs concerne toutes les personnes prenant part à l'accueil.

Or, en ce qui concerne le séjour de vacances dans une famille, seule la personne ayant fait la déclaration en tant qu'organisateur de cet accueil fait actuellement l'objet d'un contrôle d'honorabilité. Les antécédents judiciaires et interdictions des autres personnes vivant au sein du foyer ne sont pas vérifiés.

Afin de renforcer la protection des mineurs accueillis dans le cadre d'un de ces séjours, il apparaît nécessaire d'étendre le contrôle de l'honorabilité aux personnes âgées de plus de treize ans vivant au même domicile.

➤ 2/ D'instaurer d'une incapacité d'exercer en accueil collectif de mineurs pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans le champ sport

Le II de l'article L.212-9 du code du sport dispose que « nul ne peut enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive auprès de mineurs s'il fait l'objet d'une mesure administrative d'interdiction de participer, à quelque titre que ce soit, à la direction et à l'encadrement d'institutions et d'organismes soumis aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à la protection des mineurs accueillis en centre de vacances et de loisirs, ainsi que de groupements de jeunesse ou s'il fait l'objet d'une mesure administrative de suspension de ces mêmes fonctions. »

Il prévoit donc une incapacité d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive auprès des mineurs pour les personnes qui sont sous le coup d'une mesure de suspension ou d'interdiction d'exercer dans les accueils collectifs de mineurs définis à l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles prise sur le fondement de l'article L.227-10 du même code.

La réciproque n'est pas vraie : une mesure administrative d'interdiction d'exercer prise

en application de l'article L. 212-13 du code du sport n'entraîne pas une incapacité d'exercer auprès des mineurs participant aux accueils précités.

Dans ce cas, l'article L. 227-10 du code de l'action sociale et des familles dispose que le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale compétente en matière de jeunesse et de sport, peut prononcer à l'encontre de la personne sous le coup d'une mesure de suspension ou d'interdiction d'exercer prise en application de l'article L. 212-13 du code du sport, une mesure interdiction d'exercer auprès des mineurs accueillis dans les accueils mentionnés à l'article L.227-4 susvisé.

Afin de renforcer la protection des mineurs et de mettre en cohérence entre les champs « jeunesse » et « sport », la proposition vise à instaurer une incapacité d'exercer dans les accueils précités pour toute personne frappée d'une interdiction administrative d'exercer la fonction d'éducateur sportif et parallèlement de supprimer la possibilité de prendre une mesure de police dans ce cas de figure.

➤ *3/ D'ouvrir l'accès au FIJAIT aux services chargés du contrôle d'honorabilité des intervenants dans les accueils collectifs de mineurs*

Le contrôle de l'honorabilité des personnes prenant part aux accueils collectifs de mineurs mentionnés à l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles permet d'écarter toute personne frappée d'une incapacité d'exercer dans ces accueils en raison d'une condamnation définitive pour une infraction entrant dans le champ de l'article L.133-6 du même code. Or, parmi les infractions rendant incapables d'exercer au sein de ces accueils figurent les délits liés au terrorisme (titre II du livre IV du code pénal mentionné au 7° de l'article L.133-6).

Il est proposé de permettre l'accès des services chargés du contrôle de l'honorabilité des intervenants dans les accueils précités aux informations contenues dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) afin non seulement d'empêcher des personnes condamnées pour ces infractions d'exercer en ACM mais également d'écarter de ces accueils par la voie de mesures de suspension d'exercer des personnes non encore définitivement condamnées.

f) Clarification des conséquences en droit du travail et de la fonction publique des condamnations définitives et des procédures judiciaires en cours inscrites au FIJAISV, dans les secteurs social et médico-social

i. En cas d'incapacité avérée d'exercice

En cas de condamnations entraînant une incapacité d'exercice, [l'article L. 133-6](#) engage l'employeur à proposer en première intention un autre poste de travail n'impliquant aucun contact avec les mineurs ou personnes vulnérables. Dans le même

temps, cet article exclut toute possibilité d'exercice ou d'intervention auprès de ces populations, lorsqu'une incompatibilité est constatée.

Ainsi, même s'il existait des fonctions sans contact avec les personnes accueillies ou accompagnées au sein de l'établissement où travaille habituellement la personne frappée d'incapacité, [l'article L. 133-6 en son premier alinéa](#) s'oppose à ce qu'un tel poste lui soit confié. Ce point est source de confusion pour les employeurs.

Pour lever cette incohérence, il est nécessaire de modifier l'article L. 133-6.

Par ailleurs, la législation actuelle prévoit qu'en cas d'incapacité avérée, « il est mis fin au contrat de travail ou aux fonctions de la personne concernée » (deuxième alinéa du III de l'article L. 133-6).

Lorsqu'une incapacité concerne une personne titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) en cours d'exécution, l'application du code du travail en matière de rupture de CDD se révèle problématique pour les employeurs. En effet, le code du travail pose le principe qu'un CDD ne peut être rompu avant son terme. Il énumère toutefois de manière limitative les hypothèses dans lesquelles il peut être mis fin à un CDD avant l'échéance de son terme : il s'agit de la faute grave, des cas de force majeure ou d'une inaptitude constatée par le médecin du travail ([art. L. 1243-1 CT](#)). En dehors de ces cas, la rupture par l'employeur du CDD ouvre droit à des dommages et intérêts. Pour lever cette incohérence et mentionner explicitement l'incapacité d'exercice en raison d'antécédents judiciaires comme motif de rupture d'un CDD, il est nécessaire de légiférer.

De manière générale, lorsqu'il apparaît à l'issue d'un contrôle des antécédents judiciaires qu'une personne est atteinte par une incapacité d'exercice, alors elle doit immédiatement cesser de les exercer. Il apparaît que ces dispositions, simples dans leur principe, présentent des difficultés pour les administrations et les employeurs chargés de les mettre en œuvre.

En effet, l'article L. 133-6 établissant des incapacités ne détaille pas la procédure à suivre lorsqu'un employeur constate qu'un de ses salariés ou de ses agents se trouve dans une situation d'incapacité : l'employeur qui doit mettre un terme aux fonctions est renvoyé dans ce cas aux procédures de droit commun du code du travail ou de la fonction publique or ces deux codes ne mentionnent pas l'incapacité d'exercice.

Aussi pour lever ces incohérences, il convient de légiférer afin de détailler la procédure applicable et sécuriser ainsi les employeurs.

ii. En cas de procédure judiciaire en cours, inscrite au FIJAISV

Il est nécessaire de légiférer pour rendre opérante la possibilité de suspension du contrat de travail en cas de mise en examen ou de condamnation non définitive inscrite au FIJAISV du salarié/agent public, introduite [par la loi sur la société du bien](#)

[vieillir du 8 avril 2024.](#)

La législation actuelle prévoit que l'inscription au FIJAISV, non constitutive d'une incapacité, peut tout de même donner lieu à une suspension temporaire d'activité décidée par l'employeurs au regard des risques encourus (et ce jusqu'à la décision définitive de la juridiction compétente). Cette suspension reste donc à l'appréciation de l'employeur.

Néanmoins, en l'absence de précisions légales sur la manière de procéder à cette suspension, le recours à cette disposition (suspension temporaire d'activité) présente des risques majeurs pour les employeurs.

En effet, si l'employeur suspendait le contrat de travail, il s'exposerait nécessairement à des risques contentieux, tant s'il suspendait la rémunération que s'il ne la suspendait pas, car en cas de relâche le salarié pourrait demander des arriérés de salaire et des indemnités pour le préjudice subi. Ainsi, le risque identifié pour l'employeur existe bien si un salarié ayant fait l'objet d'une suspension saisit le juge lorsque la condamnation non-définitive est infirmée ou que la mise en examen ne donne pas lieu à des suites pénales.

Il est donc proposé de prévoir une modification législative, afin d'encadrer les suspensions et interdictions temporaires d'activité des personnes inscrites au FIJAISV pour mise en examen ou condamnation non définitive.

g) Etendre et renforcer le contrôle des antécédents judiciaires des professionnels de santé.

Les contrôles des antécédents judiciaires actuellement mis en place dans le secteur de la santé ne permettent pas de répondre pleinement à l'impératif de protection des patients, qui se situent dans une relation asymétrique avec un professionnel de santé, lorsqu'ils sont pris en charge par ce dernier.

En effet, ces contrôles reposent principalement sur le contrôle du casier judiciaire B2 et ne concernent qu'une partie des professionnels de santé (les professionnels de santé salariés du secteur public en tant qu'obligation rattachée à l'ensemble des agents publics et les professionnels ordrés, soit sept professions uniquement : médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, sage-femmes, infirmiers, pédicure-podologues et masseurs kinésithérapeutes). Ces contrôles se font au moment du recrutement ou de l'inscription à l'ordre.

A date, ces contrôles ne concernent donc pas les professionnels de santé non-ordrés exerçant en libéral ou dans le secteur privé, ni les étudiants de santé, alors même qu'ils sont conduits au cours de leurs études à prendre en charge directement des patients. Ces contrôles n'incluent pas non plus les professions à titre ou assimilées comme les ostéopathes ou les psychologues.

De plus, ces contrôles ne permettent pas de vérifier l'existence de condamnations qui

seraient intervenues postérieurement à l'inscription à l'ordre ou au recrutement, en particulier s'agissant des professionnels de santé libéraux et du secteur privé.

Il est aussi nécessaire de légiférer pour intégrer dans ces contrôles les mises en examen avec inscription au FIJAIS-V et les condamnations non-définitives, notamment en cas d'appel par le requérant.

Outre la nécessité d'assurer un contrôle exhaustif des antécédents judiciaires des professionnels de santé œuvrant au sein du système de santé pour mieux protéger les patients, la mesure permet de remédier à une différence de situation entre le secteur médico-social et le secteur sanitaire : l'existence d'un régime d'incapacité dans le secteur médico-social montre – en creux – la nécessité de légiférer dans le domaine sanitaire dans la mesure où de nombreux professionnels du secteur médico-social peuvent aussi exercer dans le champ sanitaire : ainsi, un professionnel de santé interdit d'exercice dans le champ médico-social pourrait travailler dans le champ de santé si le cadre juridique n'évoluait pas. Par ailleurs, la situation de vulnérabilité intrinsèque des patients vis-à-vis d'un professionnel de santé justifie la création d'un régime d'incapacité similaire à celui en vigueur dans le secteur médico-social, au-delà même de la forte prévalence des enfants et des personnes âgées parmi les usagers du système de soins (à titre d'exemple, les enfants de moins de 15 ans représentent 27% de l'ensemble des passages aux urgences et les personnes âgées de plus de 75 ans représentent 22% de l'activité hospitalière). Le dispositif envisagé s'inspire du régime des incapacités mis en place pour le champ médico-social et prévu à l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : il prévoit notamment un contrôle systématique de l'honorabilité par la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du FIJAIS-V, ainsi que la constatation automatique d'une incapacité d'exercice en cas de condamnation pour certaines infractions, sans pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente d'une part et un examen ad hoc d'autre part. Il introduit également un contrôle régulier, la possibilité de suspensions conservatoires et l'intervention de plusieurs autorités (ordres, ARS, employeurs). Le champ des personnes concernées et des infractions a néanmoins été adapté par rapport à celui prévu dans le secteur médico-social, afin de prendre en compte les spécificités des publics accueillis et les conséquences de ces incapacités au regard du droit au travail, principe à valeur constitutionnelle.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs principaux du présent article sont :

- **De mieux protéger les enfants :**
 - o en créant un régime de l'impossibilité d'accueillir un enfant à domicile, dans le

cadre de l'accueil durable et bénévole, de l'adoption et de la Kafala, en cas de condamnations jugées incompatibles ;

- en soumettant les personnes bénévoles intervenant dans un cadre scolaire à un régime d'incapacité, lui-même renforcé s'agissant des personnes exerçant une activité professionnelle au sein des établissements d'enseignement scolaire ;
- dans les accueils collectifs de mineurs organisés pendant les vacances scolaires et sur les temps de loisirs des enfants et des jeunes, en prévoyant l'accès au FIJAIT dans le cadre du contrôle des antécédents judiciaires des personnes intervenant au sein de ces accueils, en créant une incapacité d'exercer dans ces accueils pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans le champ sport et en étendant le contrôle des antécédents judiciaires aux personnes majeures ou mineurs de plus de 13 ans résidant au foyer du déclarant dans le cadre de l'organisation de séjours de vacances dans une famille ;
- en garantissant leur sécurité et leur protection lorsqu'ils sont confiés par l'autorité judiciaire à un membre de leur famille, à l'autre parent ou à un tiers digne de confiance en s'assurant que cette personne, et celles vivant à son domicile, ne présentent pas d'antécédents judiciaires incompatibles avec leur accueil. Sans création de régime d'incapacité, il s'agit d'offrir à l'autorité judiciaire l'ensemble des informations nécessaires à la prise d'une décision éclairée dans l'intérêt de l'enfant ;
- en élargissant à la consultation du FIJAIT la vérification des causes d'incapacité prévues par le code de l'action sociale et des familles s'agissant des établissements prenant en charge des mineurs dans un cadre pénal et au titre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles ;
- en créant une interdiction d'exercice des professionnels de santé œuvrant au sein du système de santé et ayant des antécédents judiciaires rendant incompatible le contact avec les patients. Les objectifs poursuivis sont d'assurer la sécurité des patients, la protection de la santé publique et la préservation de la confiance dans le système de santé.

- **De sécuriser et clarifier les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à l'activité d'un salarié ou d'un agent public concerné par une incapacité.** A ce titre le projet de loi entend répondre à trois difficultés :

- L'obligation pour l'employeur de rechercher un reclassement pour l'employé concerné par une incapacité, alors même que la loi empêche la possibilité de reclassement au sein du même établissement ;
- La rupture d'un contrat de travail à durée déterminée en raison d'une incapacité, alors même que le code du travail ne prévoit pas ce motif de

- rupture ;
- o L'absence de précision sur les modalités de licenciement ou radiation des cadres en cas d'incapacité avérée ;
- **De prévoir une interdiction temporaire d'activité**, décidée par l'autorité administrative, des personnes inscrites au FIJAISV pour mise en examen ou condamnation non définitive.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

- S'agissant du contrôle des antécédents judiciaires des particuliers à qui l'autorité judiciaire confie un enfant dans le cadre d'un placement

S'agissant de la personne en charge du contrôle : Une option consisterait à confier ce contrôle au président du conseil départemental, qui l'effectue déjà dans le cadre administratif, ou aux services chargés d'évaluer l'opportunité d'un placement chez un éventuel tiers digne de confiance (service de mesure judiciaire d'investigation éducative ou d'assistance éducative). L'alternative est de le confier à l'autorité judiciaire.

S'agissant des modalités du contrôle :

Il a été envisagé d'intégrer les tiers dignes de confiance au régime d'incapacité de l'article L. 133-6 du CASF s'appliquant aux professionnels et bénévoles. Le cas échéant, le contrôle pourrait être effectué via le SI Honorabilité et la remise d'une attestation à la personne intéressée pour accueillir l'enfant.

Une seconde option serait de créer un régime d'incapacité similaire, mais avec une liste d'infractions propres aux tiers dignes de confiance et membres de la famille (avec le cas échéant un contrôle via le SI honorabilité).

Une troisième option serait d'opérer un contrôle via le SI Honorabilité mais sans pour autant fixer un régime d'incapacité. La personne recevrait ainsi une attestation indiquant qu'elle n'a fait l'objet d'aucune condamnation à l'une des infractions figurant soit à l'article L. 133-6 du CASF soit sur une liste d'infractions spécifiques. Cela permettrait de laisser à l'autorité judiciaire la possibilité d'apprécier les conséquences devant être tirées de certains antécédents judiciaires.

Enfin, s'agissant des fichiers à consulter pour contrôler les antécédents judiciaires, le contrôle peut être effectué via la consultation de plusieurs fichiers : casier judiciaire, FIJAIS et FIJAIT.

- S'agissant du contrôle des antécédents judiciaires dans le domaine sanitaire :

La question s'est posée de réserver le contrôle de l'honorabilité aux seuls professionnels en contact avec des patients vulnérables en raison de leur état de santé, de leur âge ou de leur handicap. Toutefois, cette limitation n'est pas apparue pertinente au regard de la finalité de protection du patient qui, par nature, est en situation de vulnérabilité vis-à-vis d'une personne « sachante ».

Il a été envisagé de restreindre la mesure aux seuls professionnels de santé. Mais, pour éviter toute atteinte au principe d'égalité, d'autres professionnels en contact avec des usagers du système de santé ont été inclus dans le champ du contrôle d'honorabilité. A ce titre, les professions à usage de titre suivantes sont concernées : psychologues, ostéopathes et chiropracteurs.

En effet, c'est cette relation particulière entre un professionnel du soin et un patient qui met ce dernier dans une position particulière de vulnérabilité, qui justifie pleinement de recourir au système des incapacités, de nature à assurer la bonne protection et la sécurité des patients.

En outre, il a été envisagé de reprendre *in extenso* le champ des infractions concernées par rapport à celles prévues par l'article L. 133-6 du CASF (qui répriment aussi bien les atteintes à la personne que certaines atteintes aux biens). En effet, si les secteurs sanitaire et médico-social présentent de nombreuses similitudes, les différences existantes, à la fois considérant les différences entre les publics accueillis en matière de vulnérabilité et les conséquences pour les professionnels concernés justifient une liste d'infractions plus réduite, concentrée sur les atteintes à la personne pouvant avoir un rapport avec l'activité de soins et excluant les atteintes aux biens.

Les conséquences à tirer d'une éventuelle incapacité pour un professionnel salarié et/ou un agent public s'appuient pleinement sur les effets prévus à l'article 5 IV dans le secteur social et médicosocial. Un régime ad hoc est par contre prévu pour les professionnels libéraux.

S'agissant des autres mesures proposées

Aucune autre option n'a été envisagée sur les autres points du présent article.

3.2. OPTION RETENUE

- a) Sur l'extension du périmètre des personnes soumises au contrôle de leurs antécédents judiciaires dans le champ du code de l'action sociale et des familles.

L'option retenue consiste à étendre et harmoniser le contrôle des antécédents judiciaires à toutes les personnes accueillant des enfants à domicile, y compris aux personnes d'au moins 13 ans, vivant à leur domicile. Ainsi, il est proposé d'aligner le

régime de contrôle des antécédents judiciaires des accueillants durable et bénévole, des candidats à l'adoption et des accueils dans le cadre d'une kafala, à celui applicable pour les assistants maternels et familiaux.

- b) Sur l'élargissement des contrôles par l'autorité judiciaire dans un cadre non-pénal, notamment en assistance éducative.

Afin de clarifier les finalités de consultation du casier judiciaire, du FIJAIS et du FIJAIT, il est fait le choix de modifier les dispositions des articles [706-25-9](#), [706-53-7](#), [774](#), [776](#) du CPP. La finalité pénale du B1 est affirmée et il est inséré au sein de l'article 776 du CPP une disposition permettant à l'autorité judiciaire d'obtenir la délivrance du B2 dans certaines procédures civiles (celles devant les juges des enfants, les juges aux affaires familiales ou devant le tribunal judiciaire pour l'examen des requêtes aux fins d'adoption), afin que ces autorités judiciaires puissent tenir compte des mentions qui figurent sur ce bulletin pour la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La possibilité de consultation du casier judiciaire (B2), du FIJAIS et du FIJAIT par les autorités judiciaires dans l'ensemble des procédures judiciaires non pénales dans lesquelles l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération concernera plus précisément :

- Le juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative (articles 375 et suivants du code civil) ;
- Le juge aux affaires familiales lorsqu'il statue sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale ([article 373-2-8 du code civil](#)) ou en matière de tutelle des mineurs (articles 390 à 413 du code civil) ;
- Le tribunal judiciaire, saisi d'une procédure d'adoption ([article 353-1 du code civil](#)).

Il a ensuite été retenu, dans les dispositions du code civil relatives à l'assistance éducative, un contrôle systématique des antécédents judiciaires du membre de la famille ou tiers de confiance à qui l'enfant est susceptible d'être confié (ainsi que des membres de son foyer mineurs de plus de 13 ans – les mineurs de moins de 13 ans ne pouvant pas faire l'objet d'une inscription au FIJAIS - et majeurs) par le juge des enfants. Celui-ci versera les antécédents au dossier avant toute décision. De même, le procureur de la République devra procéder à ces vérifications avant de confier l'enfant, comme il peut le faire en cas d'urgence, à un membre de la famille ou à un tiers digne de confiance. Dans l'hypothèse d'un placement chez l'autre parent, ce contrôle est possible et non systématiquement prévu, en fonction de l'intérêt de l'enfant.

Il a été décidé de ne pas créer de nouveau régime d'incapacité afin de permettre au juge des enfants et au procureur de la République d'apprécier au mieux chaque

situation dans l'intérêt de l'enfant, ce qui est rendu possible par les fortes garanties offertes par le cadre judiciaire (contradictoire, règles de publicité, dispositions relatives aux consultations du dossier d'assistance éducative etc). Les résultats des consultations seront ainsi pris en considération sans pour autant lier la décision de l'autorité judiciaire.

Il est prévu que soient versés au dossier d'assistance éducative l'extrait du B2 (positif ou négatif) et les résultats « positifs » apparaissant au FIJAIS et au FIJAIT suite à la consultation.

Cette distinction entre le B2 et le FIJAIS/FIJAIT se justifie par la difficulté matérielle de verser au dossier les résultats d'une consultation FIJAIS/FIJAIT ne comportant aucune mention.

Ce versement au dossier permet de respecter le principe du contradictoire propre à la procédure d'assistance éducative. Afin de garantir le droit au respect de sa vie privée, la personne à qui le mineur est susceptible d'être confié est informée par le juge des enfants qu'il va être procédé à la vérification de ses antécédents judiciaires et de ceux des personnes de plus de treize ans présentes à son domicile par consultation des fichiers susmentionnés, ainsi qu'à leur versement au dossier d'assistance éducative. Elle peut également demander à avoir accès aux pièces de procédure relatives à sa demande et le concernant. Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

En effet, il convient de souligner que [l'article 1187 du CPC](#) encadre l'accès au dossier d'assistance éducative : ne sont autorisés à le consulter que l'avocat du mineur, de ses parents ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui il a été confié, l'AAH, les parents du mineur, son tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié, ou le mineur capable de discernement. L'avocat et l'administrateur ad hoc peuvent par ailleurs se faire délivrer copie de tout ou partie des pièces du dossier mais pour l'usage exclusif de la procédure d'assistance éducative. Ils ne peuvent transmettre les copies ainsi obtenues ou la reproduction de ces pièces à la personne qu'ils assistent ou représentent. Le juge peut par ailleurs décider d'exclure tout ou partie des pièces de consultation par l'un des intéressés lorsque cette consultation ferait courir un danger physique ou moral grave au mineur, à une partie ou à un tiers. (al 4).

- c) Sur le renforcement du contrôle de l'honorabilité à l'égard des personnes intervenant en milieu scolaire.

L'option retenue consiste, d'une part, à renforcer et faciliter l'application du mécanisme du régime d'incapacité, et son contrôle, applicable aux personnes qui exercent une activité professionnelle au sein d'un établissement d'enseignement scolaire. En outre les personnes intervenant en milieu scolaire, tels que les bénévoles,

sont désormais également soumis à un tel régime d'incapacité, permettant là encore de conforter le contrôle d'honorabilité sur l'ensemble des personnes qui ont vocation à être en contact avec les mineurs. Le mécanisme de l'attestation d'honorabilité est mis en place pour aider l'administration dans la réalisation de son contrôle d'honorabilité, sur le modèle du dispositif existant dans les domaines de l'action sociale et du sport.

D'autre part, il a été décidé de créer un nouveau régime de police administrative permettant de prononcer des mesures d'interdiction d'intervenir en milieu scolaire, à l'encontre de toutes les personnes qui ne sont pas directement employées et rémunérées par l'Etat dont la présence présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs.

Afin de pouvoir recourir efficacement à ces deux mécanismes, il a également été retenu l'idée d'allonger le délai de conservation des sanctions du premier prononcées à l'encontre des agents publics, pour des faits d'atteinte à l'intégrité physique ou morale des mineurs et d'autre part, de créer, à l'égard des établissements d'enseignement privé, une obligation de transmission des sanctions qu'ils prononcent à l'encontre de leurs personnels de droit privé pour de tels faits, ainsi que plus généralement ceux contraire à la probité ou aux mœurs.

- d) Sur le renforcement de la protection des mineurs accueillis au sein des accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif sur les temps de loisirs et pendant les vacances scolaires

Il a été décidé de renforcer la protection des mineurs accueillis en accueils de loisirs et en séjours de vacances en proposant d'introduire plusieurs mesures dans le régime juridique applicable à ces accueils.

Dans le cadre de l'organisation des séjours de vacances dans une famille, l'option retenue, afin de garantir que toutes les personnes de plus de 13 ans vivant au foyer de la personne organisatrice du séjour ne constituent pas un danger pour les mineurs accueillis, a été d'étendre le contrôle des antécédents judiciaires à toutes ces personnes et non plus seulement à la seule personne organisant l'accueil.

Il a également été décidé de mettre en cohérence les champs « jeunesse » et « sport » en créant une incapacité d'exercer en accueil collectif de mineurs pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans le champ sport, une incapacité d'encadrer des mineurs dans le champ sport existant déjà pour les personnes frappées d'une mesure de suspension ou d'interdiction d'exercer en accueils de mineurs

Il est enfin apparu essentiel d'ouvrir l'accès au FIJAIT aux services chargés du contrôle d'honorabilité des intervenants dans les accueils précités dès lors que parmi les infractions rendant incapables d'exercer au sein de ces accueils figurent les délits liés au terrorisme (titre II du livre IV du code pénal mentionné au 7° de l'article L.133-6).

- e) Sur le renforcement de la protection des mineurs pris en charge dans un cadre pénal (contrôles réalisés par la protection judiciaire de la jeunesse)

Il a été retenu de prévoir la vérification du FIJAIT au titre des fichiers permettant de fonder une incapacité au titre de l'article L. 133-6 du CASF, s'agissant des services et structures assurant la prise en charge des mineurs dans un cadre pénal et contrôlées par la protection judiciaire de la jeunesse, afin d'étendre le périmètre du contrôle réalisé et de garantir la poursuite d'un contrôle systématique de ce fichier, y compris dans l'hypothèse du déploiement du SI honorabilité. Dans le même but, le contrôle du FIJAIT a été étendu, pour les mêmes structures, aux dispositions de l'article L. 133-6-2 CASF nouvellement créée (possibilité de prononcer une interdiction temporaire d'exercer toute fonction soumise aux incapacités en cas de condamnation non définitive ou de mise en examen).

- f) Sur la clarification des conséquences en droit du travail et de la fonction publique des condamnations définitives ou non définitives portant incapacité.

S'agissant de la sécurisation des conséquences de l'incapacité sur la relation de travail, l'option retenue consiste tout d'abord, à supprimer l'impossible obligation de reclassement étant établi que le reclassement est légalement impossible au sein des structures soumises aux dispositions de [l'article L. 133-6 du CASF](#).

Ensuite, il est proposé de créer un nouvel article dédié qui détaille les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à l'activité d'un salarié ou d'un agent public concerné par une incapacité :

Lorsque l'attestation n'est pas remise dans les délais prévus ([R. 133-6](#) et [R. 133-7](#)), l'employeur pourra suspendre la personne concernée pendant un mois, avec maintien de la rémunération, le temps de s'assurer qu'aucune incapacité d'exercice ne frappe la personne ; Si l'incapacité est avérée, l'employeur devra prononcer la rupture du contrat de travail du salarié ou de l'agent public ou mettre fin à la période de détachement ou de mise à disposition du fonctionnaire. Il s'agira d'un licenciement pour motif personnel, l'incapacité constituant la cause réelle et sérieuse du licenciement. Lorsque le contrôle des antécédents concerne un agent public, il s'agira d'une radiation des cadres s'il est fonctionnaire ou, de résiliation de son contrat, s'il est agent contractuel. Par dérogation, les indemnités de licenciement ne seront pas versées afin de ne pas faire peser sur l'employeur les conséquences financières de l'incapacité d'exercice. Pour les salariés en CDD, il est prévu la possibilité de mettre fin au contrat à durée déterminé ou contrat de mission, sans versement des indemnités.

Au cas particulier des salariés des entreprises de travail temporaire faisant l'objet d'une incapacité, l'obligation de rechercher une nouvelle mission pour l'entreprise de travail temporaire (ETT) est supprimée. Cette solution permet de sécuriser juridiquement les ETT en les déliant de leur obligation de rechercher une mission dès

lors que le contrat de mission est rompu en raison de l'incapacité du salarié.

S'agissant des personnes faisant l'objet d'une inscription au FIJASV pour une procédure judiciaire en cours (mise en examen ou condamnation non définitive du salarié/agent), il est proposé de supprimer la disposition actuelle prévoyant une suspension sur appréciation de l'employeur (prévue au [III. de l'article L. 133-6 du CASF](#)) dont la mise en œuvre est source d'une forte insécurité juridique.

A l'instar des dispositions en vigueur dans le champ de la jeune et du sport, le projet de loi prévoit une police administrative permettant à l'autorité administrative, par arrêté motivé, de prononcer à l'encontre de toute personne, dont le maintien en activité constituerait un risque grave pour la santé ou la sécurité physique ou morale des mineurs ou des majeurs en situation de vulnérabilité concernés, une interdiction temporaire d'exercer toute fonction soumise aux incapacités, au plus tard jusqu'à l'intervention d'une décision définitive rendue par la juridiction compétente. L'arrêté d'interdiction est notifié à l'intéressé et à l'employeur, et permet à l'employeur de mettre fin à l'activité de la personne selon les mêmes modalités qu'en cas d'incapacité.

Ainsi, concrètement en cas d'inscription au FIJASV pour une procédure en cours : le ministre en charge de l'action sociale et des familles suspend la délivrance de l'attestation d'honorabilité et informe le demandeur de son intention de prendre une mesure d'interdiction. Il est invité dans ce cadre à présenter dans un délai d'un mois, des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales dans le respect de la procédure contradictoire.

Si ce dernier indique ne pas être actuellement en poste, la délivrance de l'attestation est suspendue jusqu'au terme de la procédure contradictoire d'un mois. Si ce dernier confirme être actuellement en poste, il lui est notifié, sans délais, une mesure de suspension d'exercice jusqu'à l'expiration du délai de contradictoire d'un mois, à l'intéressé et à l'employeur. Durant la période de suspension provisoire d'un mois :

- Le salarié a droit au maintien de sa rémunération ;
- Le fonctionnaire conserve son traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement ;
- L'agent contractuel de droit public conserve sa rémunération et les prestations familiales obligatoires ;
- Pour une personne agréée, les conditions prévues par le présent code s'appliquent.

A l'issue de la procédure contradictoire (avec éventuelle suspension provisoire pour les personnes en poste), sur la base des éléments présentés par la personne et de la

nature de l'inscription au FIJAISV, le ministre en charge de l'action sociale et des familles et par délégation les services de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), autorise ou bloque la délivrance de l'attestation d'honorabilité.

En cas de blocage, l'autorité administrative compétente prononce l'interdiction temporaire d'exercer par arrêté jusqu'à l'intervention d'une décision définitive rendue par la juridiction compétente.

- g) Sur le renforcement du contrôle de l'honorabilité à l'égard des personnes intervenant dans le système de santé.

La mesure a pour objet de lever trois limites majeures du dispositif actuel :

- Un contrôle qui repose sur la consultation du bulletin « B2 », qui ne mentionne que les condamnations définitives, contrairement au Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV), qui inclut les condamnations non définitives, voire les mises en examen dans certains cas
- Un simple contrôle de compatibilité des fonctions, qui se fait au moment du recrutement ou lors de l'inscription à l'ordre
- Une absence de contrôle pour les établissements de santé privés, les professionnels libéraux non ordrés et les étudiants en santé en établissement.

Afin de renforcer la protection des patients, qui sont placés dans une situation de vulnérabilité par rapport à un « sachant », il est proposé d'établir pour le champ sanitaire des incapacités d'exercice : il vise à permettre le contrôle systématique du B2 et du FIJAIS de tous les professionnels du secteur sanitaire, préalablement à leur embauche ou au début de leur activité, puis à intervalles réguliers (un contrôle tous les trois ans est envisagé). Ce dispositif vient renforcer le contrôle de l'honorabilité des professionnels de santé et des autres intervenants au sein du système de santé, et assurer une certaine cohérence avec le contrôle d'honorabilité dans le secteur médico-social.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Sur l'extension du périmètre des personnes soumises au contrôle de leurs antécédents judiciaires. Les mesures envisagées, d'une part modifient et complètent les articles L.

225-2 et l'article L. 221-2-1 du CASF et d'autre part, portent création d'un nouvel article L.221-3-1 dans le CASF. Il sera également nécessaire de supprimer le II. de l'article D.221-19 du CASF.

Sur le contrôle dans le cadre des placements dans l'entourage du mineur décidés par l'autorité judiciaire. La mesure envisagée modifie deux articles du code civil et quatre articles du code de procédure pénale. Les modifications envisagées sont conformes au cadre constitutionnel en ce qu'elles visent à s'assurer que le placement judiciaire du mineur chez un tiers ne compromet pas sa sécurité via la vérification des antécédents judiciaires de la personne à qui le mineur est confié ainsi que des adultes et mineurs de plus de 13 ans vivant au domicile de l'accueillant. Ce contrôle est donc absolument conforme à l'exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Sur le renforcement du régime d'incapacité prévu à l'égard des personnes exerçant une activité professionnelle au sein des établissements d'enseignement scolaire. Cette mesure nécessitera la modification intégrale de l'article L. 911-5 du code de l'éducation, ainsi que l'ajout de cinq nouveaux articles L. 911-5-1 à L. 911-5-5 du code de l'éducation.

Quant à l'instauration d'un régime d'incapacité à l'égard des personnes susceptibles d'intervenir en milieu scolaire, cette mesure se traduira par la création de deux nouveaux articles L. 401-5 et L. 401-5-1 du code de l'éducation.

Sur la création d'un régime de police administrative permettant d'interdire toute intervention en milieu scolaire d'une personne dont la présence constituerait un risque pour les mineurs, la mesure nécessitera d'introduire un nouvel article L. 911-10 du code de l'éducation.

Sur l'amélioration du suivi des sanctions disciplinaires motivées des faits d'atteinte à l'intégrité physique ou morale des élèves, les mesures se traduiront par l'ajout d'un nouvel L. 911-11 du code de l'éducation pour les agents publics et d'un nouvel article L. 914-7 du même code pour les établissements d'enseignement privé.

Sur le renforcement de la protection des mineurs accueillis au sein des accueils collectifs de mineurs à caractère éducatif, les articles L.133-6 et L.227-10 du code de l'action sociale et des familles seront modifiés pour créer une incapacité d'exercer au sein de ces accueils pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'interdiction dans le champ sport. L'article L.133-6 sera également modifié afin de permettre l'accès des services en charge du contrôle des antécédents judiciaires aux informations contenues dans le FIJAIT et d'étendre le contrôle des antécédents judiciaires des personnes majeures ou mineures de plus de 13 ans vivant au foyer d'une personne organisant un séjour de vacances dans une famille.

Sur la clarification des conséquences en droit du travail et de la fonction publique des

condamnations (définitives ou non définitives). Les mesures envisagées, d'une part modifient l'article L. 133-6 (suppression deux premiers alinéas du III.) et d'autre part, portent création de 2 nouveaux articles dans le CASF avec les articles L. 133-6-1 et L. 133-6-2.

Sur le renforcement du contrôle de l'honorabilité à l'égard des personnes intervenant dans le système de santé. Les mesures envisagées complètent le livre premier du code de la santé publique en ajoutant un titre supplémentaire, comportant un chapitre unique avec la création d'un nouvel article L. 1191-1.

- Un véritable motif d'intérêt général, aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 qui prévoient que : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. / Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs », justifie l'extension du régime de contrôle d'honorabilité à l'ensemble des professionnels au contact des patients au regard de leur vulnérabilité intrinsèque. Celui-ci est en effet fragilisé par son état de santé physique ou psychologique, dans une situation de dépendance, voire de soumission, vis-à-vis du professionnel de santé, qui incarne une forme d'autorité du fait de son expertise et qui est aussi celui qui prodigue les soins destinés à « sauver » la personne malade. Le Conseil constitutionnel a ainsi eu l'occasion de juger que le contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs poursuivait un objectif d'intérêt général tenant à « garantir l'éthique des personnes qui entraînent les pratiquants d'une activité physique ou sportive ou enseignent, animent ou encadrent cette activité, en raison de l'influence qu'elles peuvent exercer sur eux et la sécurité de ces derniers » (CC, décision n° 2021-904 QPC, 7 mai 2021).

Cet intérêt général justifie également l'atteinte à la liberté d'entreprendre : il a, en effet, dans cette même décision, rappelé que sa jurisprudence « protège la liberté d'entreprendre dans ses deux composantes : la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique et la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité. [...] Toutefois, la liberté d'entreprendre "n'est ni générale ni absolue". Il est "loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi." [...]

Pour apprécier la proportionnalité de l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre au nom de l'objectif poursuivi, [il] s'attache notamment à vérifier l'adéquation entre la mesure adoptée et les caractéristiques de l'activité en cause. »

En outre, en ce qui concerne le droit à l'emploi, le Conseil d'Etat, dans son avis du 10 juin 2021 (n°402.958) a estimé, à propos du dispositif d'honorabilité institué dans le champ médico-social, que : « afin d'assurer la meilleure conciliation possible (Conseil

constitutionnel, décision n°2011-132 QPC, 20 mai 2011, cons. 5 à 7) entre l'objectif de protection des personnes vulnérables et le "droit pour chacun d'obtenir un emploi", conformément aux dispositions du cinquième alinéa du Préambule de 1946 (Conseil constitutionnel, décision 2010-98 QPC, 4 février 2011, cons. 3) [il convient] de définir des interdictions nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi. Ainsi, il convient de tenir compte des missions exercées, de la nature de l'infraction commise et du quantum de la peine prononcée, au regard des règles prévues pour en être relevé (Conseil constitutionnel, décision n°2021-904 QPC, 7 mai 2021, par.7). »

Enfin, le dispositif est assorti de solides garanties procédurales :

- Délai de présentation d'une attestation d'honorabilité dans un délai déterminé par décret en Conseil d'Etat ;

- Mesure conservatoire : l'autorité compétente administrative ou ordinale prendra une décision motivée, prononçant à l'encontre de l'intéressé ayant fait l'objet d'une mise en examen ou d'une condamnation non définitive mentionnées au FIJAISV, une interdiction temporaire d'exercer ses activités au plus tard jusqu'à intervention de la décision définitive en appréciant la gravité du risque encouru pour la santé ou la sécurité physique ou moral des usagers du système de santé.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

L'extension du périmètre du contrôle des antécédents, y compris dans le cadre d'un placement au sein de la famille élargie, entre dans les prévisions conventionnelles qui invitent les Etats à procéder à un contrôle systématique des antécédents des personnes en contact avec les enfants (Convention de Lanzarote). Elle est également conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui invite à un contrôle rigoureux des antécédents des adultes vivant dans des foyers accueillant des mineurs, y compris lorsqu'ils ne sont pas directement impliqués dans leur prise en charge ([Loste c. France](#)).

Concernant le renforcement ou l'instauration du régime d'incapacité, il répond à l'exigence de protection des enfants posée par [« la Loi type » sur la justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels](#) : les personnes « ayant fait l'objet d'une condamnation définitive du chef d'une infraction pénale qualifiée contre un enfant » se voient interdire de travailler « dans un service, une institution ou une association fournissant des services à l'enfance » et ne doivent avoir aucun contact avec les enfants.

Par ailleurs, sur l'équilibre entre les procédures de contrôle des antécédents et la protection de l'enfance, les instruments et la jurisprudence conventionnels rappellent l'importance de l'intérêt supérieur de l'enfant et la nécessité pour les professionnels concernés de bénéficier d'une procédure transparente et ouvrant un droit de recours.

Les dispositions envisagées s'inscrivent également dans la jurisprudence de la Cour EDH s'agissant de l'accès à la fonction publique puisqu'elle considère que, si les restrictions générales à l'accès à une profession peuvent porter atteinte à la « vie privée », ces restrictions peuvent être regardées comme nécessaires dans une société démocratique (Lekavičienė c. Lituanie, 27 juin 2017, § 57 précité).

S'agissant des intervenants bénévoles et des membres de la famille des personnes accueillant des mineurs dans le cadre d'un dispositif de protection de l'enfance ou d'une adoption, les restrictions apportées à raison du contrôle d'honorabilité, ne sont pas telles qu'elles constituent une atteinte à la vie privée et familiale.

Par ailleurs, compte tenu des motifs de restriction et de l'objectif poursuivi de protection des enfants, les atteintes à la vie privée et familiale – dans le cas où une telle atteinte serait caractérisée - apparaissent nécessaires au sens de la CEDH.

S'agissant spécifiquement de la mesure de contrôle d'honorabilité du secteur sanitaire, au regard de la libre circulation des travailleurs (art. 45 TFUE), de la liberté d'établissement (art.49 TFUE) et de la libre prestation de services (art. 56 TFUE) :

- Les conclusions de l'avocat général dans l'affaire CJUE, n° C-359/13 du 24 septembre 2014, précisent que : « une mesure qui entrave la libre circulation des travailleurs peut être admise si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. La mesure doit également être apte à garantir la réalisation de l'objectif en cause et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. ».

- Par ailleurs, dans sa jurisprudence [CJUE, n° C-718/23](#) du 16 octobre 2025, la Cour aborde la justification des restrictions à la liberté garantie par l'article 49 TFUE au nom de la protection de la santé publique. Elle rappelle que « l'article 52, paragraphe 1, TFUE admet des restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La jurisprudence a en outre identifié un certain nombre de raisons impérieuses d'intérêt général, telles que les objectifs de protection des consommateurs, de prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu ainsi que de prévention de troubles à l'ordre social en général, également susceptibles de justifier des restrictions ».

La mesure apparaît ainsi respectueuse des principes du droit de l'Union.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure sur l'encadrement des conséquences du contrôle des antécédents judiciaires sur la relation de travail ne génère aucune charge de travail supplémentaire pour les employeurs et viennent au contraire sécuriser les procédures de licenciement permettant ainsi d'éviter aux employeurs des procédures en contentieux.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Pour le contrôle de l'honorabilité dans le champ sanitaire, le test de proportionnalité prévu par la directive (UE) 2018/958 sera effectué dans le cadre des mesures d'application du nouveau dispositif.

Par ailleurs, la mission de contrôle d'honorabilité dévolue aux ordres peut s'effectuer à moyens constants, sans impact dans l'organisation de leurs missions.

Sans objet s'agissant des autres domaines dans lesquels s'étend le contrôle.

<p>Objectifs d'intérêts général poursuivis par la disposition nouvelle ou modificative limitant l'accès à une profession ou l'une des modalités de son exercice.</p>	<p>La disposition envisagée poursuit plusieurs objectifs d'intérêt général :</p> <ul style="list-style-type: none">- Assurer la sécurité des usagers du système de santé- Garantir la protection de la santé publique- Préserver la confiance dans le système de santé <p>Ces objectifs s'inscrivent dans une exigence fondamentale tenant à la nature même des activités de soins et d'accompagnement, lesquelles impliquent une interaction avec des personnes dont l'intégrité physique et psychologique peut être en jeu.</p> <p>La relation entre un professionnel de santé repose sur un lien de confiance indispensable à la qualité et à l'efficacité de la prise en charge. Toutefois, cette relation est structurellement asymétrique, le professionnel, en raison de son expertise, incarne une autorité et détient un pouvoir décisionnel susceptible de placer l'utilisateur, et d'autant plus s'il est fragilisé, dans une situation de dépendance, voire de vulnérabilité accrue.</p> <p>Dans ce contexte, la régulation de l'accès à ces professions vise à garantir que les personnes autorisées à intervenir auprès des usagers présentent les garanties d'intégrité et d'éthique nécessaires à l'exercice de ces fonctions.</p>
<p>Nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis que la mesure vise à prévenir (en particulier les risques pour les bénéficiaires des</p>	<p>Les risques identifiés sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">- Risques pour l'intégrité physique et psychologique des usagers- Risques liés à la relation asymétrique, voire d'autorité- Risques systémiques envers le système de santé pouvant conduire à un renoncement aux soins ou une dégradation majeure de leur qualité <p>Ces risques sont d'autant plus élevés que l'utilisateur est placé dans une situation de vulnérabilité, qu'elle soit liée à son état de santé, son âge ou à une situation de handicap. Toutefois, il convient de souligner que, par nature, tout patient est en situation de vulnérabilité face à un professionnel</p>

<p>services dont les consommateurs, pour les professionnels ou pour les tiers).</p>	<p>« sachant », du fait même de l'asymétrie de connaissances et de la finalité vitale des soins.</p> <p>A cet égard, la jurisprudence constitutionnelle reconnaît la légitimité des dispositifs visant à garantir l'intégrité des personnes. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé le contrôle d'honorabilité des éducateurs sportifs répond à un objectif d'intérêt général tenant à « garantir l'éthique des personnes qui entraînent les pratiquants d'une activité physique ou sportive ou enseignent, animent ou encadrent cette activité en raison de l'influence qu'elles peuvent exercer sur eux et la sécurité de ces derniers. (CC, décision n°2021904 QPC, 7 mai 2021)</p>
<p>Justification du caractère non-discriminatoire des dispositions envisagées.</p>	<p>Les dispositions envisagées présentent un caractère non discriminatoire en ce qu'elles reposent sur des critères objectifs et directement liés à l'objectif poursuivi.</p> <p>Cette extension répond à une double exigence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eviter toute rupture d'égalité entre catégories de professionnels exposant les usagers à des risques comparables - Tenir compte de la réalité organisationnelle des établissements, dans lesquels il est difficile, voire impossible, de garantir l'absence totale de contact entre certains personnels et les usagers. <p>Le dispositif ne repose donc pas sur des distinctions arbitraires, mais sur une analyse fonctionnelle des risques d'exposition des usagers afin de répondre aux objectifs d'intérêt général.</p>
<p>Justification de l'insuffisance de règles spécifiques ou générales déjà en vigueur (telles que celles prévues par la législation sur la sécurité des produits ou la législation relative à la protection des consommateurs) pour atteindre l'objectif poursuivi.</p>	<p>Les règles actuellement en vigueur dans le secteur sanitaire apparaissent insuffisantes pour garantir pleinement les objectifs poursuivis.</p> <p>En premier lieu, les dispositifs de contrôle d'honorabilité présentent une couverture incomplète des professionnels. Dans le secteur sanitaire, un contrôle du bulletin n°2 du casier judiciaire est prévu pour les professionnels soumis à un ordre ainsi que pour les professionnels exerçant en établissement public. En revanche, aucun dispositif n'est obligatoire pour les établissements privés, ni pour les professionnels ne relevant pas d'un ordre. Cette situation crée des angles morts alors même que ces professionnels peuvent être en contact avec les mêmes profils d'usagers.</p> <p>En deuxième lieu, les contrôles existants sont principalement réalisés à l'entrée dans l'exercice professionnel ou lors de l'embauche, sans mécanisme de vérification régulière en cours d'activité. Il en résulte une incapacité à prendre connaissance de l'évolution de la situation des professionnels dans le temps, notamment en cas de survenue de faits postérieurs à leur recrutement ou à leur inscription à l'ordre.</p> <p>En troisième lieu, les dispositifs actuels manquent de cohérence globale entre les secteurs sanitaire et médico-social. Cette absence d'harmonisation est d'autant plus problématique que les mêmes professionnels peuvent être amenés à exercer dans ces différents secteurs, sans être soumis à des exigences équivalentes. Ainsi, dans l'état actuel de la loi, un professionnel peut être frappé d'une incapacité d'exercice dans le secteur médico-social et exercer dans le secteur sanitaire auprès d'usagers similaires.</p>

	<p>Par conséquence, les règles en vigueur ne permettent pas d'assurer un niveau de protection homogène et suffisant des usagers. La disposition envisagée vise à remédier à ces insuffisances.</p>
<p>Justification du caractère approprié de la disposition au regard de son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi (vérifier que la disposition répond au souci d'atteindre cet objectif de manière cohérente et systématique et répond donc aux risques répertoriés de façon similaire pour des activités comparables)</p>	<p>La disposition envisagée apparaît appropriée en ce qu'elle permet d'atteindre, de manière cohérente et systématique, les objectifs d'intérêt général poursuivis. Elle repose sur une logique d'ensemble qui assure une adéquation entre les risques identifiés et les moyens mobilisés pour les prévenir.</p> <p>Elle répond de façon proportionnée aux risques identifiés en ciblant l'ensemble des personnes susceptibles d'entrer en contact avec les usagers du système de santé, indépendamment de leur statut ou de leur mode d'exercice. Ce choix se justifie par la nature même des risques qui ne sont pas exclusivement liés à l'exercice d'un acte de soin mais plus largement la relation d'autorité et de confiance susceptible de s'instaurer avec tout intervenant au sein du système de santé.</p> <p>La disposition garantit une cohérence entre les différents secteurs. Cette harmonisation permet d'éviter des disparités de traitement difficilement justifiables au regard de situations d'exposition aux risques comparables, notamment lorsque les professionnels sont amenés à circuler entre les secteurs au cours de leur carrière. Elle contribue à une meilleure lisibilité et à une plus grande effectivité des exigences d'honorabilité.</p> <p>La disposition s'inscrit dans une logique de prévention. En effet les atteintes susceptibles de résulter d'un défaut d'honorabilité peuvent revêtir une gravité particulière tant sur le plan physique que psychologique et s'avérer irréversible. Dans ce contexte, des mécanismes exclusivement curatifs ou répressifs apparaissent insuffisants.</p> <p>Par ailleurs, la disposition présente un caractère systématique et pérenne. Elle ne se limite pas à un contrôle ponctuel à l'entrée de la profession mais vise à un suivi dans le temps. Cette continuité est indispensable au regard des objectifs poursuivis.</p>
<p>Description des incidences sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni.</p>	<p>La disposition est susceptible d'avoir des incidences.</p> <p>En premier lieu, elle peut affecter la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, en ce qu'elle introduit une exigence supplémentaire conditionnant l'accès à certaines professions ou activités au respect des critères d'honorabilité. Cette exigence est susceptible de constituer une contrainte pour les professionnels formés dans d'autres Etats membres notamment en impliquant des démarches administratives complémentaires avec des vérifications supplémentaires préalables à l'exercice.</p> <p>En deuxième lieu, la disposition peut avoir un impact sur le choix des usagers du système de santé en limitant potentiellement le nombre de professionnels autorisés à exercer.</p> <p>En troisième lieu, elle est susceptible d'avoir des effets sur la qualité du service fourni. A cet égard, si une restriction quantitative de l'offre, à la marge, ne peut être totalement exclue, la disposition vise précisément à renforcer la qualité globale des prises en charge en garantissant que les professionnels et intervenants présentent des garanties suffisantes en</p>

	<p>termes d'honorabilité. Elle contribue à sécuriser la relation de soin et à consolider la confiance des usagers dans les acteurs du système de santé.</p> <p>Ces incidences doivent être appréciées au regard des objectifs poursuivis. Les restrictions apportées apparaissent limitées et nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt général, tenant à la sécurité des patients, à la protection de la santé publique et à la préservation de la confiance dans le système de santé. Elle respecte le principe de proportionnalité en ce qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Elle se limite à prévenir les risques sans instaurer de contraintes disproportionnées au regard de la nature des exercices concernés.</p>
<p>Démonstration de l'impossibilité de recourir à des moyens restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général ; Lorsque les dispositions sont justifiées par la protection des consommateurs uniquement et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur et n'affectent donc pas négativement des tiers, confirmer que l'objectif poursuivi ne peut être atteint par des moyens moins restrictifs que le fait de réserver des activités.</p>	<p>Il n'existe pas de moyens moins restrictifs permettant d'atteindre, de manière équivalente, les objectifs poursuivis par la disposition envisagée.</p> <p>Les mesures reposant sur une logique corrective, telles que les sanctions disciplinaires, administratives ou pénales apparaissent insuffisantes. Elles ne présentent pas, par nature, de caractère préventif et ne permettent donc pas d'éviter la survenue d'atteintes susceptibles d'entraîner des conséquences graves, voire irréversible, pour les usagers. Dans un secteur où l'intégrité physique comme psychologique des personnes est en jeu, une telle approche curative ne saurait être considérée comme adéquate.</p> <p>En outre, les mesures fondées sur la seule information des usagers ou sur le renforcement de leur capacité de choix ne permettraient pas de compenser l'asymétrie structurelle de la relation entre le professionnel et l'utilisateur. Cette relation, fondée sur la confiance et marquée par un différentiel de connaissances et de pouvoir limite la capacité des usagers à apprécier eux-mêmes les garanties d'intégrité des intervenants. Dès lors, une logique reposant exclusivement sur le consentement éclairé ou la vigilance individuelle ne permettrait pas d'assurer un niveau suffisant de protection.</p> <p>Par ailleurs, un ciblage restreint à certaines catégories d'utilisateurs réputés vulnérables, en raison de leur âge, de leur état de santé ou d'un handicap, ne constituerait pas une réponse satisfaisante. D'une part, cette approche serait difficile à mettre en œuvre en pratique en raison du caractère évolutif et contextuel de la vulnérabilité. Et d'autre part, elle méconnaîtrait le fait que la vulnérabilité est par nature inhérente à la condition de patient, dès lors que celui-ci est placé dans une relation de dépendance à l'égard d'un professionnel détenteur d'un savoir et d'un pouvoir décisionnel.</p> <p>Dans ces conditions, la restriction d'accès à la profession par la mise en place d'un contrôle d'honorabilité apparaît comme le seul moyen permettant d'assurer la prévention des risques identifiés.</p>
<p>Détail de l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées conjuguées à d'autres dispositions limitant l'accès à la profession ou son</p>	<p>La disposition envisagée s'inscrit dans un cadre normatif préexistant relatif à la régulation de l'accès et de l'exercice des professions de santé comprenant notamment des exigences de qualification, des mécanismes d'inscription auprès des instances ordinales le cas échéant, et des règles déontologiques encadrant les pratiques professionnelles.</p> <p>Elle ne se substitue pas à ces dispositifs mais s'y articule de manière complémentaire en venant combler une lacune spécifique relative aux garanties d'honorabilité des personnes intervenant auprès des usagers du</p>

<p>exercice (vérifier qu'elles contribuent à la réalisation du même objectif d'intérêt général et qu'elles sont nécessaires à la réalisation de cet objectif).</p>	<p>système de santé. A ce titre, elle contribue aux mêmes objectifs d'intérêt général.</p> <p>Elle permet de compléter les exigences de compétences par des garanties d'intégrité. En effet, les dispositifs existants sont principalement centrés sur la vérification des qualifications, des compétences techniques et du respect des règles professionnelles. Or, ces éléments, s'ils sont indispensables aux objectifs d'intérêt général, ils ne suffisent pas à eux seuls à prévenir certains risques liés aux comportements individuels. La disposition introduit une dimension complémentaire indispensable à une approche globale de la protection des usagers.</p> <p>Elle participe à une mise en cohérence des dispositifs applicables entre les différents secteurs, en particulier entre les champs sanitaire et médico-social. Cette harmonisation est essentielle dans un contexte de mobilité professionnelle et de porosité entre ces secteurs où les mêmes professionnels peuvent être amenés à y exercer successivement. Elle permet d'éviter des divergences de traitement susceptibles de fragiliser la lisibilité et l'efficacité des mécanismes de protection.</p> <p>Cette disposition contribue à consolider la confiance globale dans les professionnels et dans le système de santé. En garantissant un socle homogène d'exigences en matière d'honorabilité elle renforce la légitimité des intervenants aux yeux des usagers et sécurise la relation de soins qui constitue un élément indispensable au bon fonctionnement du système de santé et plus largement à la santé publique.</p> <p>Par ailleurs, l'analyse des effets cumulés de la disposition avec les dispositifs existants ne révèle pas de caractère disproportionné. Les différentes exigences applicables poursuivent des objectifs cohérent tenant à la protection de la santé publique et à la sécurité des usagers en se complétant sans se superposer. En effet, la disposition apparaît strictement nécessaire dans la mesure où les dispositifs existants ne permettent pas d'assurer un niveau suffisant de prévention des risques liés à l'absence de garanties d'honorabilité.</p>
--	---

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

- a) Sur l'extension du périmètre des personnes soumises au contrôle de leurs antécédents judiciaires.

La mesure d'extension du contrôle des antécédents aux personnes accueillant des enfants à domicile, dans le cadre de l'accueil durable et bénévole, de l'adoption et de la *kafala*, aura un impact sur les conseils départementaux, en tant qu'autorité administrative compétente, pour la délivrance des attestations d'honorabilité sur le champ de la protection de l'enfance.

L'extension du périmètre de contrôle des antécédents judiciaires concerne environ 30 000 personnes, ce qui représente environ 4,2% des personnes que les conseils départementaux ont déjà contrôlé au 5 janvier 2026, depuis le déploiement du SI Honorabilité.

La charge supplémentaire est néanmoins modérée, car le système de délivrance des attestations est largement automatisé. En effet, dans l'hypothèse où aucune mention ne figurerait ni au bulletin n°2 (B2), ni au FIJAISV, l'attestation est automatiquement délivrée sans intervention humaine. Seule une inscription au B2 nécessite l'analyse du conseil départemental, la vérification du FIJAISV étant confiée aux services de l'Etat.

En fonctionnement annuel, il faut compter environ 2 équivalents temps plein (ETP) au sein d'un conseil départemental pour traiter 100 000 demandes d'attestation. Au regard du nombre prévisionnel de demandes d'attestation par les personnes accueillant des enfants à domicile au titre de l'accueil durable et bénévole, de l'adoption et de la *kafala*, il faut compter environ 0.60 ETP répartis sur l'ensemble des conseils départementaux.

Ce besoin n'est pas compensé par l'Etat car l'automatisation constitue un gain de temps par rapport aux modalités manuelles de contrôle actuellement en vigueur sur certains publics concernés. En effet, le contrôle des antécédents est déjà prévu par la loi pour les futurs adoptants et les tiers accueillant dans le cadre de l'accueil durable et bénévole, par conséquent l'utilisation du SI viendrait donc se substituer au contrôle manuel qui est effectué aujourd'hui par les conseils départementaux, allégeant ainsi leur charge de travail.

- b) Sur la clarification des conséquences en droit du travail et de la fonction publique des condamnations définitives ou non définitives.

La mesure sur l'encadrement des conséquences de l'incapacité sur la relation de travail n'aura d'incidence sur les collectivités qu'au titre de leur statut d'employeur lorsque ces dernières gèrent des établissements et services concernés le contrôle des antécédents judiciaires prévu à l'article L. 133-6 du CASF. A ce titre, les dispositions proposées ne génèrent aucune charge de travail supplémentaire et viennent au contraire sécuriser les procédures de licenciement et radiation des cadres permettant

ainsi d'éviter procédures en contentieux.

Il sera nécessaire que les services de l'aide sociale à l'enfance anticipent la nécessité de solliciter un contrôle des antécédents auprès de l'autorité judiciaire en cas de placements chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance, ainsi que, le cas échéant, chez l'autre parent.

- c) Sur le renforcement du contrôle de l'honorabilité à l'égard des personnes intervenant dans le système de santé.

La mesure sur l'encadrement des conséquences de l'incapacité sur la relation de travail n'aura d'incidence sur les collectivités qu'au titre de leur statut d'employeur lorsque ces dernières gèrent des établissements et services concernés par le contrôle des antécédents judiciaires prévu au nouvel article L. 1191-1 du CSP.

- d) Sur les autres mesures.

Les autres mesures n'ont aucun impact sur les collectivités territoriales

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

- a) Sur l'extension du périmètre des personnes soumises au contrôle de leurs antécédents judiciaires

La mesure relative à l'extension du contrôle des antécédents aux personnes accueillant des enfants à domicile aura un impact sur les services de l'Etat, en charge de l'analyse du FIJAISV.

Le nombre prévisionnel de demandes d'attestation dans le cadre de cette extension est estimé à 30 000 ainsi réparties :

- 4 000 pour les personnes accueillant des enfants à domicile, au titre de l'accueil durable et bénévole ; et les membres de leur foyer ;
- 25 000 pour les futurs adoptants et les membres de leur foyer ;
- 1 000 pour les kafils et les membres de leur foyer. Au regard de ce nombre prévisionnel d'attestation à délivrer, la charge supplémentaire pesant sur les services administratifs de l'Etat est estimée à 0.20 ETP.

La mesure de police administrative d'interdiction ne concernera qu'un faible volume de personnes. En ordre de grandeur, en date du 5 janvier 2026, sur 700 000 attestations délivrées, seulement 9 personnes étaient concernées par une procédure judiciaire en cours inscrite au FIJAISV. En projection sur la totalité du champ de l'accueil du jeune enfant et de la protection de l'enfance, cela représenterait seulement une douzaine de personnes pour qui les services de l'Etat devraient procéder à une analyse approfondie en vue de potentiellement prendre un arrêté d'interdiction

temporaire.

- a) Sur l'élargissement au FIJAIT des fichiers contrôlés au titre du régime d'incapacité prévu à l'article L. 133-6 du CASF

Le contrôle du FIJAIT étant déjà possible pour les services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et déjà réalisé dans les faits, l'impact des dispositions nouvelles qui consistera à rechercher si les mentions découvertes sont incapacitantes, restera marginal.

La DPJJ a vocation à rejoindre le système de vérification dit du « SI honorabilité », ce qui impliquera un travail d'articulation entre d'une part les services et établissements pour lesquels le FIJAIT devra être contrôlé et ceux pour lesquels ces fichiers ne devront pas être contrôlés.

- b) Sur l'encadrement des conséquences de l'existence de mentions incapacitantes (L. 133-6 et suivants du CASF) – Services de la PJJ

Les dispositions prévues à l'article L. 133-6, L. 133-6-1 (nouveau) et L. 133-6-2 du CASF (nouveau) ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des structures visées à l'article L. 133-6 du CASF soit aux établissements, services ou lieux de vie et d'accueil régis par le code de l'action sociale et des familles ou ceux mentionnés à [l'article L. 2324-1 du code de la santé publique](#) ou aux 1^o et 2^o de l'article L. 7231-1 du code du travail. A ce titre, seront notamment concernés les établissements, services et lieux de vie et d'accueil relevant du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif habilité (ministère de la Justice).

- c) Sur le contrôle dans le cadre des placements dans l'entourage du mineur décidés par l'autorité judiciaire.

Les juges des enfants devront opérer le contrôle des antécédents judiciaires de toute personne (membre de la famille, ou tiers) que les services éducatifs proposeront comme possible gardien, ainsi que ceux de toutes les personnes majeures ou mineures de plus de 13 ans vivant à son domicile. Le contrôle sera par ailleurs possible sous certaines conditions pour l'autre parent et devra ainsi être envisagé.

A cet égard, il peut être indiqué que le placement chez un tiers digne de confiance est en augmentation depuis une douzaine d'années (+ 29% entre 2013 et 2023) et cette tendance se confirme depuis la loi « Taquet » du 7 février 2022 qui a rendu obligatoire l'évaluation de la possibilité de confier un enfant dans son entourage familial avant tout placement institutionnel (hors urgence). Pour autant, selon les chiffres de l'ONPE, les placements auprès des tiers digne de confiance ne représentent que 4% des enfants protégés et 7% des enfants placés.

2023			2024		
Mesures de placement judiciaire (confiés à l'ASE et par placements direct du juge) sur l'année 2023	Nombre de placements par le juge auprès d'un tiers digne de confiance	Taux de TDC dans les décisions de placement direct par le juge	Mesures de placement judiciaire (confiés à l'ASE et par placements direct du juge) sur l'année 2024	Nombre de placements par le juge auprès d'un tiers digne de confiance	Pourcentage de TDC dans le placement direct par le juge
175 815	14804	86,26%	177 602	15864	88,48%

Données issues de l'enquête sur [les bénéficiaires de l'ASE de la DREES de 2024](#).

Ce rôle de vérification des antécédents, déjà pratiqué par l'autorité judiciaire en matière pénale, est nouveau en assistance éducative et plus généralement dans le cadre d'une procédure civile. La consultation des antécédents judiciaires des tiers de confiance induira un geste métier supplémentaire pour les juges des enfants et ou leurs greffes, ainsi que pour les juges aux affaires familiaux et les juges civils du tribunal judiciaire saisis de requêtes aux fins d'adoption.

Les parquets devront aussi effectuer des contrôles semblables lors des placements en urgence. L'incidence sur ces services devrait être assez faible puisque des contrôles du casier judiciaire et d'autres fichiers sont très régulièrement opérés dans le cadre des permanences.

Le déploiement achevé de B1+ en octobre 2025 et celui en cours de B2+, qui sera finalisé au premier trimestre 2026 avec le décommissionnement de la plateforme historique de consultation de bulletin n°2 WEBB2 actuellement utilisée par les juridictions, permettront un accès aisé aux autorités judiciaires dans le cadre des consultations du bulletin n°2, notamment au moyen d'un retour dématérialisé. L'accès aux données du FIJAIS et du FIJAIT nécessitent une habilitation préalable par le service du Casier judiciaire national ou, prochainement, par les services de la juridiction eux-mêmes. De nombreux magistrats accèdent donc déjà à de telles données. Il est possible que les juges des enfants et leur greffe devront effectuer une démarche préalable d'habilitation aux FIJAIS et FIJAIT, accessibles comme B1+ et B2+ par carte agent.

Une date d'entrée en vigueur décalée de trois mois devrait permettre d'assurer la parfaite mise en place de ce dispositif.

- d) Sur le contrôle des antécédents de l'ensemble des personnels et bénévoles intervenant dans un établissement scolaire public ou privé

Le contrôle à intervalles réguliers de l'honorabilité de l'ensemble des personnels et bénévoles intervenant dans un établissement scolaire public ou privé rendra nécessaire la mobilisation accrue des services de gestion et des services informatiques du ministère de l'éducation nationale et des académies, ainsi que la création d'ETP supplémentaires qu'il est, à ce stade, difficile à estimer.

Cet impact devrait être néanmoins compensé, au moins partiellement, par la mise en place du dispositif de l'attestation d'honorabilité : en effet, d'une part, celle-ci sera délivrée aux seules personnes dont le casier judiciaire (bulletin n° 2) ne comporte aucune condamnation et qui ne font pas l'objet d'une mention au FIJAISV ou au FIJAIT et d'autre part, elle devra être produite par ces personnes. Ainsi, ce mécanisme a pour objet et aura pour effet de réduire significativement le nombre de personnes restant à contrôler par l'administration et ce faisant, sa charge de travail, tout en garantissant un réel et efficace contrôle de l'honorabilité.

- e) Sur le renforcement du contrôle de l'honorabilité à l'égard des personnes intervenant dans le système de santé

L'option retenue répartit la charge du contrôle et repose en partie sur les ressources et process existants, notamment en ce qui concerne le contrôle du B2 par les établissements. Néanmoins, cela créera une charge supplémentaire pour les ARS ainsi que pour les ordres professionnels des professions de santé.

Les ordres seront chargés chacun en ce qui le concerne du contrôle d'honorabilité des professionnels en relevant. Les ordres ont indiqué que cette mission rentrait pleinement dans leurs prérogatives et pouvait s'effectuer à moyens constants.

Les ARS seront responsables des autres professionnels entrant dans le champ d'application de la mesure (professionnels de santé non-ordrés, autres professionnels et intervenants au sein du système de santé).

L'incidence de cette nouvelle charge sera, pour la majeure partie, minorée, par la délivrance automatique des attestations d'honorabilité aux personnes concernées via le système d'information fonctionnant actuellement dans le secteur médico-social.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Environ 20% des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance sont porteurs de handicap, parmi eux, les enfants accueillis au domicile dans le cadre de l'adoption, l'accueil durable et bénévole bénéficieront de la mesure de précaution et de protection consistant à s'assurer que les personnes qui les accueillent ne font pas l'objet de condamnation incompatible avec l'accueil de mineur. Les travaux issus du Comité

interministériel à l'enfance ont établi que les enfants en situation de handicap ont un risque 2,9 fois plus élevé d'être victime de violences sexuelle.⁸⁵

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Les mesures envisagées améliorent la sécurité de l'ensemble des enfants accueillis au domicile des personnes dans le cadre de l'accueil durable et bénévole, de l'adoption, de la kafala, ainsi que dans le cadre de l'assistance éducative.

Les mesures qui concernent le renforcement du régime d'incapacité des personnels exerçant dans les établissements scolaires, l'instauration d'un régime d'incapacité pour intervenir à titre bénévole dans un établissement scolaire, la création d'un nouveau régime de police administrative détenu par les autorités académiques et l'amélioration du suivi des sanctions disciplinaires prononcées pour des faits d'atteinte à l'intégrité physique ou morale des élèves, visent à améliorer la protection des mineurs dans le cadre scolaire.

Les mesures prévues dans le champ des accueils collectifs de mineurs visent à améliorer la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental pendant les vacances scolaires et les temps de loisirs.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les particuliers souhaitant accueillir un enfant dans le cadre d'une mesure de placement judiciaire verront leurs antécédents judiciaires contrôlés par l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, toutes les personnes accueillant un enfant à domicile devront désormais se soumettre à l'obligation de demander une attestation d'honorabilité. Cette nouvelle démarche administrative, à caractère obligatoire, est très accessible et n'offre aucune difficulté particulière pour les personnes concernées. La demande d'attestation, démarche en ligne sur un site dédié, ne prend que quelques minutes, en se connectant avec France Connect (<https://honorabilite.social.gouv.fr/>). Une assistance est mise à disposition des personnes éloignés du numérique afin de les accompagner dans la démarche. S'agissant des contrôles effectués par l'autorité judiciaire, les particuliers n'ont aucune démarche à former.

⁸⁵ *Plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2023-2027*. Ministère des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, 2023.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et au Conseil national de la protection de l'enfance, lesquels ont respectivement rendu un avis les 7 avril et 11 mai 2026.

Conformément à l'article 8-I-4^o-a) de la loi « Informatique et Libertés », les dispositions du présent article ont été soumises à la CNIL puisqu'elles prévoient des modifications du traitement de données personnelles (nouvelles finalités, nouvelles personnes concernées, nouveaux destinataires). Il a rendu un avis en date du 21 avril 2026.

Le groupe d'experts de magistrats du parquet et le groupe de travail des magistrats coordonnateurs des tribunaux pour enfants, animés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que le groupe d'appui constitué dans le cadre du présent projet de loi ont été consultés s'agissant des contrôles relatifs aux placements intervenant en assistance éducative. En application de l'article R. 231-1 du code de l'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation a été consulté.

En application de l'article R. 253-1 du code général de la fonction publique, le comité social d'administration a été consulté.

En application de l'article L. 6156-5 du code de la santé publique, le conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé sera consulté.

En application de l'article L. 242-1 du code général de la fonction publique, le présent article étant commun à au moins deux des trois fonctions publiques, le Conseil commun de la fonction publique a été consulté le 7 mai 2026, sa consultation étant obligatoire. Celle-ci remplace celle des conseils supérieurs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

En application de l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle sera consultée.

En application de l'article D4381-1 du code de santé publique, le Haut conseil des professions paramédicales sera consulté.

En application de l'article R.14326-125 du code de santé publique, le comité national de concertation des agences régionales de santé sera consulté.

Conformément au décret n°2015-813 du 3 juillet 2015 relatif à la Commission nationale des études de maïeutique, médecine, odontologie et pharmacie, cette commission sera consultée.

En application de l'article L.232-1 du Code de l'éducation, le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche sera consulté.

Au regard de l'impact sur les services judiciaires, les dispositions de cet article ont été soumises au Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ) dont la consultation est obligatoire en application de l'article R.253-1 du code général de la fonction publique dès lors que l'impact est significatif ([CE 4ème et 1ère chambres réunies, 01/06/2018, 391518, 4ème considérant](#)).

Par ailleurs le comité social d'administration de la protection judiciaire de la jeunesse a été consulté sur les dispositions ayant un impact significatif sur le fonctionnement des services de la DPJJ, soit les articles L. 133-6, L. 133-6-1 (nouveau) et L. 133-6-2 (nouveau) du code de l'action sociale et des familles (CASF).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

- Application immédiate (le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française)

La mesure sur l'encadrement des conséquences de l'incapacité d'exercice sur la relation de travail sera d'application avec effet immédiat.

La mesure qui institue au profit des autorités académiques un pouvoir de police permettant de prononcer, à l'encontre de toute personne, des interdictions d'intervenir en milieu scolaire sera également d'application immédiate.

- Application différée

Pour la mesure sur l'extension du contrôle des antécédents aux personnes accueillant des enfants, une période de 6 mois est à prévoir pour rendre effectif l'accès au SI Honorabilité après la publication de la loi.

En effet, dans la perspective du déploiement du SI honorabilité, il conviendra également de modifier [l'article R. 133-1 du CASF](#), ainsi que [l'arrêté du 31 mars 2021 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « SI Honorabilité »](#).

La mesure portant création d'un possible interdiction temporaire d'activité, décidée par l'autorité administrative, pour les personnes inscrites au FIJAISV pour mise en examen ou condamnation non définitive entrera en vigueur dans un délai de 6 mois après publication de la loi.

S'agissant des dispositions relatives au placement en assistance éducative, un différé d'entrée en vigueur de trois mois est nécessaire pour permettre toutes les habilitations (FIJAIS et FIJAIT) correspondantes.

La mesure visant à renforcer le régime d'incapacité des personnels exerçant dans les établissements scolaires et celle visant à mettre en place le dispositif de l'attestation d'honorabilité entrera en vigueur dans un délai de 6 mois après publication de la loi.

La mesure qui institue un régime d'incapacité pour les interventions de bénévoles dans un établissement scolaire, qui suit le même modèle, tout comme les mesures portant obligation de transmission, pour les établissements d'enseignement privé, des sanctions prononcées à l'encontre de leurs personnels de droit privé entrent en vigueur dans le même délai.

Pour la mesure de contrôle de l'honorabilité au sein de système de santé, la date d'entrée en vigueur sera fixée par décret en Conseil d'Etat et au plus tard 24 mois après la publication de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions introduites dans le code civil sont applicables sur l'ensemble du territoire français à l'exception de la Nouvelle Calédonie. Une mention prévoyant expressément l'application en Polynésie française est à cet effet prévue.

Les dispositions introduites dans le code de procédure pénale sont applicables de plein droit dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). Concernant la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, l'État demeure compétent en matière de procédure pénale, mais cette compétence s'exerce sur mention expresse d'application par la mise à jour du compteur Lifou figurant à l'article 804 du code de procédure pénale.

La mesure qui concerne le renforcement du régime d'incapacité des personnels

exerçant dans les établissements scolaires et la mesure qui institue un régime d'incapacité d'intervenir à titre bénévole dans un établissement scolaire ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire.

La mesure qui concerne le renforcement du régime d'incapacité des personnels exerçant dans le système de santé et la mesure qui institue un régime d'incapacité d'intervenir à titre bénévole auprès de personnes vulnérables dans le système de santé ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire sauf sur le territoire de Wallis et Futuna.

5.2.3. Textes d'application

Il conviendra de prendre un décret en conseil d'Etat pour étendre le déploiement du SI honorabilité modification de l'article [R. 133-1 du CASF](#)), dans les 6 mois après publication de la présente loi.

Les finalités ajoutées aux consultations des données du FIJAIS et du FIJAIT, ainsi que celles permettant la demande du B2 sont suffisamment explicites et déterminées pour que leur mise en application puisse se faire sans recourir à un décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'État sera pris afin de définir les modalités du contrôle et du versement des antécédents de la personne susceptible d'accueillir le mineur, ainsi que ceux des personnes âgées de plus de treize ans résidant à son domicile. Ce même décret précisera également les conditions dans lesquelles cette personne pourra exercer son droit d'accès aux pièces de la procédure la concernant et relatives à sa demande.

Il conviendra de prendre un décret en Conseil d'Etat pour le déploiement du contrôle de l'honorabilité des professionnels de santé.

Article 6 : Création de l'ordonnance de sûreté de l'enfant

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le droit positif prévoit plusieurs dispositifs de protection du mineur en urgence ou dans un délai très bref.

➤ Les ordonnances de placement et de protection

Il existe actuellement trois dispositifs permettant la protection du mineur en urgence :

- L'ordonnance de placement provisoire (OPP)

L'ordonnance de placement provisoire, prévue par [l'article 375-5 du code civil](#), permet au juge des enfants (JE) ou au procureur de la République d'ordonner le placement immédiat d'un mineur en danger au sein de sa famille.

Ainsi l'ordonnance de placement provisoire permet tout d'abord au procureur de la République, en cas de danger et d'urgence, d'ordonner le placement de l'enfant et de statuer sur les droits de visite et d'hébergement des parents.

Saisi dans un délai de 8 jours à compter de la délivrance de l'ordonnance de placement provisoire rendue par le procureur, le JE convoque les parties et statue dans un délai qui ne peut excéder quinze jours à compter de sa saisine (article 375-5 du code civil, [article 1184 du code de procédure civile](#) (CPC)). Le JE peut maintenir, modifier ou rapporter la mesure afin de préserver l'enfant de tout danger et notamment, si l'intérêt de l'enfant l'exige, suspendre provisoirement l'exercice du droit de correspondance et du droit de visite et d'hébergement du ou des parents pendant le placement (article 375-5 et [375-7 alinéa 4 du code civil](#)).

L'ordonnance de placement provisoire peut également être prononcée directement par le juge des enfants, sans besoin pour cela d'une saisine par le procureur de la République lorsqu'il est déjà saisi de la situation d'une famille ; elle lui permet d'ordonner le placement du mineur en urgence, sans audition des parties (article 375-5 du code civil), charge à lui de les convoquer dans un délai de quinze jours à compter de sa décision pour les entendre (article 1184 du code de procédure civile). À l'issue de l'audition, le juge des enfants peut soit prononcer un jugement au fond s'il dispose de suffisamment d'éléments pour statuer et décider du mode d'intervention éducatif auprès de la famille, soit poursuivre la phase provisoire en maintenant le placement et en ordonnant des investigations en parallèle. La loi n'impose pas formellement de

prendre une nouvelle ordonnance de placement provisoire, la première continuant à produire ses effets dans les limites de l'article 1185 du CPC (délai de 6 mois).

- L'ordonnance de protection

L'ordonnance de protection, prévue par les [articles 515-9 et suivants du code civil](#), est une mesure de protection judiciaire civile d'urgence délivrée par le juge aux affaires familiales (JAF) lorsqu'il est vraisemblable que des violences ont été commises au sein du couple et qu'il en résulte un danger actuel et vraisemblable pour le conjoint ou concubin victime et/ou pour les enfants.

Le JAF peut ordonner un large éventail de mesures pour assurer la protection effective de la victime :

- interdire à la partie défenderesse d'approcher la victime et ses enfants, y compris aux abords de leur domicile, lieu de travail ou établissements scolaires, interdiction d'entrer en contact avec certaines personnes, obligation de porter un dispositif électronique mobile, interdire à l'auteur des violences de détenir ou de porter une arme, et ordonner la remise de celles qu'il possède ;
- attribuer la jouissance du logement familial à la partie demanderesse, même si cette dernière n'est ni propriétaire ni locataire ;
- statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, les droits de visite et d'hébergement, et la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (communément appelée « pension alimentaire »), en tenant compte de la sécurité des enfants et du parent victime. Le juge aux affaires familiales doit ainsi motiver spécialement le choix de ne pas ordonner l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre ou en présence d'un tiers de confiance lorsque l'interdiction de contact a été prononcée.

Une ordonnance de protection peut être demandée par toute personne victime de violences vraisemblables (physiques, psychologiques, sexuelles) commises au sein du couple ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin, qu'il y ait ou non eu cohabitation ([article 515-11 alinéa 1er du code civil](#)). Le ministère public peut également être à l'origine de la demande, avec l'accord de la victime.

Le juge aux affaires familiales doit statuer sur la demande de protection dans un délai maximal de six jours à compter de la fixation de la date d'audience (article 515-11 du code civil)

Les mesures sont prises pour une durée maximale d'un an (article 515-12 du code civil). Le non-respect des mesures édictées par l'ordonnance de protection constitue un délit pénal ([article 227-4-2 du code pénal](#)).

- L'ordonnance provisoire de protection immédiate

L'ordonnance provisoire de protection immédiate (OPPI) est un nouveau dispositif de protection civile d'extrême urgence créé par la [loi n°2024-536 du 13 juin 2024](#) (création de [l'article 515-13-1 du code civil](#)). Cette mesure est entrée en vigueur le 17 janvier 2025 à la suite de la publication du [décret n° 2025-47 du 15 janvier 2025](#) relatif à l'ordonnance de protection et à l'ordonnance provisoire de protection immédiate.

Elle permet au JAF saisi d'une demande d'ordonnance de protection, de prendre des mesures de protection sous 24 heures, en cas de violences vraisemblables et de danger grave et immédiat vraisemblable.

Dans le cadre de l'OPPI, le JAF peut notamment :

- interdire à la partie défenderesse d'approcher la victime et ses enfants, y compris aux abords de leur domicile, lieu de travail ou établissements scolaires ;
- interdire d'entrer en contact avec certaines personnes désignées par le juge (victime, enfants) ;
- interdire à l'auteur des violences de détenir ou de porter une arme, et ordonner la remise de celles qu'il possède ;
- suspendre les droits de visite et d'hébergement ;
- permettre la dissimulation par la personne en danger de son domicile ou de sa résidence.

Le JAF ne peut être saisi que par le procureur de la République avec l'accord de la personne en danger.

L'OPPI est une mesure transitoire et temporaire, servant de passerelle vers l'ordonnance de protection. Sa durée est limitée à six jours, assurant une protection continue le temps que le JAF rende sa décision sur la demande d'ordonnance de protection, qui se substituera le cas échéant aux mesures provisoires ordonnées dans le cadre de l'OPPI.

➤ *La saisine du JAF en référé ou selon la procédure d'assignation à bref délai*

Le JAF peut être saisi en urgence au fond dans le cadre de la procédure d'assignation à bref délai ([article 1137 alinéa 2 du code de procédure civile](#) - saisi par requête, le juge aux affaires familiales peut, en cas d'urgence dûment justifiée, permettre d'assigner à une date d'audience fixée à bref délai) ou à titre provisoire dans le cadre de la procédure de référé ([articles 1073 alinéa 2](#) et [485 du code de procédure civile](#), qui

permet en cas d'urgence d'assigner, à heure indiquée, même les jours fériés ou chômés).

Dans le cadre de la procédure d'assignation à bref délai, le jugement au fond est rendu à l'issue d'une audience dont la date est fixée à bref délai. L'ordonnance de référé permet quant à elle d'ordonner immédiatement, à titre provisoire, les mesures nécessaires ([article 484 du code de procédure civile](#)).

Dans ces cadres, le JAF peut notamment fixer la résidence habituelle de l'enfant au domicile de l'un des deux parents et attribuer provisoirement la jouissance du logement de la famille à l'un des deux parents ([articles 373-2-9 et 373-2-9-1 du code civil](#)), retirer l'exercice de l'autorité parentale du parent mis en cause, ou encore refuser à ce dernier les droits de visite et d'hébergement en cas de motifs graves ([article 373-2-1 du code civil](#)).

➤ *La protection du mineur dans le cadre d'une procédure pénale*

[La loi n° 2024-233 du 18 mars 2024](#) a par ailleurs renforcé la protection des mineurs victimes de violences intrafamiliales, en particulier à caractère sexuel, dans le cadre de la procédure pénale.

Elle instaure notamment un dispositif de suspension automatique de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement du parent faisant l'objet d'une décision de poursuite par le ministère public ou d'une mise en examen par le juge d'instruction, pour un crime commis sur l'autre parent, pour un crime ou pour des faits d'agression sexuelle incestueuse commis sur son enfant, jusqu'à la décision du juge aux affaires familiales, de non-lieu du juge d'instruction, ou de la juridiction pénale ([article 378-2 du code civil](#)).

Par ailleurs, désormais en cas de condamnation d'un parent pour un crime ou une agression sexuelle incestueuse commis sur son enfant ou un crime commis sur l'autre parent, la juridiction pénale doit ordonner le retrait de l'autorité parentale, sauf décision spécialement motivée. En cas de condamnation d'un parent pour un délit, autre qu'une agression sexuelle incestueuse, commis sur son enfant, la juridiction pénale doit se prononcer sur le retrait total ou partiel de l'autorité parentale ou le retrait de son exercice. En cas de condamnation d'un parent pour un délit commis sur la personne de l'autre parent, la juridiction pénale peut ordonner le retrait total ou partiel de l'autorité parentale ou le retrait de son exercice ([article 378 du code civil](#)).

Enfin, la [loi précitée du 18 mars 2024](#) est venue assortir certaines obligations du contrôle judiciaire, notamment l'interdiction de contact, d'une suspension obligatoire du droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur, sauf décision spécialement motivée ([Article 138 du code de procédure pénale](#)).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a dégagé une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, des [alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946](#) ([Décision n°2018-768 DC du 21 mars 2019](#) ; [Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013](#) ; [Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999](#)).

Dans sa [décision n°2018-768 DC du 21 mars 2019](#), le Conseil constitutionnel relève en effet qu'« [A]ux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 : " La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. - Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs " ce dont il résulte une **exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant**.

Les dispositions relatives aux mineurs en matière d'assistance éducative doivent donc respecter cette exigence constitutionnelle de l'intérêt supérieur de l'enfant mais également se concilier avec les autres exigences constitutionnelles telles que le respect de la vie privée fondé sur [les articles 66 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) et 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Enfin [l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958](#) dispose que la loi fixe les règles concernant l'état et la capacité des personnes (en ce compris l'autorité parentale). Les dispositions qu'il s'agit de modifier figurent toutes dans la loi et doivent donc faire l'objet d'une évolution par la voie législative.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

➤ Au plan européen

La conjonction des [articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) permet à la Cour européenne des droits de l'homme d'établir une jurisprudence tendant à renforcer la protection des mineurs victimes par l'Etat, prenant en compte leur vulnérabilité. L'Etat doit offrir une protection renforcée aux enfants par le biais d'une prévention efficace les mettant à l'abri des formes les plus graves d'atteinte à leur intégrité. Plus particulièrement s'agissant des violences domestiques, la Cour exhorte les Etats à prendre des mesures raisonnables pour empêcher des mauvais traitements dont les autorités avaient connaissance.

Dans une espèce où les deux requérants, une mère et son fils, avaient connu un contexte de violences domestiques et où les demandes de garde formulées par la mère à l'égard de l'enfant avaient été traitées tardivement, la Cour a conclu à la

violation de l'article 8 ([Bevacqua et S. c. Bulgarie, n°71127/01, 12 juin 2008](#)), en raison d'une part de l'absence de prise de mesures de garde provisoires par les tribunaux nationaux et, d'autre part, de l'absence de prise en compte sérieuse du comportement violent de l'ex-conjoint de la requérante.

La [Recommandation CM/Rec \(2025\)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de placement](#) encourage les Etats à prendre des mesures de protection respectueuse de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris dans l'urgence. En cas de risque imminent pour la santé ou la sécurité de l'enfant, les Etats sont invités à prévoir des procédures permettant d'obtenir des décisions d'urgence ou des mesures de protection provisoires. Lorsque l'enfant risque de subir des atteintes de la part de l'un de ses parents, l'autorité compétente doit pouvoir suspendre rapidement et provisoirement les contacts directs ou encadrer ces contacts, ou prendre toute autre mesure conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces mesures d'urgence doivent être immédiatement exécutoires, de courte durée, et suivies par l'adoption d'autres décisions respectant pleinement les normes procédurales de toutes les parties concernées. La Recommandation [CM/Rec\(2025\)4](#) du Comité des Ministres aux Etats membres contient des dispositions similaires dans le contexte des procédures de séparation des parents.

L'ordonnance de sûreté est en accord avec les dispositions de ladite Recommandation en ce qu'elle permet de prendre des mesures urgentes, immédiatement exécutoires, réexaminées ensuite dans le cadre procédural de droit commun, afin d'assurer la protection de l'enfant, y compris lorsqu'il risque de subir des atteintes de la part de l'un ou l'autre de ses parents.

➤ *Au plan international*

Les [lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre](#), prévoient que les Etats doivent prendre les mesures nécessaires afin de permettre le maintien de l'enfant au sein de sa famille. Le retrait d'un enfant de sa famille ne doit intervenir qu'en dernier recours, et une telle décision doit être soumise à une évaluation rigoureuse et participative. Le placement doit être adapté aux besoins individuels de l'enfant. Sa pertinence doit faire l'objet d'un réexamen régulier afin d'évaluer la nécessité de le prolonger ou la faisabilité d'un retour en famille.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Au Royaume-Uni, deux dispositifs d'urgence existent. Ils relèvent tous deux de la compétence de la Cour de la Famille (Family Court). Cette juridiction connaît aussi

bien des affaires familiales que de protection de l'enfance.

➤ L'ordonnance de protection urgente (emergency protection order) :

Si les services de protection de l'enfance, ou toute autre personne, estiment qu'un enfant encourt un risque immédiat en raison de la prise en charge parentale, ils peuvent saisir la Cour de la Famille (Family Court) pour obtenir un ordre de protection urgente sur le fondement de la [section 44 de la loi des enfants \(Children Act\) de 1989](#). L'objectif poursuivi est de retirer temporairement l'enfant du domicile, pour le confier à une famille d'accueil ou à un membre de la famille élargie.

L'audience peut se dérouler sans que le parent soit prévenu (*without notice*), la juridiction motivant alors la raison pour laquelle l'ordonnance doit être prise et les raisons ayant conduit à ne pas convoquer les parents à l'audience. L'audience doit également être entièrement enregistrée et les parents doivent être convoqués à l'audience « retour ».

Une telle mesure délègue la responsabilité parentale au service requérant pour la durée de l'ordonnance et autorise les services à éloigner l'enfant de son milieu habituel. Une fois l'enfant confié au service, les professionnels de la protection de l'enfance ont l'obligation d'établir un plan de soin dans un délai de 10 jours.

L'ordre peut statuer sur les droits accordés aux parents ou aux tiers à l'égard de l'enfant et peut notamment interdire les contacts si cela est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La cour peut également faire une demande d'exclusion, en ordonnant à la personne susceptible de représenter un danger pour l'enfant de quitter le domicile familial, afin d'éviter le placement du mineur (section 44A). Cette disposition ne peut être prise qu'avec l'accord de l'intéressé.

L'ordre est d'une durée de huit jours, renouvelable une fois pour sept jours.

➤ L'ordonnance d'organisation urgente pour l'enfant (urgent child arrangements order)

La cour de la famille peut statuer sur la résidence de l'enfant et les droits de visite et d'hébergement à son égard si elle estime qu'il est nécessaire de confier ce dernier à une autre personne (membre de la famille ou tiers) dans une situation urgente. Dans ce cas, la Cour se prononce pour un délai qu'elle fixe, ou « jusqu'à nouvel ordre ». La personne qui se voit confier l'enfant partage la responsabilité parentale avec le titulaire pendant la durée de l'ordonnance. Il peut s'agir de l'un des parents.

En Espagne, [l'article 158 du code civil](#) permet au juge de première instance compétent en matière familiale, d'office ou à la demande d'un parent, d'un membre de l'entourage, du mineur s'il est âgé de plus de 12 ans, ou du ministère public, de prendre diverses mesures de protection du mineur, de manière urgente.

Cette procédure doit constituer un moyen exceptionnel d'apporter une réponse rapide à un danger réel et actuel pour l'enfant. Ce danger peut notamment résulter de comportements préjudiciables de la part de l'un des parents (violences domestiques ou consommation de stupéfiants par exemple).

Au dépôt de la demande, l'audiencement de l'affaire à la date la plus proche est priorisé et, si la gravité de la situation le justifie, des mesures conservatoires urgentes peuvent être demandées avant même la tenue des débats.

Les mesures prises dans le cadre de cette procédure sont les suivantes :

- Les mesures appropriées pour assurer le versement de la pension alimentaire ;
- Les dispositions appropriées pour protéger les enfants de troubles préjudiciables en cas de changement de titulaire de la garde ;
- Les mesures nécessaires pour prévenir l'enlèvement d'enfants mineurs par l'un des parents ou par des tiers ;
- L'interdiction faite aux parents, tuteurs, autres membres de la famille ou tiers d'approcher le mineur et son lieu de résidence ;
- L'interdiction de contact de ces mêmes personnes avec le mineur ;
- Toute autre disposition que le juge estime appropriée afin de soustraire l'enfant au danger.

[L'article 158](#) susmentionné ne pose pas de délai. Il s'agit de mesures temporaires qui ont vocation à perdurer le temps que la procédure principale (civile ou pénale) soit terminée.

En Belgique, les communautés ont un système de protection d'urgence assimilable à l'ordonnance de placement provisoire telle que prévue actuellement à [l'article 375-5 du code civil](#), relevant de la compétence du tribunal de la jeunesse. Ce tribunal, qui connaît des affaires de protection de l'enfance et de mineurs en conflit avec la loi, est l'une des trois sections du tribunal de la famille et de la jeunesse, composé également du tribunal de la famille – qui connaît des affaires familiales.

- En communauté flamande, le procureur peut saisir immédiatement le tribunal de la jeunesse d'une situation afin que des mesures judiciaires urgentes soient prises. A cette fin, l'urgence doit être caractérisée ; il doit exister suffisamment d'éléments permettant de conclure que l'enfant est en danger immédiat, au

plan physique ou psychologique ; enfin, l'intervention volontaire n'est pas immédiatement possible.

- Dans les communautés française et germanophone, des procédures spécifiques et similaires existent. Lorsqu'un danger sérieux menace directement l'intégrité physique et psychologique de l'enfant, le tribunal de la jeunesse peut, sans le consentement du mineur et de ses parents, prendre une mesure temporaire de placement pour une durée n'excédant pas 30 jours. Le procureur peut prendre cette mesure lui-même lorsqu'une telle situation survient en dehors des horaires d'ouverture des services de protection de l'enfance ou lorsque le conseiller de l'aide à la jeunesse n'est pas disponible.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'objectif est de sécuriser au plus vite les enfants en danger, en particulier dans les hypothèses de danger émanant d'un parent, allégué par l'autre parent.

Le juge aux affaires familiales, juge de droit commun de l'autorité parentale peut statuer dans des délais très brefs dans le cadre de la saisine en référé ou par assignation à bref délai, la décision ne pouvant toutefois pas être rendue sans débat contradictoire.

Les dispositifs d'ordonnance de protection (OP et OPPI), également à la main du JAF, sont par ailleurs réservés aux hypothèses de violences vraisemblables commises au sein du couple et ne peuvent être, dans une lecture stricte des textes, activés en cas d'allégations de violences sur le seul enfant (même si certains JAF ont d'ores et déjà une lecture plus extensive de ces textes).

L'ordonnance de placement provisoire (OPP) à la main du parquet et du JE, bien que permettant un placement immédiat du mineur, est conditionnée par la notion de danger pour l'enfant au sein de sa famille. Or, lorsqu'un parent apparaît protecteur, la condition de danger pour l'enfant, nécessaire au prononcé d'une ordonnance de placement provisoire n'est par principe pas remplie. Les protecteurs naturels de l'enfant demeurent en effet les parents conformément à [l'article 371-1 du code civil](#) et le juge des enfants n'a pas vocation à intervenir si l'un des parents apparaît protecteur et est en mesure de saisir le juge aux affaires familiales selon une procédure d'urgence. En outre, le placement ordonné par le juge des enfants ne peut en l'état actuel de la jurisprudence conduire à confier le mineur chez le parent chez lequel le JAF a déjà fixé la résidence habituelle de l'enfant ([Cass. 1ère civ. N° 19-26.152 : Bull. n° 652](#)). Ainsi, une

OPP sera en pratique rendue de façon très majoritaire en cas de situations de danger émanant des deux parents nécessitant un placement en urgence en foyer.

La Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIVIISE) soulignait le besoin d'une protection renforcée des mineurs victimes d'inceste dans son [rapport public de 2023](#). Elle préconisait ainsi (sur suggestion de l'association CDP-Enfance) la création d'une mesure judiciaire d'urgence nommée ordonnance de sûreté de l'enfant (OSE) et permettant au JAF de statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale en cas d'inceste vraisemblable.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de mieux protéger l'enfant lorsqu'un parent estime qu'il est exposé à un danger émanant de l'autre parent.

Il s'agit ainsi de perfectionner le dispositif existant afin de permettre une mise à l'abri immédiate de l'enfant (le cas échéant chez le parent protecteur) notamment en cas de danger émanant d'un parent, allégué par l'autre parent.

Il s'agit de créer un dispositif facilement mobilisable par les acteurs de terrain comme par les justiciables qui s'articule avec les procédures existantes, sans créer de circuit parallèle complexe.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Plusieurs options ont été envisagées pour mieux protéger l'enfant lorsque l'un de ses parents estime qu'il est exposé à un danger de la part de l'autre parent.

Il a été envisagé d'étendre le périmètre de l'ordonnance de protection prise par le JAF aux violences exclusivement commises sur les enfants.

Il a également été envisagé d'instituer un dispositif spécifique de protection des enfants victimes de violences intrafamiliales, à la main du juge aux affaires familiales, sur le modèle de l'ordonnance de protection.

Ces deux options avaient notamment été étudiées à l'automne 2024 par le Sénat dans le cadre de l'examen de la [proposition de loi n° 530 déposée par la Sénatrice Maryse CARRERE](#).

Dans sa version initiale, la proposition de loi visait à créer, sur le modèle de l'ordonnance de protection, un dispositif spécifique de protection des enfants

victimes de violences intrafamiliales ou de violences sexuelles incestueuses. Le texte adopté par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2024 prévoit finalement une extension de l'ordonnance de protection aux violences commises sur les mineurs.

Ces options n'ont finalement pas été retenues en ce qu'elles relevaient de la compétence du JAF. Or il semblait plus opportun de privilégier l'intervention du juge des enfants et du parquet, ceux-ci étant familiers de la notion de danger et le parquet ayant en outre la main pour diligenter en urgence une enquête pénale si des investigations complémentaires apparaissent nécessaires.

3.2. OPTION RETENUE

Sans dénaturer l'ensemble des dispositifs de protection de l'enfant et en respectant au maximum le partage respectif de compétences entre le JAF et le JE, il est proposé de créer une ordonnance de sûreté de l'enfant (OSE) à la main du parquet et du juge des enfants, absorbant l'actuelle OPP, et enrichie de certaines obligations et interdictions pouvant actuellement être prononcées dans le cadre de l'ordonnance de protection.

Il s'agit de disposer d'un dispositif unifié de protection de l'enfant, fondé sur la notion de danger et d'urgence.

Contrairement à l'OP et à la saisine du JAF en référé ou par assignation à bref délai, l'OSE serait, sur le modèle de l'OPP, délivrée sans débat contradictoire préalable. Il serait ainsi possible de procéder immédiatement à la mise à l'abri de l'enfant, sans l'exposer à une réaction de la part du parent mis en cause.

Ainsi, à l'image de l'actuelle OPP, l'OSE permettrait au juge des enfants ou au parquet d'ordonner le placement immédiat en urgence d'un mineur en danger et de statuer sur les droits de visite et d'hébergement (les règles en la matière étant revues afin de permettre au juge des enfants comme au parquet de suspendre ces droits de visite et d'hébergement).

Le juge des enfants ou le procureur pourrait ainsi dans le cadre de l'OSE confier le mineur aux personnes prévues par [l'article 375-3 du code civil](#) (à l'autre parent, à un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance, à un service départemental de l'ASE, à un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge).

Au-delà du placement auprès de « l'autre parent », il est prévu une spécificité concernant l'OSE qui est celle de pouvoir confier le mineur, « nonobstant toute décision précédente du juge aux affaires familiales » à l'un des parents, y compris s'il

s'agit du parent au domicile duquel la résidence principale a été fixée » antérieurement par le JAF.

Il s'agit d'une disposition dérogatoire à la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle le placement ordonné par le juge des enfants ne peut conduire à confier le mineur chez le parent chez lequel le JAF a déjà fixé la résidence habituelle de l'enfant ([Cass. 1ère civ. N° 19-26.152 : Bull. n° 652](#)). Il s'agit de permettre en urgence au juge des enfants et au parquet de placer le mineur chez le parent protecteur (y compris si la résidence du mineur est déjà fixée chez ce parent par le JAF) et de fixer les droits de visites et d'hébergement à l'égard de l'autre parent.

Le contenu de l'OSE serait par ailleurs enrichi par rapport à l'OPP. Sur le modèle de l'ordonnance de protection, le procureur de la République ou le juge des enfants pourrait ainsi prononcer des mesures d'interdiction de contact et de paraître notamment pour sécuriser les situations de placement auprès de l'autre parent, d'un tiers de confiance ou d'un membre de la famille.

Une infraction spécifique est en outre créée pour répondre à la violation de ces interdictions et s'assurer ainsi de l'efficacité du dispositif, prévoyant une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende en cas de non-respect des modalités prévues par l'ordonnance de sûreté de l'enfant. Par souci de cohérence, cette peine s'aligne sur celle déjà prévue par le code de procédure pénale en cas de violation d'une ordonnance prise par le juge aux affaires familiales.

L'article 375-5 du code civil modifié prévoit par ailleurs spécifiquement la possibilité pour le procureur de la République de délivrer une OSE sur saisine d'un parent, dans l'hypothèse où l'autre parent exposerait son enfant à un danger grave et immédiat. Les modalités de saisine sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette ouverture s'accompagne d'un délai de réponse contraint : l'ordonnance est le cas échéant rendue au plus tard dans un délai de soixante-douze heures suivant la saisine, lequel peut être prolongé de huit jours lorsque les faits portés à la connaissance du procureur de la République nécessitent des investigations complémentaires. Ce dernier avise le parent auteur de la saisine des suites données à celle-ci.

Cette précision est sans incidence sur la possibilité pour le parquet d'être saisi par la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) ou toute personne autorisée dans le cadre habituel du signalement de l'enfance en danger ([article L. 226-4 du CASF](#), [article 40 du CPP](#)).

Comme dans le cadre actuel de l'OPP, le juge des enfants devrait être saisi par le procureur de la République dans les huit jours suivant la délivrance de l'OSE, afin de maintenir, modifier ou rapporter la mesure (article 375-5 du code civil modifié). Conformément à ce qui est actuellement prévu à l'article 1184 du CPC pour l'OPP, le juge des enfants saisi par le procureur à l'issue d'une OSE, devrait convoquer les parties

sous quinze jours. Une modification par décret de l'article 1184 du CPC est prévue en ce sens.

Il est par ailleurs également prévu que la durée de l'OSE prise par le juge des enfants soit fixée par décret en Conseil d'Etat (durée de six mois envisagée, à l'image de ce qui est actuellement prévu par l'article 1185 du CPC pour l'ordonnance de placement provisoire).

Ce nouveau dispositif s'inscrit ainsi dans une logique dérogatoire au droit commun puisqu'il confère au procureur de la République et au juge des enfants des compétences en matière de fixation des modalités d'exercice de l'autorité parentale y compris lorsque l'un des parents apparaît protecteur, ce qui relève de l'office naturel du juge aux affaires familiales.

Il est toutefois précisé que le JE (article 375-3 du code civil) et le procureur de la République (375-5 du code civil) ne pourront statuer dans le cadre de l'OSE que si un fait nouveau de nature à entraîner un danger pour le mineur s'est révélé postérieurement à une précédente décision du JAF afin d'éviter que la saisine du juge des enfants ou du parquet ne soit une voie de recours déguisée contre la décision du JAF.

Afin de ne pas entraîner de confusion entre l'office du juge des enfants et l'office du juge aux affaires familiales, juge naturel de l'exercice de l'autorité parentale, il est en outre nécessaire de s'assurer qu'à l'issue de l'ordonnance de protection, le parent protecteur saisisse le JAF, afin de statuer de manière pérenne sur les mesures relatives à la résidence et à l'autorité parentale. Cette saisine serait prévue par décret.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les présentes dispositions modifient les articles 375-3 et 375-5 du code civil afin d'y intégrer l'ordonnance de sûreté de l'enfant.

Ces nouvelles dispositions s'articulent sans difficulté avec le cadre constitutionnel dès lors que l'exigence de l'intérêt supérieur de l'enfant est au cœur du dispositif de l'ordonnance de sûreté de l'enfant comme elle était déjà au cœur de l'ordonnance de placement provisoire.

Ces nouvelles dispositions nécessitent des modifications de coordination de l'article

1184 du code de procédure civile. Il est par ailleurs envisagé de modifier l'article 1185 du code de procédure civile afin de prévoir la saisine du juge aux affaires familiales par les parents bénéficiant d'une OSE aux fins le cas échéant de statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et de fixer la durée maximale de l'OSE prononcée par le JE. Ces modifications du code de procédure civile seront portées par vecteur réglementaire (voir infra).

Un nouvel article 227-4-4 est en outre créé au sein du code pénal, à la suite des dispositions venant sanctionner la violation des ordonnances prises par le juge aux affaires familiales, réprimant le non-respect des modalités fixées par l'ordonnance de sûreté de l'enfant d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La Cour européenne des droits de l'homme exhorte les Etats à prendre des mesures raisonnables pour empêcher des mauvais traitements dont les autorités avaient connaissance, notamment dans le contexte des violences domestiques.

Le Comité des ministres encourage quant à lui les Etats à prendre des mesures de protection respectueuse de l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris dans l'urgence.

Enfin, l'Assemblée générale des Nations Unies prévoit que les Etats doivent prendre les mesures nécessaires afin de permettre le maintien de l'enfant au sein de sa famille.

L'ordonnance de sûreté s'inscrit dans les prévisions du droit international et européen. Elle permet de concilier la nécessité de protéger l'intégrité de l'enfant tout en privilégiant son maintien dans sa famille proche ou élargie. En effet, elle permet d'assurer la protection immédiate de l'enfant, notamment dans le cadre de violences intrafamiliales, par le biais de mesures immédiatement exécutoires qui feront par la suite réexaminées, sans déroger aux prévisions de [l'article 375-3 du code civil](#) qui privilégient le maintien de l'enfant dans son milieu familial.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Bien que concernant la protection de l'enfance, ces dispositions n'auront pas d'impact particulier pour les départements.

En effet, l'OSE remplace le dispositif existant de l'OPP, la seule nouveauté (outre la possibilité de prononcer des interdictions de contact et de paraître à l'égard des parents) étant que le placement pourra être prononcé chez le parent qui a déjà la résidence pour permettre au JE de fixer (ou plus sûrement suspendre) les droits de visite du parent dont il est allégué qu'il expose son enfant à un danger grave et immédiat. Ces dispositions n'apportent donc pas de changement s'agissant des placements à l'ASE et ne créent pas non plus de charge nouvelle s'agissant du milieu ouvert.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le besoin en effectifs a été évalué comme suit :

Pour les magistrats du parquet :

Référentiel Michel ⁸⁶	Référentiel GT CTM ⁸⁷
----------------------------------	----------------------------------

⁸⁶ Le référentiel MICHEL, est une nomenclature exhaustive des tâches traitées par les magistrats du ministère public, auxquelles sont associées une unité de temps (en heure ou en jour). Ce référentiel date de 2018 et a été élaboré par un groupe de travail sous la direction de Monsieur PAUL MICHEL, procureur général honoraire.

⁸⁷ Le référentiel GT CTM (groupe de travail sur la charge de travail des magistrats) est une actualisation des référentiels MICHEL et DEGRANDI. En effet, dès 2019, la DSJ s'est engagée dans des travaux destinés à se doter d'un outil de gestion plus performant de mesure de l'activité des magistrats, basé sur un système de pondération des affaires judiciaires. Le déploiement de cet outil n'étant pas encore finalisé,

les études d'impacts opèrent une comparaison entre les référentiels MICHEL et Degrandi d'un côté et le référentiel GT CTM de l'autre.

Entre 2.71 et 6.32 Equivalent temps plein travaillé (ETPT)	Entre 6.10 et 14.23 ETPT
--	--------------------------

Pour les magistrats exerçant les fonctions de juge des enfants :

Référentiel Degrandi ⁸⁸	Référentiel GT CTM
Entre 13.53 et 56.83 ETPT	Entre 15.58 et 65.46 ETPT

Pour les magistrats exerçant les fonctions de juge aux affaires familiales :

Référentiel Degrandi	Référentiel GT CTM
Entre 9.02 et 37.89 ETPT	Entre 12.20 et 51.23 ETPT

Pour les fonctionnaires de greffe, pour l'ensemble de la procédure, tous services confondus :

Référentiel Outilgref ⁸⁹
Entre 12.91 et 54.23 ETPT

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

⁸⁸ Le référentiel DEGRANDI, est un référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats du siège articulé en activités (activité juridictionnelle stricto sensu et activité détachable des tâches juridictionnelles dite « activité de soutien) auxquelles sont associés une unité de temps (en ratio ou en minutes). Ce référentiel date de 2014 et est le résultat du groupe de travail consacré à l'évaluation de la charge de travail des magistrats, présidé par Monsieur Jacques DEGRANDI, premier président de la cour d'appel de PARIS et Monsieur François FELTZ, procureur général près la cour d'appel d'Orléans.

⁸⁹ Le référentiel Outilgref (outil de gestion et de répartition des emplois des fonctionnaires), créée en 1992, est un outil d'appréciation de la mesure de l'activité et de la répartition des tâches dans les juridictions judiciaires et les services administratifs régionaux. Il permet, au regard des flux d'activité sur une année, d'identifier le besoin en effectif de greffe (ETPe) utile pour le traiter.

Ces dispositions renforcent la protection de l'enfant notamment lorsqu'un parent estime qu'il est exposé à un danger de la part de l'autre parent.

Ainsi, l'enfant exposé à un danger de la part de l'un de ses parents, pourra bénéficier, en urgence, de mesures permettant de rompre le lien avec son agresseur via un placement (notamment chez l'autre parent avec suspension des DVH pour l'autre parent, ce qui n'est pas possible actuellement pour le juge des enfants ou le parquet lorsque le JAF a déjà fixé la résidence chez le parent protecteur), une interdiction de contact ou une interdiction de paraître prononcées à l'encontre de ce dernier. La création d'une infraction pénale pour sanctionner la violation de l'ordonnance de sûreté de l'enfant est une garantie supplémentaire de l'effectivité des mesures prises.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette évolution renforce la protection des mineurs en danger au profit de l'ensemble de la société.

L'ordonnance de sûreté de l'enfant permettra qu'un parent protecteur puisse saisir le procureur de la République et obtenir, en cas de danger grave et immédiat, une OSE permettant le cas échéant qu'il ne remette pas l'enfant à l'autre parent.

La possibilité pour le parent protecteur de saisir directement le parquet a été jugée essentielle, afin de garantir une réactivité dans le traitement des situations.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Au regard de l'impact sur les services judiciaires, les dispositions de cet article ont été soumises au Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ) dont la consultation est obligatoire en application de l'article R.253-1 du code général de la fonction publique dès lors que l'impact est significatif ([CE 4ème et 1ère chambres réunies, 01/06/2018, 391518, 4ème considérant](#)).

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) a été consulté le 14 novembre 2025 (consultation obligatoire en application des articles [L. 147-13](#) et [D. 147-35 à D. 147-39 du code de l'action sociale et des familles](#)).

Le Haut conseil de la famille de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a été consulté le 17 novembre 2025 (consultation obligatoire en application de [l'article D 141-4 du code de l'action sociale et des familles](#)).

L'association française des magistrats de la jeunesse (AFMJF), les organisations syndicales des magistrats, le Haut commissariat à l'enfance (HCE) et les Conférences des Présidents et Procureurs des tribunaux judiciaires et cour d'appel ont également été consultés.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Conformément aux [articles 1 et 2 du code civil](#), les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures. La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif.

En l'espèce, l'exécution des présentes dispositions nécessite des mesures d'application (fixation par décret en Conseil d'Etat des modalités de saisine du parquet par le parent, de la durée de l'OSE prononcée par le JE, du délai dans lequel le JE doit convoquer les parties lorsqu'il est saisi par le procureur de la République à l'issue d'une OSE, de la saisine du JAF par les parents). L'entrée en vigueur du présent article est donc reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures, l'ensemble du dispositif de l'OSE étant inapplicable en l'absence de ces précisions.

5.2.2. Application dans l'espace

➤ Dispositions modifiant le Code civil

Ces dispositions sont applicables de plein droit :

- En Guadeloupe, Guyane, Martinique, à la Réunion et à Mayotte conformément au principe d'identité législative posé par [l'article 73 de la Constitution](#) ;
- Dans les Terres australes et antarctiques françaises ([article 1er -1 de la loi du 6 août 1955, dans sa version modifiée par l'article 8 de la loi du 21 février 2007 et la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011](#)) ;
- Sur l'île de Clipperton ([article 10 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955](#)) ;
- A Saint-Martin ([articles LO. 6313-1 et LO. 6314-3 du code général des collectivités territoriales](#)), Saint-Barthélemy ([articles LO. 6213-1 et LO. 6214-3 du code général des collectivités territoriales](#)) et Saint-Pierre-et-Miquelon ([articles](#)

[LO. 6413-1](#) et [LO. 6414-1](#) du même code), le droit civil ne relevant pas des matières ressortant de la compétence de ces collectivités et les lois intervenant dans les matières relevant de la compétence de l'Etat y étant par principe applicables de plein droit ;

- A Wallis et Futuna, la [loi n° 70-589 du 9 juillet 1970](#) (article 1 et 3) relative au statut civil de droit commun dans les territoires d'outre-mer prévoit que les dispositions relatives à l'état et la capacité des personnes (dont l'autorité

parentale) sont applicables de plein droit. Ces dispositions sont par ailleurs étendues en Polynésie française par la mention expresse de l'article 15 du présent projet de loi.

La Polynésie française est en effet régie par le principe de spécialité législative. Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. [L'article 14 1^o de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004](#) portant statut d'autonomie de la Polynésie française donne compétence à l'Etat en matière d'autorité parentale. Or les [articles 375-3](#) et [375-5 du code civil](#) relève du titre IX du code civil relatif à l'autorité parentale.

S'agissant de l'application en Nouvelle-Calédonie, la [loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012](#) relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial prévoit la compétence de la collectivité pour les matières régies par le livre I du code civil, en ce compris les articles 375-3 et 375-5 du code civil. En conséquence, l'Etat n'est pas compétent dans les domaines couverts par le livre I pour légiférer en la matière.

➤ *Dispositions modifiant le code pénal*

Les dispositions modifiant le code pénal sont applicables de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et aucune adaptation n'est nécessaire concernant ces collectivités.

Ces dispositions sont par ailleurs étendues en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna (mise à jour du compteur « Lifou » de l'article 711-1 du code pénal)

5.2.3. Textes d'application

Il conviendra de prendre un décret en Conseil d'Etat afin de modifier le code de procédure civile en vue de :

- fixer la durée maximum de l'OSE prise par le juge des enfants (modification de l'article 1185 du CPC) ;
- fixer les conditions dans lesquelles le procureur de la République peut être saisi en vue d'une OSE par le parent alléguant un danger de la part de l'autre parent ;
- préciser le délai imparti au juge des enfants pour convoquer les parents en cas d'OSE prise par le parquet (15 jours ; modification de l'article 1184 du CPC) ;

- prévoir la saisine du juge aux affaires familiales par les parents dans un délai de 6 mois à compter de l'ordonnance de sûreté de l'enfant afin de statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale conformément à sa compétence naturelle.

Article 7 – Sécuriser les lieux d'accueil et la coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

a) Sur le régime de la déclaration

Les maisons d'enfants à caractère social (MECS) sont des établissements sociaux et médico-sociaux⁹⁰ (ESSMS) au sens de [l'article L312-1 - Code de l'action sociale et des familles](#) (CASF), soumis aux règles du régime de l'autorisation. Certains ESSMS, notamment les établissements et services intervenant de manière ponctuelle au titre de l'aide sociale à l'enfance en application des dispositions du 1^{er} et du 4^e de l'article L. 312-1 du CASF, échappent à ce régime et sont soumis à celui plus souple de la déclaration⁹¹.

Ce régime de la déclaration, créé par la [loi n° 71-1050 du 24 décembre 1971](#), existait avant le régime d'autorisation créé en 1975 et lui a partiellement survécu. Il est désormais circonscrit à quelques cas, notamment pour sécuriser des accueils courts et ponctuels (comme des séjours à la ferme par exemple), pour lesquels il s'avère adapté.

Il n'existe pas à ce jour de liste des établissements bénéficiant d'une déclaration. Un rapport⁹² de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) indiquait en 2017 que : « Compte tenu de son caractère subsidiaire, la déclaration concerne des structures assurant l'hébergement ou l'accueil de jour de mineurs de plus de six ans, quand elles ne délivrent pas de soins, ne sont pas dédiées à l'accueil de mineurs délinquants et n'ont pas de caractère éducatif – sous réserve d'une faible capacité ou de leur caractère gratuit. Ainsi, une maison d'enfants à caractère social peut aujourd'hui se créer sous ce régime si elle ne demande pas en même temps à bénéficier habituellement d'un financement par l'aide sociale. »

La notion de « prise en charge habituelle » en protection de l'enfance, qui permet de

⁹⁰ Les MECS ont des établissements sociaux ou médico-sociaux dédiés à l'accueil collectif temporaire d'enfants protégés et pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

⁹¹ Cette différenciation entre les structures n'a aucun impact sur le type d'enfants accueillis.

⁹² « Clarifier les modalités de contrôle et d'accompagnement des établissements et services de protection de l'enfance, Action 72 de la feuille de route de la protection de l'enfance » [rapport_action72_clarifier_les_modalites_de_controle_2016.pdf](#).

distinguer les établissements relevant du régime de déclaration de ceux relevant du régime de l'autorisation (ESSMS, lieux de vie et d'accueil - LVA), n'est toutefois pas définie. Ainsi, une lecture extensive du CASF pourrait avoir pour conséquence de permettre à toute structure souhaitant mener des missions incombant aux ESSMS au titre de la protection de l'enfance d'y procéder par la voie d'une simple déclaration, échappant ainsi aux obligations découlant du régime de l'autorisation imposées à ces mêmes établissements et services.

Dans le cadre de la préparation du présent projet de loi, une enquête a été menée par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au cours de l'été 2025 auprès des conseils départementaux concernant les établissements intervenant sur leur territoire sous le régime de la déclaration. Des 54 réponses reçues, s'il est ressorti que le nombre de structures intervenant en protection de l'enfance sous le régime de la déclaration restait relativement faible, avec une forte disparité selon les départements⁹³, 85% des répondants ont néanmoins exprimé rencontrer des difficultés directement liées au régime de la déclaration. Ces difficultés relevaient notamment d'un manque de clarté du cadre juridique, de l'absence de critères pour évaluer les demandes et surtout de l'absence de contrôle une fois la structure déclarée⁹⁴. Plus de 90 % des départements ayant répondu à l'enquête se sont dit favorables à une évolution du régime, mettant en avant les risques de contournement du régime d'autorisation.

Dans les faits, il est apparu que ce cadre juridique a pu être exploité pour la création de dispositifs non conformes à la réglementation en vigueur ou pour contourner le régime d'autorisation actuel (dépassement du seuil réglementaire, contournement des appels à projet, création d'internats communautaires, etc.). Instaurer un cadre juridique plus sécurisant est donc nécessaire, notamment pour éviter que cette voie soit utilisée pour contourner le régime d'autorisation, favoriser les contrôles et améliorer la prise en charge et le pilotage de ces dispositifs.

b) Sur le régime dérogatoire

L'article [L221-2-3 du code de l'action sociale et des familles](#) dispose que par principe, en dehors des périodes de vacances scolaires, de congés professionnels ou de loisirs,

⁹³ En 2025, 49 des 54 départements ayant répondu ont déclaré avoir moins de 5 établissements soumis au régime de la déclaration sur leur territoire, mais 5 départements ont répondu en avoir entre 11 et 20. Par ailleurs, en 2024, la quasi-totalité des 54 répondants n'ont instruit aucune nouvelle demande d'ouverture d'établissement ou service sous ce régime de la déclaration. Les départements connaissant historiquement un développement de ces structures, ont enregistrées en moyenne cinq demandes dans l'année. Aucun refus d'ouverture n'est intervenu en 2024. 32% des départements ont répondu utiliser ces structures pour des accueils ponctuels ou des séjours de répit, 22% pour le mode d'accueil principal des enfants confiés, et 7% pour des séjours de rupture.

⁹⁴ 76% des conseils départementaux ayant répondu déclarent effectuer systématiquement une visite de contrôle en amont de l'ouverture de la structure. Une fois le dispositif déclaré et ouvert, seul 1 département sur 5 affirme effectuer un contrôle tous les ans et un peu plus de la moitié effectuer des contrôles sans fréquence définie.

la prise en charge des enfants protégés est assurée par des assistants familiaux ou par des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Par dérogation, ce même article prévoit, qu'à titre exceptionnel et pour répondre à des situations d'urgence, cette prise en charge peut être réalisée, pour une durée ne pouvant excéder deux mois, dans des structures d'hébergement relevant des articles [L227-4](#) et [L321-1](#). Cette dérogation ne s'applique toutefois pas dans le cas des mineurs atteints d'un handicap physique, sensoriel, mental, cognitif ou psychique, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant, reconnu par la maison départementale des personnes handicapées.

c) **Sur les lieux de vie et d'accueil**

Les schémas départementaux de la protection de l'enfance, prévus au 4° de l'[article L312-5 du code de l'action sociale et des familles](#)⁹⁵, couvrent actuellement toutes les structures d'accueil des enfants protégés implantés sur le territoire départemental à l'exception des lieux de vie et d'accueil (LVA). Les LVA, relevant du régime d'autorisation, sont des structures sociales ou médico-sociales de petite taille qui accueillent et accompagnent, au sein d'unités de vie en petit effectif, des mineurs ou des jeunes majeurs relevant de la protection de l'enfance. Ces structures proposent un accompagnement à mi-chemin entre l'accueil en famille et l'accueil en établissement médico-social. Selon le III de l'article L. 312-1 du CASF, les LVA ne constituent pas des établissements sociaux et médico-sociaux contrairement à toutes les autres structures de la protection de l'enfance, ce qui crée un régime juridique singulier, propre aux LVA. À ce titre, ces derniers ne sont actuellement pas soumis à la procédure d'appel à projet lors de leur création, ni au schéma d'organisation sociale et médico-sociale.

Or, de nombreux contrôles⁹⁶ ont mis en évidence de graves dysfonctionnements dans certains LVA, ainsi que des dérives par rapport à leur modèle initial. Ainsi, de nombreux LVA fonctionnent sans autorisation en tant que structures de fait, soit sans autorisation valable pour avoir été autorisés par un autre département que celui de leur lieu d'implantation. Par ailleurs, l'utilisation du cadre juridique des LVA permettant de contourner les procédures d'appel à projets des ESSMS, de nombreux

⁹⁵ Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale sont établis pour une période maximum de cinq ans. Ils ont notamment pour objectifs d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population, de dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante dans le département, de déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre et de préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services en protection de l'enfance.

⁹⁶ Divers rapports de l'IGAS et de l'IGJ sur ce sujet, dont celui de 2009 : « Les lieux de vie et d'accueil (LVA) : Évaluation nationale », ainsi que le rapport de l'ONPE de 2020, [Les Lieux de vie et d'accueil \(LVA\) : Interroger les marges de l'accueil en protection de l'enfance](#)

LVA sont en réalité devenus des « mini-MECS » fonctionnant exclusivement avec des salariés et ne constituant plus de véritables lieux de vie. Enfin, des faits de violence, dont certains de nature sexuelle, intervenus dans quelques LVA ont conduit à des signalements auprès du procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Le projet de loi propose ainsi d'intégrer les LVA dans les schémas départementaux de la protection de l'enfance et en fixe les conditions techniques minimales de fonctionnement.

d) Sur l'absence d'interopérabilité entre les systèmes d'informations des acteurs de la protection de l'enfance

La performance des systèmes d'information (SI) en protection de l'enfance est aujourd'hui un frein au pilotage et à la mise en œuvre par les départements de cette politique publique. Ce constat fait l'objet d'un large consensus de la part des services de l'État comme des départements : 77% des utilisateurs départementaux sont très insatisfaits ou insatisfaits des solutions dont ils disposent⁹⁷.

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres :

- Les systèmes actuels sont cloisonnés et peu interopérables, conduisant à des multiples saisies ;
- Une hétérogénéité importante entre les départements, tant en termes de qualité que de couverture fonctionnelle (73% des SI ne permettent pas un suivi du parcours de l'enfant) ;
- Une dépendance forte vis-à-vis d'un petit nombre d'éditeurs, dont les pratiques commerciales sont dénoncées dans le récent rapport parlementaire sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance;

Les SI des Conseils départementaux (CD) sont fortement tournés sur la gestion administrative de l'aide sociale à l'enfance, et sont peu adaptés au suivi du parcours de l'enfant (58% des services ASE ne peuvent compléter le projet pour l'enfant dans leur logiciel métier, par exemple).

Face à ces constats, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a missionné le cabinet Mazars, d'octobre 2024 à avril 2025, afin de documenter un état des lieux précis des SI en protection de l'enfance et d'identifier les chantiers prioritaires à conduire. Cette démarche, conduite en étroite collaboration avec la Délégation au

⁹⁷ [Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance \(1er avril 2025\)](#).

Numérique en Sante (DNS) et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a associé un large panel d'acteurs (représentant des ministères de la santé, de la justice, de l'éducation nationale, représentants des gestionnaires d'établissement), ainsi que l'association Départements de France et des conseils départementaux volontaires.

À l'issue de ces travaux, un schéma cible de l'organisation des SI en protection de l'enfance a été proposé et fait l'objet d'un consensus. Il vise à favoriser les échanges d'informations entre les acteurs intervenant auprès de l'enfant, tout en respectant les écosystèmes numériques déjà mises en œuvre.

Cette stratégie numérique d'interopérabilité impose de pouvoir s'appuyer sur des référentiels de données et des référentiels de normes techniques harmonisés. Ces objectifs d'interopérabilité induisent un langage partagé, tant du point des référentiels métiers (nomenclatures décrivant, par exemple, les besoins des enfants) que des standards techniques (formats permettant d'échanger en temps réel des informations).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Si l'État reste garant du respect des droits fondamentaux des personnes, la protection de l'enfance est aujourd'hui une politique publique décentralisée, dont les conseils départementaux sont les chefs de file, conformément à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 confirme le principe de libre administration des collectivités territoriales déjà présent dans la Constitution de 1958 ([art. 72](#)) et inscrit auparavant dans la Constitution de 1946. Repris dans le code général des collectivités territoriales, la libre administration est un principe à valeur constitutionnelle (Cons. const. 23 mai 1979, [n° 79-104 DC](#), § 9) qui s'impose au législateur et à toutes les autorités administratives. La Constitution assigne au pouvoir législatif de déterminer le contenu de la libre administration tout en opérant la répartition des compétences entre les collectivités et l'État ([art. 34](#)).

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs dégagé une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S.](#) et [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice; décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les dispositifs présentés prennent appui sur les principes de la [Convention internationale des droits de l'enfant \(CIDE\)](#), à laquelle la France est partie, reconnue d'applicabilité directe, notamment les articles suivants :

- article 3 : L'État doit assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires ;
- article 4 : L'État doit faire tout son possible pour assurer l'exercice des droits définis par la Convention ;
- article 20 : L'État a l'obligation d'assurer une protection spéciale à l'enfant privé de son milieu familial et de veiller à ce qu'il puisse bénéficier d'une protection familiale de remplacement ou d'un placement dans un établissement approprié.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

a) Sur le passage des établissements et structures actuellement soumis au régime de la déclaration, au régime de l'autorisation

Conformément à l'[article L.221-2 du code de l'action sociale et des familles](#) (CASF), le département organise, sur une base territoriale, les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance. Ces enfants sont principalement pris en charge dans des établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation ([art. L.312-1 et suivants](#) et [L.313-1 et suivants du CASF](#)) ou par des assistants familiaux agréés à ce titre ([art. L.421-2 et suivants du CASF](#)). Toutefois, l'hébergement de certains mineurs peut également s'effectuer auprès de structures soumises au régime plus souple de déclaration ([art. L.321-1 du CASF](#)).

Le régime de la déclaration apparaît aujourd'hui inadapté au secteur de la protection de l'enfance dans la mesure où ils n'offrent pas un cadre suffisamment sécurisant. Ce régime, comme celui de l'autorisation relevant de la loi, toute modification nécessite de légiférer.

b) Sur le renforcement du régime dérogatoire

La rédaction de l'[article L. 221-2-3 du CASF](#) nécessite d'être précisée afin de lever plusieurs ambiguïtés légistiques en ce qu'elle évoque des situations de « mise à l'abri » sans pour autant viser explicitement les personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leurs familles devant bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence, tel que prévu par l'[article L. 221-2-4 du CASF](#). Cette disposition ne précise pas non plus que l'enfant peut également être accueilli dans le cadre de l'accueil durable et bénévole prévu à l'[article L. 221-2-1 du CASF](#). Le renvoi à l'[article L. 227-4 du CASF](#) n'est pas juridiquement opérant, dans la mesure où cet article ne vise pas une catégorie d'établissement, mais des séjours déclarés qui, de plus, ne sont possibles qu'à l'occasion de vacances scolaires, de congés professionnels ou de loisirs. Enfin, la mesure vise à préciser explicitement que la prise en charge des enfants dans le cadre de l'accueil prévu par l'article L. 321-1 du CASF ne peut être réalisée que dans ce cadre dérogatoire.

c) Sur les lieux de vie et d'accueil

Afin de renforcer la capacité de pilotage et de contrôle des conseils départementaux sur l'offre de prise en charge en protection de l'enfance sur leur territoire, il est proposé d'intégrer les lieux de vie et d'accueil (LVA) relevant du III de l'article L.312-1 du CASF, au sein des schémas d'organisation sociale et médico-sociale et de permettre la définition de conditions techniques minimale de fonctionnement qui seront précisées par voie réglementaire.

d) Sur l'opposabilité des référentiels afin de garantir l'interopérabilité entre les systèmes d'informations

À l'exception d'une obligation de remontées de données au niveau national (dispositif OLINPE, piloté par la DREES) qui pourrait inciter les départements à se doter de solutions performantes, les départements et les établissements ou service social ou médico-social (ESSMS) ont toute liberté pour se doter ou non de solutions informatiques permettant de s'inscrire dans une logique d'interopérabilité. Cette absence de contrainte légale crée une situation de forte disparité de maturité informatique, tant entre départements qu'entre établissements sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Dans le contexte d'un marché des systèmes d'information tenu par un très petit nombre d'éditeurs tel que celui de l'ASE, il apparaît nécessaire de passer par la voie législative pour obtenir de leur part des mises à jour harmonisées de leurs outils dans un délai cohérent avec les ambitions de la puissance publique en matière

d'amélioration de la prise en charge des enfants confiés à l'ASE. En effet, une simple stratégie incitative ne pourrait pas suffire à créer une dynamique d'harmonisation des outils, du fait de l'existence d'intérêts divergents voire contradictoires.

L'ambition de la mesure est ainsi de créer une contrainte pesant sur les donneurs d'ordre, les départements et les opérateurs, les ESSMS. Cette contrainte vise à s'assurer que toutes les conditions techniques sont réunies pour :

- Outiller et suivre le parcours des enfants protégés ;
- Développer des échanges fluidifiés avec les acteurs du monde de la santé, du ministère de la justice, de l'éducation nationale, du handicap ;
- S'inscrire dans une logique d'efficacité permettant de libérer du temps pour l'accompagnement de l'enfant.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

a) Sur le passage des établissements et structures actuellement soumis au régime de la déclaration, au régime de l'autorisation

La mesure envisagée vise à abandonner l'actuel régime dit « de la déclaration » prévu par l'article L. 321-1 du CASF pour le remplacer par un régime d'autorisation explicite afin d'améliorer le quotidien et la sécurité des enfants accueillis dans ces structures. En effet, les enfants protégés, qui comptent déjà parmi les plus vulnérables, doivent être pris en charge dans un établissement adapté, leur garantissant des conditions d'accueil et de prise en charge optimales. Ce régime de la déclaration, qui n'a pas été revu depuis plus de 54 ans, n'offre aujourd'hui plus les garanties minimales nécessaires en termes de contrôle et de vérification de la qualité de prise en charge des mineurs. Il est en effet apparu que ce cadre juridique a pu être détourné pour la création de dispositifs non conformes à la réglementation en vigueur ou pour contourner le régime d'autorisation actuel des ESSMS ou des LVA. Ce cadre juridique très souple a par exemple été utilisé pour éviter les procédures d'appels à projet, pour dépasser les seuils réglementaires de personnes accueillies, ou ne pas respecter les normes d'encadrement lorsqu'elles existent, etc. Il apparaît donc nécessaire de créer un cadre juridique plus sécurisant afin de faire respecter les garanties minimales en termes de contrôle et de vérification de la qualité de prise en charge des mineurs et d'améliorer le pilotage de ces dispositifs.

Il s'agit d'un nouveau cadre juridique d'autorisation qui ne se confond pas avec l'autorisation des ESSMS par ailleurs prévue au CASF pour 15 ans. Cette nouvelle autorisation est conçue pour être plus souple puisqu'elle est prévue pour des accueils dérogatoires. La contrepartie de cette souplesse est que l'autorisation sera délivrée

pour cinq ans au lieu de quinze ans pour les ESSMS.

La disposition fixe les critères qui permettent d'autoriser la structure ou, au contraire de refuser l'autorisation. Elle détermine également le cadre du contrôle de l'autorité administrative. Il est par ailleurs explicitement indiqué que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation l'est pour exercer le contrôle.

Il est enfin précisé que les dispositions relatives au contrôle d'honorabilité sont applicables à cette nouvelle catégorie de structures autorisées.

L'évolution législative concernant ces structures permettra d'améliorer la qualité de la prise en charge des jeunes accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance.

b) Sur le renforcement du régime dérogatoire

L'objectif de la disposition est de clarifier la rédaction de l'article L. 221-2-3 du CASF.

c) Sur les lieux de vie et d'accueil

Le projet de loi propose d'étendre le périmètre du schéma départemental de protection de l'enfance aux lieux de vie et d'accueil. Cette mesure vise à mieux réguler leur implantation et à renforcer le contrôle de ces structures dans un souci de sécurisation des enfants accueillis. Le projet de loi ouvre également, dans la même perspective d'amélioration de la qualité de la prise en charge, la possibilité de fixer par voie réglementaire les conditions techniques minimales de fonctionnement de ces LVA.

d) Sur l'opposabilité des référentiels pour garantir l'interopérabilité entre les systèmes d'informations

La mesure a pour objectif de créer une obligation, pour tout acteur de la protection de l'enfance, d'utiliser des référentiels d'interopérabilité nationaux (référentiels santé, référentiels propres à la protection de l'enfance, référentiels techniques). Elle induit, pour les départements et les ESSMS de la protection de l'enfance, d'utiliser des solutions logicielles utilisant ces référentiels métiers et référentiels techniques. Elle implique donc que les éditeurs de solutions logicielles adaptent ces solutions à ces contraintes nouvelles pour leurs clients, départements et ESSMS.

La mise à niveau des logiciels par les éditeurs (intégration des référentiels) et leur utilisation par les acteurs de la protection de l'enfance doivent permettre de rendre plus efficaces les missions des professionnels et des usagers (principe du « dites-le nous une fois), fluidifier les échanges d'informations et de données entre les acteurs du système (sphères justice, éducation nationale, santé, handicap) et améliorer le pilotage national et départementale des politiques de protection de l'enfance.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Concernant le régime de la déclaration, l'accueil dérogatoire et les lieux de vie et d'accueil, aucune autre option n'a été identifiée, le *statu quo* n'étant quant à lui pas envisageable au regard de l'absence de sécurisation que représente ces modalités de placement.

Concernant l'opposabilité des référentiels pour garantir l'interopérabilité entre les systèmes d'informations deux options ont été envisagées :

Option 1 : créer un système d'information unique pour la protection de l'enfance

Cette approche présenterait l'avantage d'être nativement uniformisée pour l'ensemble des départements de France et d'outre-mer. Mais cette approche pourrait aussi être ressentie comme une remise en cause de l'autonomie des départements.

Elle serait également source de complexité organisationnelle pour eux : le périmètre de gestion des outils utilisés par les équipes de l'ASE dépasse, dans la plupart des départements, le cadre de l'ASE, pour concerner plusieurs des champs de compétence départementaux. La mise en place d'un SI unique impliquerait ainsi un très fort besoin en accompagnement au changement.

De plus, il devient communément acquis dans la sphère des experts en numérique qu'une solution unique « de bout-en-bout » n'est pas l'approche la plus pertinente dans le temps. En effet, les normes techniques, les besoins métier, les exigences réglementaires évoluent souvent de façon plus souple et plus rapide que ne peuvent évoluer des solutions technologiques trop intégrées. L'enjeu d'agilité consiste à intégrer le fait que les évolutions sont inévitables et à privilégier une approche technologique qui soit à même d'absorber ces changements avec résilience. Le SI unique ne répondrait pas à cet enjeu d'agilité.

Option 2 : inciter à la mise à jour des outils en ne proposant des services nationaux qu'aux outils « à niveau »

Un dispositif purement incitatif qui aurait consisté à n'offrir des services (une plateforme de gestion des places) qu'aux départements et aux ESSMS utilisant des SI « mis à niveau » a également été écarté, au regard du risque de créer des inégalités de traitement territoriales, au détriment des enfants confiés à l'ASE.

3.2. OPTION RETENUE

a) Sur le passage des établissements et structures actuellement soumis au régime de la déclaration, au régime de l'autorisation

Il est proposé de faire évoluer ce régime de déclaration vers un régime d'autorisation explicite et d'ajouter des garanties se rapprochant de celles des ESSMS. Cette option envisage de donner aux conseils départementaux les moyens juridiques de vérifier l'adéquation de ces demandes d'autorisation à une réelle qualité de prise en charge des mineurs. L'autorisation sera accordée pour une période de 5 ans.

b) Sur le renforcement du régime dérogatoire

La disposition vise à corriger clarifier la rédaction de l'article L. 221-2-3 du CASF, à droit constant.

c) Sur les lieux de vie et d'accueil

Il est proposé d'intégrer les LVA dans les schémas d'organisation sociale et médico-sociale, afin de mieux réguler leur implantation et d'améliorer leur contrôle ; et de se doter d'une base légale permettant de fixer par voie réglementaire les conditions techniques minimales de fonctionnement des LVA.

d) Sur l'opposabilité des référentiels pour garantir l'interopérabilité entre les systèmes d'informations

L'option retenue consiste à créer, à partir de l'existant, les conditions d'émergence d'un écosystème numérique ASE « urbanisé ». Il s'agit de mettre l'accent sur l'interopérabilité afin d'obtenir les mêmes effets positifs que ceux qui seraient offerts par un SI unique, tout en minimisant l'impact organisationnel pour les départements. La complexité est reportée sur la partie technique et implique d'imposer à chacun des outils évoluant dans l'écosystème urbanisé ASE de respecter les mêmes référentiels pour qu'ils soient interopérables.

Cette stratégie numérique a l'avantage de :

- Tenir compte de l'architecture technique des CD, afin de sécuriser l'interfaçage entre les SI administratifs des CD (tarification, ressources humaines, etc.) et le suivi du parcours de l'enfant ;
- Recueillir l'adhésion des départements avec qui ce choix a été travaillé dans le cadre des travaux 2025 proposant une cible d'urbanisation pour les SI de la protection de l'enfance ;

- Répondre à l'enjeu d'agilité nécessaire s'agissant de solutions numériques.

C'est pourquoi le projet de loi crée l'article L. 226-13 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que les systèmes d'information des acteurs de la protection de l'enfance (départements, ESSMS) doivent intégrer de nouveaux référentiels d'interopérabilité, de sécurité et d'éthique. Ces référentiels seront le fruit d'une co-construction avec l'ensemble des acteurs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

a) Sur le passage des établissements et structures actuellement soumis au régime de la déclaration, au régime de l'autorisation

La mesure envisagée modifie et complète les articles L. 331-7, L. 331-8-1 et les articles allant du L. 321-1 à L. 321-4 du CASF. Il sera également nécessaire de modifier l'intitulé du titre II du livre III du CASF passant de « Établissements soumis à déclaration » à « Accueil de mineurs et accueil d'adultes ». Une entrée en vigueur différée d'un an est prévue pour laisser le temps aux établissements de constituer les dossiers de demandes d'autorisation. La transformation du régime de déclaration en régime d'autorisation explicite ne va à l'encontre d'aucun principe constitutionnel.

b) Sur le renforcement du régime dérogatoire

La disposition vise à corriger les ambiguïtés rédactionnelles de l'article L. 221-2-3 du CASF.

L'ensemble de ces mesures, en permettant un meilleur encadrement et une plus grande sécurisation des lieux de vie participent à répondre au principe constitutionnel de respect de l'intérêt de l'enfant.

c) Sur les lieux de vie et d'accueil

Concernant l'intégration des LVA dans les schémas départementaux de la protection de l'enfance et l'encadrement de leurs conditions techniques minimales de fonctionnement, ces évolutions nécessiteront la modification de l'article L. 312-1 du CASF relatif aux LVA.

d) Sur l'interopérabilité entre les systèmes d'informations

La mesure crée l'article L. 226-13 du CASF, et ainsi une obligation nouvelle pour les personnes morales intervenant dans le champ de la protection de l'enfance

Les mesures présentées s'inscrivent dans le cadre des exigences constitutionnelles résultant du Préambule de la Constitution de 1946, qui garantit la protection de la santé, de la sécurité matérielle et morale de l'enfant, ainsi que de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'enfance, reconnu par la jurisprudence constitutionnelle en ce qu'elles permettent de prendre en compte l'intérêt de l'enfant confié. En effet, en renforçant la coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance, les actions seront plus ciblées et efficaces, dans l'intérêt des enfants.

La mesure d'interopérabilité concoure également au respect du principe d'égalité devant la loi, en assurant un traitement homogène des situations des enfants confiés à l'ASE. Par la mise en œuvre de l'opposabilité aux éditeurs de logiciels de référentiels communs, le suivi des enfants via les systèmes d'information sera harmonisé sur l'ensemble du territoire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions s'inscrivent dans la lignée des grands principes de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La mesure d'interopérabilité renforce le suivi de parcours de l'enfant sans remettre en cause les garanties procédurales existantes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

La mesure d'interopérabilité implique une obligation pour les éditeurs de logiciels d'intégrer les référentiels qui seront rendus opposables au fil du temps, ainsi que pour les collectivités territoriales, et pour les ESSMS d'utiliser des logiciels intégrant ces référentiels. Un soutien financier pourra être apporté par l'Etat aux éditeurs de logiciels pour les accompagner dans les montées de version de leurs solutions informatique. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.1. Impacts sur les entreprises

Les éditeurs de logiciels qui souhaitent demeurer sur le marché ou qui souhaitent s'intégrer au marché devront adapter leurs solutions, ce qui induira un coût pour eux qu'ils pourraient vouloir reporter sur leurs clients (ESSMS et conseils départementaux).

4.2.2. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La disposition vise à faire évoluer le régime de la déclaration vers un régime d'autorisation explicite pour les établissements accueillants des mineurs dans le cadre d'hébergement habituel ou ponctuel, à titre gratuit ou onéreux. Elle n'aura donc pas d'impact budgétaire, de même que celle visant le régime dérogatoire et les lieux de vie et d'accueil.

4.2.4. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les collectivités territoriales

a) Sur le passage des établissements et structures actuellement soumis au régime de la déclaration, au régime de l'autorisation

Cette disposition n'aura pas d'impact majeur sur les collectivités territoriales, mais permettra de sécuriser juridiquement les accueils dans les structures aujourd'hui régies par le régime de la déclaration.

Un délai de douze mois au plus, suivant la date de publication de la loi, est laissé aux structures actuellement détentrices d'une déclaration pour effectuer leur demande d'autorisation explicite auprès du conseil départemental compétent. Cette mise aux normes nécessitera un temps administratif supplémentaire nécessaire à l'instruction des dossiers, ce qui pourra avoir un impact sur certains départements en fonction du nombre de structures déclarées. L'impact peut néanmoins être rapporté aux éléments recueillis par l'enquête effectuée au cours de l'été 2025 auprès de 54 conseils départementaux qui a révélé un faible nombre de ces structures dans les territoires. En effet, la totalité des départements ont déclaré n'avoir pas plus de 5 structures sur leur territoire sauf pour 5 d'entre eux avec des chiffres allant de 11 à 20.

b) Sur le renforcement du régime dérogatoire

Sans objet.

c) Sur les lieux de vie et d'accueil

Concernant la mesure sur les LVA, la jurisprudence⁹⁸ rend actuellement difficile la possibilité pour un président de Conseil départemental de s'opposer à l'ouverture d'un LVA qui peut ne pas correspondre à ses besoins alors qu'il lui est par ailleurs imposé un contrôle et une tarification de ces structures. La nouvelle disposition permettra aux Conseils départementaux de mieux contrôler l'opportunité de création d'un LVA sur leur territoire.

d) Sur la mesure d'interopérabilité

Les conseils départementaux et les ESSMS financés par les conseils départementaux devront s'équiper des nouvelles versions de leurs SI ou acquérir de nouvelles solutions. Ceci impliquera de mobiliser une partie de leurs équipes pour le déploiement de ces outils (formation, tests, etc.).

4.2.6. Impacts sur les services administratifs

Sans objet

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le taux d'enfants en protection de l'enfance bénéficiant d'une reconnaissance de la MDPH s'établit à environ 17 %. Ces enfants qui présentent un handicap ou des troubles du développement bénéficieront d'une meilleure prise en charge dans les structures et établissements impactés par les évolutions législatives.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Le dispositif contribue directement à l'amélioration de la protection des mineurs

⁹⁸ CAA Lyon, 18 novembre 2021, n° 20LY007558 ; TA Dijon, 19 décembre 2019, n° 1901543 ; CAA de VERSAILLES 4ème chambre n° 23VE02475

confiés à l'aide sociale à l'enfance en sécurisant davantage leur prise en charge.

En améliorant l'échange d'informations grâce à des référentiels nationaux, la mesure favorise le suivi de parcours des enfants, adolescents et jeunes majeurs pris en charge par l'ASE. En particulier, il améliorera le suivi de leur scolarité, de leur accès aux soins et de leur projet d'autonomie.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Les enfants concernés bénéficieront d'une meilleure prise en charge. Les acteurs de terrain verront leurs démarches simplifiées avec une harmonisation des pratiques autour du régime d'autorisation concernant l'actuel régime de la déclaration.

L'adoption de référentiels nationaux est de nature à permettre la construction d'outils permettant de disposer d'une meilleure lisibilité sur la situation des enfants et jeunes majeurs pris en charge par l'ASE. Elle pourrait, par exemple, permettre la construction d'un portail d'information et d'échanges avec leurs parents.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques

technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie environnementale en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

L'adoption de référentiels nationaux permet la construction d'interopérabilités qui viendront supprimer les flux papier et unifier les flux numériques (une seule transmission d'information plutôt que de multiples courriels).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, les dispositions envisagées ont été soumises au Haut conseil de la famille de l'enfance, et de l'âge et au Conseil national de la protection de l'enfance dont les consultations sont obligatoires. Ils ont respectivement émis un avis le 21 avril et le 11 mai.

Elles ont également été soumises le 21 avril 2026 à la section sociale du Conseil national de l'organisation sociale et médico-sociale (CNOSS), dont la consultation est obligatoire. Le CNOSS a rendu un avis favorable.

Le projet résulte des échanges au quotidien entre l'administration centrale et les conseils départementaux autour des difficultés soulevées par la réglementation

actuelle qui permet des dysfonctionnements sur les structures et établissements visés par les mesures législatives. Les évolutions envisagées ont été présentées lors de groupes de travail au réseau des grandes fédérations de la protection de l'enfance ainsi qu'aux acteurs de terrain.

Concernant l'Interopérabilité entre les systèmes d'informations, les travaux s'appuient sur deux études pilotées par la DGCS associant les représentants des départements (DF, ANDASS, ANDEF), la DREES, la DNS, l'ANS, la DPJJ, la CDC-Banque des Territoires, le GIP FEP, le CNAPE, le CNAEMO, le CNPE et l'UNIOPSS.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

a) Sur le passage des établissements et structures actuellement soumis au régime de la déclaration, au régime de l'autorisation

Les dispositions de l'article L.321-1 du CASF issues de la présente loi entreront en vigueur au plus tard un an après la date de publication de la loi au *Journal Officiel* de la République Française pour les personnes physiques et morales de droit privé titulaires d'une déclaration en cours.

b) Disposition concernant le régime dérogatoire

Les nouvelles dispositions de l'article L. 221-2-3 du CASF le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République Française.

c) Disposition relative aux lieux de vie et d'accueil

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

d) Disposition relative à l'interopérabilité

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution

ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution :

Wallis et Futuna

A Wallis et Futuna, l'Etat n'est pas compétent en matière d'aide sociale (32° de l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957).

Polynésie française

A la lecture combinée des articles 13 et 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée, l'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale en Polynésie française. Dans un avis du 4 février 1997 (CE n° 359.500), le CE a affirmé que ni la loi relative à l'organisation de la Polynésie française, ni le statut d'autonomie n'ont réservé l'aide sociale à l'enfance à l'État. Ce même avis précise, par ailleurs, que la section adoption du service des affaires sociales de Papeete a les mêmes compétences que le service de l'aide sociale à l'enfance en métropole pour appliquer en Polynésie les lois relatives à l'adoption.

Nouvelle-Calédonie

L'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale conformément aux articles 21 et 22 (4°) de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 portant statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. Par délégation cette compétence est exercée par les provinces.

5.2.3. Textes d'application

a) Disposition concernant le régime déclaration

Un décret simple sera pris ultérieurement pour préciser le contenu de la demande d'autorisation, ses modalités de délivrance, de révision et de renouvellement ainsi que les conditions techniques minimales de fonctionnement des structures concernées.

b) Disposition concernant le régime dérogatoire

La disposition implique la modification du décret n° 2024-119 du 16 février 2024 relatif aux conditions d'accueil des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance hébergés à titre dérogatoire dans des structures d'hébergement dites jeunesse et sport ou relevant du régime de la déclaration.

c) Disposition concernant les lieux de vie et d'accueil

Les dispositions envisagées nécessiteront la prise d'un décret relatif aux conditions

techniques minimales de fonctionnement des LVA.

d) Disposition concernant l'interopérabilité

La mesure relative à l'interopérabilité implique un décret en Conseil d'Etat ainsi que des arrêtés d'approbation des référentiels propres à la protection de l'enfance par le ministre en charge de la famille.

TITRE IV – AMELIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS PROTEGES

Article 8 – Proposer aux familles un accompagnement éducatif plus souple et mieux adapté à leurs besoins

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La protection de l'enfance repose sur un mécanisme à trois niveaux : les parents, la protection administrative et la protection judiciaire.

Les premiers protecteurs de l'enfant sont ses parents, investis de l'autorité parentale pour « le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques » ([article 371-1 c. civ.](#)).

Toutefois dès lors que les père et mère, ou l'un d'eux, sont « confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de leurs enfants mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social » ([article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles](#) (CASF)), ils peuvent bénéficier de l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance du département, avec pour objectif d'apporter aux mineurs et à leurs familles « un soutien matériel, éducatif et psychologique ». **Dans le cadre administratif, les mesures de protection ne peuvent être mises en œuvre qu'à la demande des parents ou avec leur accord.**

L'aide à domicile est une prestation d'aide sociale à l'enfance mise en place par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance (ASE) au bénéfice de la famille et dans l'intérêt des enfants. Elle peut consister dans :

- l'action d'un technicien en intervention sociale et familiale (TISF) ou d'une aide-ménagère ;
- un accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) qui est une aide à la gestion de son budget ;
- une action éducative à domicile (AED) ;
- le versement d'aides financières sous certaines conditions.

Cette aide à domicile, et notamment l'AESF et l'AED, est « attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge

effective de l'enfant »¹⁶⁹⁹. Ces mesures sont proposées dans le cadre administratif en première intention, c'est-à-dire sur demande ou avec l'acceptation des parents et hors saisine de l'autorité judiciaire.

En effet, l'un des critères de la saisine de l'autorité judiciaire par le président du conseil départemental est "le refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance"¹⁰⁰.

Les textes du code de l'action sociale et des familles (CASF) ne sont toutefois pas harmonisés sur ce point puisqu'il est parfois question de « la mère », du « père » sans qu'il soit précisé si c'est ensemble ou séparément, parfois « des parents », parfois de « la famille ». Au-delà de cette absence de clarté, les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance peuvent parfois avoir des interprétations divergentes de ces textes, notamment lorsque les parents sont séparés et que l'un des deux ne consent pas à un accompagnement, n'en voit pas l'utilité ou se désintéresse de la mesure. Ainsi, quand certains départements acceptent la demande du seul parent chez lequel réside l'enfant pour ouvrir la mesure et en informent l'autre parent, d'autres refusent de mettre en œuvre l'AED sans l'accord des deux parents. Dans ces cas, soit aucun accompagnement n'est mis en œuvre, soit il est considéré que "la famille" refuse l'intervention du service et le juge est saisi. Par ailleurs, si la libre adhésion est l'un des critères discriminants de la mise en œuvre (et de la réussite) de la mesure administrative, il apparaît préférable de prendre en compte la demande d'aide ou l'accord de celui des parents qui se sent investi dans l'accompagnement de son enfant plutôt que de laisser finalement "le dernier mot" à celui qui refuse.

S'agissant des mesures judiciaires d'assistance éducative en milieu ouvert, elles représentent, au 31 décembre 2024, 43 % des mesures prononcées par le juge des enfants (soit 113 059 mesures).

L'article 375-2 du code civil rappelle en effet que « chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement.

La mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) que prononce le juge des enfants se traduit par des interventions éducatives qui prennent la forme de rencontres selon un rythme prédéfini avec différents professionnels dont en premier lieu un éducateur spécialisé voire, selon les réalités de chaque territoire, une assistante

⁹⁹ Article L. 222-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

¹⁰⁰ Article L. 226-4 2° CASF

sociale ou encore un psychologue. L'objectif est d'engager un travail aux contours variables selon les besoins de la famille (soutien à la parentalité, mise en place de soins médicaux adaptés, travail autour de la scolarité etc.) auprès de l'enfant et de sa famille visant à faire cesser le danger, ce dernier n'étant pas considéré d'une gravité telle qu'elle justifierait de retirer l'enfant de son domicile.

Depuis [la loi du 7 février 2022](#), l'article 375-2 prévoit par ailleurs, aux côtés de ces AEMO « simples », la possibilité pour le juge d'ordonner, « pour une durée maximale d'un an renouvelable, que cet accompagnement soit renforcé ou intensifié », le service pouvant dans cette hypothèse « assurer un hébergement exceptionnel ou périodique » à l'enfant.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a dégagé des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ([Décision n° 93-325 DC Cons. const. 13 août 1993](#) ; [Décision n°2018-768 DC 21 mars 2019](#) ; [Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013](#)v ; [Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999](#)v) une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'intérêt supérieur de l'enfant est un concept clé du droit international, inscrit dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) de 1989, ratifiée par la France. Ce concept doit s'adapter à la situation de chaque enfant. Il entend placer les besoins fondamentaux du mineur (santé, sécurité, développement) au cœur de toute décision le concernant. Dépourvu de définition stricte pour permettre une adaptation sur mesure à l'âge et à la maturité de chaque enfant, ce principe a vu sa portée juridique s'affirmer par une consécration constitutionnelle progressive.

Dans sa décision QPC du 21 mars 2019, après avoir rappelé les 10e et 11e alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'« Il en résulte une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant » imposant que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge. Les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S. et n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#)). Même si le Conseil constitutionnel avait notamment déjà utilisé les expressions « intérêt des enfants » ([décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France](#) § 73), « intérêt de l'enfant » (17 mai 2013, n° 2013-669 DC, § 54), c'est bien la décision de QPC du 21 mars 2019 qui utilise pour la première fois, l'expression « intérêt supérieur de l'enfant ».

Ce principe ne s'exerce pas de manière isolée mais coexiste avec les autres principes constitutionnels (OVC) notamment avec le droit à mener une vie familiale normale, dans lequel l'intérêt de l'enfant sert de boussole pour limiter ou orienter ce droit, comme l'illustre l'ouverture de l'adoption aux couples de même sexe, où la conformité à l'intérêt de l'enfant valide la constitutionnalité de la mesure. Aussi, avec la protection de la santé, où l'enfant devient le vecteur par lequel l'Etat garantit aux mineurs, mêmes étrangers, un accès effectif à ces protections sanitaires et sociales. Ou encore, avec l'ordre public, dans lequel l'exigence de protection de l'enfant doit coexister avec les prérogatives de l'Etat en matière de contrôle de l'immigration, tout en imposant que ces dernières soient entourées de garanties strictes pour ne pas léser le mineur.

Loin de constituer une règle absolue qui primerait systématiquement sur les autres impératifs de valeur constitutionnelle, le principe de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant s'analyse comme une exigence de mise en balance. Il conditionne la validité de toute mesure prise par les pouvoirs publics à la prise en compte prioritaire des vulnérabilités spécifiques de l'enfant. Autrement dit, toute mesure portant atteinte à un droit tiers doit être conforme au bien-être du mineur.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

C'est sur le fondement du droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention, et la nécessité de garantir que l'éloignement de l'enfant de la sphère familiale soit une mesure de dernier recours, que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est prononcée sur les modalités d'accompagnement des familles. Ainsi, à travers son contrôle de proportionnalité, la Cour a précisé à plusieurs reprises dans sa jurisprudence que les autorités doivent offrir aux familles un accompagnement éducatif et budgétaire réellement adapté à leurs besoins.

Dans l'arrêt *Kutzner c. Allemagne* (n° 46544/99, 26 février 2002), la Cour précise que même lorsque les premières formes de soutien apparaissent insuffisantes, les autorités doivent envisager sérieusement la mise en place de mesures d'aide supplémentaires avant de recourir à la solution la plus radicale qu'est la séparation de l'enfant et de ses parents. Cette exigence de proportionnalité est réaffirmée dans les arrêts *Wallová et Walla c. République tchèque* (n° 23848/04, 26 octobre 2006) et *R.M.S. c. Espagne* (n° 28775/12, 18 juin 2013). Dans ces deux affaires, la Cour souligne que les difficultés rencontrées par les familles relevaient essentiellement de conditions matérielles précaires ou d'un manque d'information et d'accompagnement, et non d'une incapacité parentale. Elle reproche aux autorités nationales de ne pas avoir mis en œuvre les mesures de soutien nécessaires avant de décider un placement. La Cour insiste sur le fait que la mission première des services sociaux est d'aider les familles à surmonter leurs difficultés : les informer sur les prestations disponibles, les guider dans leurs démarches administratives, les conseiller sur les aides financières ou les possibilités

d'accès à un logement adapté, et leur offrir un accompagnement éducatif ou psychologique.

Au niveau international, plusieurs instruments juridiques soulignent l'obligation pour les États de soutenir les familles afin de garantir le développement, la protection et le bien-être des enfants.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par la France en 1980, affirme à son article 10 que la famille, considérée comme l'élément naturel et fondamental de la société, doit bénéficier d'une protection et d'une assistance aussi larges que possible, en particulier lorsqu'elle assume l'entretien et l'éducation des enfants. Ce principe général établit que les États doivent garantir les conditions matérielles nécessaires au bien être des familles et constitue un fondement essentiel pour le développement de politiques de soutien budgétaire et social.

L'Observation générale n°13 de 2011 du Comité des droits de l'enfant, consacrée au droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence, souligne que la protection de l'enfant passe par la mise en place de mesures sociales ciblées, comprenant des services essentiels destinés à soutenir l'enfant et sa famille. Elle recommande la création de dispositifs d'accompagnement éducatif, de services d'écoute et de conseil pour les enfants, ainsi que de groupes d'entraide, de programmes de protection sociale, d'aides financières directes et de services de conseil pour les parents confrontés à des difficultés économiques, sociales ou éducatives.

Au niveau européen, la Charte sociale européenne de 1961 reconnaît à la famille un droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée, ce qui implique pour les États membres de mettre en place des politiques de soutien permettant aux familles d'assurer pleinement leur rôle éducatif. Cette exigence est renforcée par la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant 2022-2027, qui appelle les États à renforcer les investissements dans l'enfance et les familles, à développer des politiques de prévention capables d'identifier et de réduire les inégalités, et à mettre en œuvre des budgets adaptés aux enfants fondés sur des évaluations d'impact sur leurs droits. La Recommandation de la Commission européenne de l'UE du 23 avril 2024 relative au développement de systèmes intégrés de protection de l'enfance invite les États membres à privilégier les soins et services axés sur la famille et la communauté.

En conclusion, les États ont l'obligation de soutenir les familles de manière préventive et globale, en renforçant leurs capacités éducatives, matérielles et budgétaires, afin de garantir le bien-être des enfants et d'éviter les séparations inappropriées. Les instruments internationaux et européens insistent sur la nécessité de développer des services intégrés, accessibles et centrés sur la famille, ainsi que sur l'importance d'investir durablement dans l'enfance et les familles pour réduire les inégalités et

prévenir les risques de maltraitance ou de négligence.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

En Allemagne, la protection de l'enfance est assurée en premier lieu au plan administratif. Le service communal chargé de la protection de l'enfance, ou *Jugendamt*, a pour mission d'accompagner les familles en difficulté sur le plan éducatif en application du livre VIII du code de la sécurité et de l'action sociale (SGB VIII). La première étape est la planification de l'accompagnement, processus socioéducatif de négociation et de décision entre les professionnels et la famille. Un projet d'intervention est ainsi défini et permet la mise en place d'actions éducatives sous la forme, notamment, de mesures de suivi éducatif en milieu ouvert ou semi-ouvert.

L'article 27 alinéa 2 du SGB VIII prévoit également des « mesures flexibles ». Ces mesures visent à répondre de manière individualisée aux problématiques des enfants et des parents en combinant différentes formes de prise en charge.

La mise en œuvre de ces mesures au plan administratif fait l'objet d'une évaluation régulière (environ tous les six mois) afin de vérifier l'évolution de la situation familiale et d'adapter l'accompagnement proposé.

Ce n'est que si ces mesures de soutien échouent que le service communal chargé de la protection de l'enfance saisit le juge aux affaires familiales, qui intervient pour ordonner le placement temporaire de l'enfant, pour limiter ou retirer totalement ou partiellement l'autorité parentale.

En conclusion, le service communal chargé de la protection met en œuvre des actions éducatives évolutives auprès des familles, sur une base contractuelle ou judiciaire, l'intervention du juge restant limitée.

Aux **Pays-Bas**, seul le juge des enfants peut ordonner des mesures de protection de l'enfance, et notamment une ordonnance de surveillance familiale d'une durée d'un an maximum, renouvelable jusqu'à la majorité de l'enfant. Cette mesure est une restriction partielle de l'autorité parentale consistant en la nomination d'un tuteur appartenant à une agence certifiée. Ce dernier met en œuvre un plan d'intervention afin d'assurer la sécurité et le bon développement de l'enfant.

Ainsi, le juge des enfants intervient pour ordonner la mesure, la renouveler ou en ordonner la mainlevée ; en revanche, le contenu de l'intervention éducative et son suivi sont assurés par le tuteur.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

➤ Sur le recueil de l'accord d'un seul parent pour ouvrir une mesure éducative dans le cadre administratif

Afin de favoriser l'exécution de ces mesures dans un cadre extra-judiciaire à chaque fois que cela est possible, autrement dit dans le cadre administratif proposé par le conseil départemental, il est proposé de prendre en compte la demande du seul parent demandeur d'un accompagnement éducatif ou d'accord pour cette mesure, la mesure pouvant s'exercer au seul domicile de ce dernier si les parents sont séparés.

Afin de respecter la proportionnalité dans l'atteinte au droit du parent de mener une vie familiale normale au sens de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme prise sous l'angle de l'exercice de son autorité parentale, il est prévu de ménager le droit de l'autre parent de s'opposer à la demande formulée par l'autre parent. Les modalités de ce droit d'opposition seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat qui pourra, notamment prévoir un délai au terme duquel, sans opposition explicite de ce parent, la mesure pourra être mise en œuvre.

Afin de respecter le droit à la vie privée du parent qui n'est pas demandeur d'une mesure éducative en milieu ouvert, lorsque celle-ci implique de mener des visites à domicile, la disposition prévoit que la mesure ne pourra pas s'exercer au domicile du parent opposé à la mesure.

S'agissant de la mesure de placement administratif, le même droit d'opposition est prévu pour le parent qui n'est pas le parent demandeur. Il est par ailleurs précisé que la seule demande d'un parent ne suffit pas à elle seule à mettre en œuvre une mesure mais que celle-ci reste subordonnée à la situation objective de l'enfant établie au terme d'une évaluation pluridisciplinaire.

➤ Sur le principe de la modularité des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert

En l'état actuel, AEMO et AEMO renforcée ou intensifiée sont deux mesures distinctes. Le passage de l'une à l'autre suppose donc une nouvelle audience et une nouvelle décision du juge des enfants. Cette contrainte peut ne pas être compatible avec une réponse éducative rapide et adaptée, dans un contexte de crise et d'engorgement des tribunaux, ce qui était, au départ l'objectif avec la création de ces dispositifs renforcés ou intensifs.¹⁰¹ Elle induit par ailleurs actuellement le plus fréquemment un

¹⁰¹ Selon le Syndicat de la magistrature, dans son [rapport « La Justice protège-t-elle les enfants en danger ? »](#), les juges des enfants suivent entre 600 et 800 mesures d'assistances éducatives, en sus de leur activité au pénal. Or, il a été évalué par la Chancellerie qu'un juge des enfants qui consacre 75 % de son temps à l'assistance éducative et 25 % de son temps au pénal

changement de service éducatif et ainsi une rupture dans l'accompagnement ou encore de nouveaux délais de prise en charge.

Par ailleurs l'intervention renforcée ou intensive est limitée à une durée d'un an renouvelable.

Aussi, repenser le cadre des interventions à domicile, en garantissant un accompagnement gradué en fonction des besoins, apparait indiqué. Cette proposition rejoint les conclusions écrites par nombre d'observateurs, tels que la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques de protection de l'enfance¹⁰² ou encore l'inspection générale de la Justice (IGJ)¹⁰³. Les dispositions encadrant la mise en œuvre des mesures d'AEMO sont prévues aux articles 375-2 et 375-4 du code civil. Les évolutions proposées nécessitent en conséquence de modifier les dispositions législatives afférentes.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

- Sur le recueil de l'accord d'un seul parent pour ouvrir une mesure éducative dans le cadre administratif

L'objectif poursuivi est de favoriser l'exercice des mesures dans un cadre administratif sans recourir à la procédure judiciaire, plus lourde et plus contraignante. Par ailleurs, dans les cas de parents séparés dans lesquels l'autre parent se montre particulièrement réfractaire, la mesure judiciaire ne s'exerce souvent pas davantage auprès de ce parent. Cette souplesse dans la prise en compte de la demande se fait sans préjudice des droits d'autorité parentale de l'autre parent dont le droit d'opposition est prévu.

- Sur le principe de la modularité des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert

La modification envisagée vise à permettre une continuité dans l'accompagnement et le parcours de l'enfant et de sa famille en incluant *ab initio* dans la mesure d'AEMO la possibilité d'un accompagnement renforcé ou intensifié, voire d'un hébergement exceptionnel ou périodique qui pourrait être mis en œuvre à l'initiative du service en charge de la mesure, sans avoir besoin de recourir à une nouvelle décision du juge des

devrait suivre 325 dossiers d'assistance éducative (voir [Rapport du groupe de travail relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs, ministère de la Justice et des libertés, mai 2012](#)). Les rapports d'activité annuels des tribunaux pour enfants, dont le ministère de la Justice assure une synthèse chaque année, font également remonter cette difficulté.

¹⁰² Recommandation n°50 du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques de protection de l'enfance dit rapport Santiago du nom de sa rapporteure.

¹⁰³ Préconisation n°10 du rapport final de la [mission d'appui à la DPIJ relative à l'amélioration de la justice des mineurs : mieux protéger l'enfance en danger](#), juillet 2025.

enfants. Le juge des enfants expliquerait en audience à la famille, dès le prononcé de la mesure d'AEMO, l'ensemble des possibilités d'intervention pouvant être mises en œuvre dans le cadre de cette mesure.

Les objectifs attendus de cette modularité sont multiples :

- une meilleure adaptation de la mesure à l'évolution de la situation ;
- une action plus agile et plus rapide ainsi qu'une meilleure adhésion de la famille du fait de la continuité de prise en charge par la même équipe (plus de changement de service à l'occasion du changement de mesure, les mêmes professionnels intervenant que l'AEMO soit simple ou renforcée) ;
- une meilleure lisibilité de l'action éducative pour la famille, qui, dès le départ, est informée de l'ensemble des interventions possibles ;
- La durée de l'AEMO renforcée est par ailleurs alignée avec celle des autres mesures (deux ans).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Les départements sont de plus en plus nombreux à réfléchir à la manière de repenser la modularité de la mesure judiciaire éducative en milieu ouvert et de multiples expérimentations ont été conduites sur le territoire depuis quelques années.

Des discussions interministérielles ont pris place s'agissant des modalités d'exercice de la mesure :

- D'une part, concernant la désignation du service en charge de mettre en œuvre la mesure décidée par le juge

Une première option était en effet de confier aux départements le soin exclusif de désigner le service ou l'établissement en charge de mettre en œuvre les mesures de milieu ouvert, afin de permettre un meilleur pilotage de ces mesures et des services les mettant en œuvre.

Toutefois, cette position comportait le risque d'une exclusion du juge, qui ne connaîtrait plus les services qui mettent en œuvre ses décisions (en s'en remettant exclusivement au conseil départemental sans vision des services désignés) ; en outre elle aurait pu être interprétée comme le signe d'un certain désengagement de l'État sur le milieu ouvert.

- D'autre part, s'agissant de l'exercice de la modularité

L'une des options envisagées était de confier au service éducatif l'initiative exclusive

de l'intensification de la mesure. Dans cette hypothèse, le juge des enfants statuait uniquement sur l'arrêt ou la poursuite d'une intensivité contestée sans pour autant pouvoir l'ordonner, ce qui n'a pas semblé opportun. Cette solution limitait par ailleurs le juge des enfants dans sa capacité à assurer le suivi d'une mesure judiciaire.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure d'AEMO se présente comme une mesure modulable sur décision du service désigné ou du juge en fonction de la situation du mineur et de sa famille. Ainsi l'accompagnement éducatif « socle » peut être complété, avec ou sans nouvelle décision du juge, par un certain nombre de « suppléments » (action intensive, hébergement exceptionnel ou périodique, ou certaines orientations en matière de santé ou de scolarité...). L'information du juge, des parents ou des représentants légaux, en cas de changement dans l'exercice de la mesure reste indispensable. La mesure, dans toutes ses dimensions serait assurée par le même service, et, en son sein, par la même équipe pluridisciplinaire.

Il a par ailleurs été préféré de laisser le choix au juge de désigner soit le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, à charge pour ce dernier de désigner le service en charge de la mesure d'AEMO, soit de désigner le service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert lui-même s'il l'estime nécessaire.

La modularité de la mesure peut être revue tant par le service éducatif compétent que par le juge des enfants afin de s'adapter au mieux aux besoins de la famille. Afin de préserver les droits des parties, en cas de désaccord de la famille à l'évolution de l'intensité de la mesure, le texte prévoit également que le juge des enfants sera saisi pour statuer dans des conditions et délais fixés par décret. Dans ce cadre, il pourra ordonner, en cas d'urgence, le sursis de l'exécution de l'hébergement dans l'attente de sa décision. Les droits des parties apparaissent ainsi garantis.

Ainsi, il est proposé dans le cadre du présent projet de loi de poser deux principes :

- le principe d'une modularité de la mesure d'AEMO comprenant une mesure "socle" consistant en un accompagnement éducatif à domicile outre des modalités d'intervention mobilisées par le service mettant en œuvre la mesure en fonction de l'évolution des besoins de l'enfant et de sa famille (intervention intensive, intervention renforcée, possibilité d'hébergement exceptionnel, ponctuel ou périodique), le juge des enfants pouvant toujours, comme actuellement, assortir le maintien à domicile du respect d'obligations particulières ;
- le principe de donner un mandat global au service en charge de la mesure pour décider de l'évolution de celle-ci et de la mise en œuvre des modules au cours de celle-ci, sous réserve de l'accord des parents et de la possibilité de saisir le

juge des enfants en cas de désaccord.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

- Sur le recueil de l'accord d'un seul parent pour ouvrir une mesure éducative dans le cadre administratif

L'harmonisation des dispositions législatives relatives au recueil de l'accord parental dans le cadre des mesures administratives de prévention et de protection de l'enfance nécessite de modifier les articles L. 222-2 et L. 223-2 du CASF.

- Sur le principe de la modularité des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert

La mesure envisagée modifie l'article 375-2 et l'article 375-4 du code civil. Cette inscription dans la loi du principe de modularité participe à la satisfaction de l'intérêt supérieur de l'enfant en ce que la mesure tend à s'adapter à la situation de chaque enfant, non plus seulement au moment de sa mise en place mais également lors de son exécution. Il permet ainsi de placer les besoins fondamentaux du mineur (santé, sécurité, développement) au cœur de toute décision le concernant.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les mesures proposées sont pleinement compatibles avec les engagements internationaux de la France en ce qu'elles viennent s'assurer de la prise en compte de l'intérêt de l'enfant de rester au domicile de sa famille et ainsi lui garantir une juste réponse à son besoin de stabilité et de sécurité sans contrevenir aux droits des parents.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La disposition prévoit que le juge des enfants peut confier au département la mise en œuvre d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert.

Sur la base de l'article L.221-1 du code de l'aide sociale et des familles, le département peut recourir à des établissements et services sociaux autorisés en application de l'article L.313-3 du code de l'action sociale et des familles pour l'exercice de ses missions de protection de l'enfance. Il n'est donc pas tenu de mettre en œuvre par l'intermédiaire de ses propres services l'exercice de la mesure de protection.

La disposition n'emporte donc pas d'impact direct sur l'organisation des services de protection de l'enfance du département. Elle permet toutefois de renforcer son rôle de pilotage des mesures de protection de l'enfance en identifiant à son niveau le service le plus à même d'exercer la mesure d'AEMO. Elle permet également au département, étant responsable de la mise en œuvre de la mesure, d'assurer un meilleur suivi de la situation du mineur et de favoriser ainsi la continuité du parcours de ce dernier.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure d'AEMO modulable nécessite que le juge des enfants explique en audience à la famille l'ensemble des possibilités d'intervention pouvant être mises en œuvre

dans le cadre de cette mesure. De ce fait, les services éducatifs pourront, sans nouvelle audience devant le juge des enfants, mettre en œuvre une AEMO renforcée avec hébergement. Cette modularité permettra une adaptation de l'intensité de la mesure plus rapide sans nouvelle décision du juge et, in fine, un accompagnement éducatif plus souple et efficace. En cas d'adhésion de la famille à la modularité proposée, elle pourrait se traduire par une certaine diminution des audiences.

Il est cependant très délicat de quantifier cette diminution, en l'absence de donnée précise sur le volume de mesures d'AEMO susceptible de faire l'objet d'une évolution sans intervention supplémentaire du juge des enfants, et en l'absence de donnée concernant le volume de saisines du juge des enfants ayant exclusivement pour objet une demande de modification du degré de la mesure initiale.

De plus, la modification de l'article 375-2 du code civil prévoit la saisine du juge en cas de désaccord sur l'évolution de la mesure dans le cadre d'un suivi renforcé ou intensifié et/ou en prévoyant un hébergement exceptionnel. Une potentielle charge de travail supplémentaire est ici identifiée, difficile à estimer.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La modularité de la mesure d'AEMO permet d'apporter un accompagnement éducatif plus souple et efficace susceptible de mieux répondre aux besoins de protection du mineur. Ainsi, en cas d'incident, d'aggravation d'un élément de danger ou encore de bouleversement familial (décès, sortie de détention d'un représentant légal etc.), une intervention éducative renforcée pourra être mise en place rapidement afin d'éviter une dégradation de la situation familiale. La présence du tiers à un rythme soutenu permet en effet d'assurer une médiation, facteur d'apaisement, ou encore d'apporter des réponses ou des clés de compréhension permettant au mineur et/ou à ses parents de gérer de manière plus adaptée la situation à laquelle ils sont confrontés. Cette intervention à domicile plus efficiente peut permettre d'éviter une mesure de placement et ainsi de confronter le mineur à une rupture avec son environnement

familial et le bouleversement de tous ses repères qu'induit la séparation (changement de lieu de vie, souvent de lieu de scolarité, d'adulte référent etc.).

Les besoins des enfants seront mieux pris en compte par les parents grâce à l'accompagnement budgétaire global qui sera proposé.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le parent désireux de se faire aider dans la prise en charge éducative de son enfant pourra bénéficier d'une assistance par les services de l'aide sociale à l'enfance et, ce, même si l'autre parent s'y oppose. Cela permettra, notamment au parent assumant seul la charge de son enfant ou en assumant la plus grande part, de se sentir moins isolé. Les situations de fragilité seront ainsi prises en charge plus précocement. La modularité de la mesure d'AEMO permet d'apporter aux représentants légaux un soutien pouvant être renforcé en cas de situation de crise, et ainsi d'éviter qu'ils ne soient trop fragilisés dans leur parentalité. Elle permet également de revenir à un cadre plus souple lorsque les éléments de danger sont en recul. Par ce biais, les efforts fournis par la famille sont valorisés et encouragés, de même qu'elle contribue à éviter leur essoufflement vis-à-vis de l'intervention éducative.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne porte pas atteinte aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'ensemble de ces mesures a été soumis à un groupe de travail composé notamment de représentants des départements et des associations du secteur de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que des magistrats, constitué dans le cadre de travaux préparatoires à ce projet de loi.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et au Conseil national de la protection de l'enfance, au titre des consultations obligatoires, ils ont rendu un avis le 21 avril et 11 mai 2026.

Au regard de l'impact sur les services judiciaires, les dispositions de cet article ont été

soumises au Comité social d'administration des services judiciaires (CSA SJ) dont la consultation est obligatoire en application de l'article R.253-1 du code général de la fonction publique dès lors que l'impact est significatif ([CE 4ème et 1ère chambres réunies, 01/06/2018, 391518, 4ème considérant](#)).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les mesures envisagées sont applicables sur le territoire hexagonal et de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Les collectivités de l'article 74 sont, quant à elles, régies par le principe de spécialité législative : les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause. Toutefois les statuts de Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon prévoient que la plupart des lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans nécessité de mention expresse en ce sens dans la loi ou le règlement en cause. Dès lors, la présente disposition s'appliquera à Saint Barthélémy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon.

En revanche, ces dispositions sont inapplicables en Nouvelle-Calédonie (compétence locale, 4° du III de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

Les dispositions relatives à l'action sociale ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélémy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

A Wallis et Futuna, l'Etat n'est pas compétent en matière d'aide sociale (32° de l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957).

A la lecture combinée des articles 13 et 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée, l'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale en Polynésie française. Dans un avis du 4 février 1997 (CE n° 359.500), le CE a affirmé que ni la loi relative à l'organisation de la Polynésie française, ni le statut d'autonomie n'ont réservé l'aide sociale à l'enfance à l'État. Ce même avis précise, par ailleurs, que la section adoption du service des affaires sociales de Papeete a les mêmes compétences que le service de l'aide sociale à l'enfance en métropole pour appliquer en Polynésie

les lois relatives à l'adoption.

L'Etat n'est pas compétent en matière d'action sociale conformément aux articles 21 et 22 (4°) de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 portant statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. Par délégation cette compétence est exercée par les provinces.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article requiert un décret en Conseil d'Etat aux fins de prévoir les modalités de l'expression du droit d'opposition de l'autre parent lorsqu'une mesure éducative est sollicitée par l'un des deux parents ; un décret sera également nécessaire pour fixer les modalités et délais dans lesquels le juge des enfants, saisi d'un désaccord sur l'intensité de la mesure et notamment sur la mise en place d'une intervention renforcée ou d'un hébergement ponctuel ou périodique, sera amené à statuer.

Article 9 – Simplifier l'exercice de l'autorité parentale sur les enfants confiés

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

e) Cadre légal de l'exercice de l'autorité parentale

L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs exercés par les parents qui ont pour finalité l'intérêt de l'enfant. Cette autorité est dévolue aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa vie privée¹⁰⁴ et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Elle s'exerce sans violences physiques ou psychologiques ([article 371-1](#) du code civil).

L'autorité parentale résulte du lien de filiation. Chaque parent est ainsi, en principe, titulaire de l'autorité parentale et de son exercice par le seul fait qu'un lien de filiation est établi entre lui et son enfant dans son année de naissance ([article 372](#) du code civil).

En principe, les parents exercent en commun l'autorité parentale, qu'ils soient mariés ou non, qu'ils vivent ensemble ou séparément ([article 372](#) du code civil) : ils ont les mêmes droits et devoirs sur l'enfant, et prennent ensemble les décisions relatives à l'enfant. Appliquée strictement, cette règle devrait conduire à exiger l'autorisation des deux parents pour toute démarche ou toute décision relative à l'enfant.

Toutefois, en application de l'[article 372-2](#) du code civil, chaque parent est réputé, à l'égard des tiers de bonne foi, agir avec l'accord de l'autre parent lorsqu'il accomplit seul un acte usuel de l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant (par exemple, l'inscription à la cantine scolaire, à la garderie ou à l'étude). *A contrario*, l'accord des deux parents est nécessaire pour effectuer un acte non usuel de l'autorité parentale (comme l'inscription à un internat ou dans un établissement privé ou religieux¹⁰⁵). En cas de désaccord, l'un d'eux peut saisir le juge aux affaires familiales pour trancher le conflit.

Or, le législateur ne donne pas de définition de l'acte usuel et de l'acte non usuel de l'autorité parentale à l'[article 372-2](#) du code civil. Il est donc nécessaire de se référer à la jurisprudence. Celle-ci définit l'acte usuel de l'autorité parentale comme l'acte qui,

¹⁰⁴ Depuis la [loi n° 2024-120 du 19 février 2024](#) visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants.

¹⁰⁵ CA Rouen, [17 décembre 2009](#), n° 08/04197.

selon une appréciation à la fois *in abstracto* et *in concreto*, n'engage pas l'avenir de l'enfant et ses droits fondamentaux ou encore, même s'ils revêtent un caractère important, s'inscrit dans une pratique antérieure établie par les parents et non contestée par l'un d'eux (par exemple : [CA Aix-en-Provence, 28 oct. 2011 n° 11/00127](#)).

f) Application en cas d'accueil de l'enfant auprès d'un tiers au titre de la protection de l'enfance

Lorsque l'enfant a été confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les parents. Quand bien même la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation ([article 373-4](#) du code civil), les parents restent pleinement investis du droit à décider et mettre en œuvre les actes non usuels.

Lorsque l'enfant a été confié à un tiers au titre de la protection de l'enfance, les parents conservent intégralement l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre d'un accueil provisoire administratif. A l'inverse, dans le cadre d'une mesure judiciaire de placement, ils n'exercent que les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure (comme la représentation de leur enfant mineur dans une action en responsabilité dirigée contre lui¹⁰⁶) ([article 375-7](#) alinéa 1^{er} du code civil¹⁰⁷). Le tiers (personne physique, établissement ou service) à qui l'enfant a été confié accomplit les actes usuels. Il ne peut réaliser des actes non-usuels qu'à titre exceptionnel sur autorisation du juge des enfants.

Lorsque l'enfant est pris en charge par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance (ASE), que ce soit dans un cadre administratif ou dans un cadre judiciaire, il est confié à un service ou à une personne physique (un assistant familial ou un accueillant durable et bénévole), qui peut alors accomplir les actes usuels, sauf ceux pour lesquels il/elle doit en référer préalablement à l'aide sociale à l'enfance, et dont la liste est annexée au projet pour l'enfant¹⁰⁸ (comme la nuitée chez un tiers en l'absence de la personne à qui il est confié). L'accomplissement des actes dits « non usuels » quant à lui nécessite toujours l'accord des parents.

Dans le cadre d'une mesure judiciaire d'accueil à l'aide sociale à l'enfance, en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité

¹⁰⁶ Civ. 1^{re}, [18 novembre 1986](#), n° 85.11-360.

¹⁰⁷ « le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un ou plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale [soit des actes non usuels] en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale ou lorsque ceux-ci sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. »

¹⁰⁸ [Article L. 223-1-2 du code de l'action sociale et des familles](#)

parentale, ou lorsque ceux-ci sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant, le juge des enfants peut, exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser le tiers gardien à exercer un ou plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale, c'est-à-dire des actes non usuels, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure ([article 375-7](#) alinéa 2 du code civil).

Enfin, notamment en cas de désintérêt manifeste des parents, ou si ces derniers sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le tiers gardien peut saisir le juge aux affaires familiales aux fins de demander une délégation partielle ou totale de l'exercice l'autorité parentale à son profit dans les cas prévus à l'article 377 du code civil, lui permettant d'agir dans l'intérêt de l'enfant en lieu et place des parents.

Le présent article vise ainsi à faciliter la réalisation des actes concernant la santé de l'enfant lorsqu'il est confié à un tiers afin de remédier aux blocages auxquels les services peuvent être confrontés.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel déduit des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946 l'existence du droit de mener une vie familiale normale ([décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France](#)), ainsi qu'une exigence constitutionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ([Décisions n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, M. Adama S.](#) et [n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#)).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Selon l'article 3.1 de la **Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, reconnue d'applicabilité directe devant les juridictions nationales, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent. Cette convention prévoit en son article 20 que tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui, dans son propre intérêt, ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État. Le même article précise que les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale et que cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement

dans une famille, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié.

L'article 7 de la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** prévoit que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. Son article 24 consacre l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale devant guider « *tous les actes relatifs aux enfants* ».

Les dispositions envisagées qui conduisent à faciliter la réalisation d'actes non-usuels par le tiers (personne physique, l'établissement ou le service) à qui l'enfant est confié sont guidées par un objectif de protection de l'enfant en lui conférant un statut sécurisé et conforme à ses besoins. Ces dispositions ménagent un juste équilibre entre différents intérêts : dans ce cadre, l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération déterminante.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance font fréquemment face à des difficultés pour obtenir l'autorisation des titulaires de l'autorité parentale pour la réalisation de certains actes non usuels concernant pourtant la vie quotidienne des enfants protégés.

Outre le refus de certains parents, les services se heurtent fréquemment au silence des titulaires de l'autorité parentale. Les raisons peuvent être multiples : la négligence, les situations d'errance ou l'impossibilité d'être joints.

Ces situations sont préjudiciables à la santé des enfants confiés dans la mesure où elles peuvent entraîner pour l'enfant confié des risques pour sa santé ou, à tout le moins, une perte de chance.

Si la saisine du juge des enfants est toujours possible en application de [l'article 375-7 du code civil](#), dans la réalité, lorsque l'acte à accomplir n'est pas absolument nécessaire, les services n'en font souvent pas la demande, ce qui constitue, pour l'enfant, une entrave à son droit de vivre une vie normale.

Ces dispositions, qui touchent aux droits des parents dans l'exercice de leurs

prérogatives parentales, relèvent nécessairement de la loi.

Face à cette situation problématique, il est nécessaire de légiférer afin de faciliter la prise de certaines décisions non-usuelles en matière de santé, par le tiers gardien.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le principal objectif poursuivi vise à faciliter la prise de décision du tiers gardien à qui l'enfant a été confié afin de préserver au mieux l'intérêt supérieur de l'enfant et d'améliorer le suivi de sa santé.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé le statu quo. Cette option n'a toutefois pas été jugée suffisante au regard de l'importante diversité des blocages remontés par les services de l'ASE.

3.2. OPTION RETENUE

Afin d'éviter les situations de blocage préjudiciables à l'enfant dans sa prise en charge sur plan de la santé et de favoriser l'accès aux soins, il est proposé de donner aux médecins, sage-femmes et infirmiers la faculté de passer outre l'absence de réponse des titulaires de l'autorité parentale dans un délai de sept jours après qu'ils aient dûment été contactés pour recueillir leur accord, lorsque cela s'impose pour sauvegarder la santé des enfants confiés à l'ASE. Cette mesure a également vocation à rendre pleinement effectif le programme de Parcours coordonné de soins, dit « Santé protégée » qui vise à garantir à tous les enfants protégés, un bilan et un suivi de santé durant tout le temps de la prise en charge éducative. L'enjeu est de pouvoir mettre effectivement en œuvre les soins préconisés et ce, même si les parents se désintéressent du suivi médical de leur enfant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est proposé de créer un article L.1111-5-2 dans le code de la santé publique s'agissant des actes relatifs à la santé de l'enfant.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Conformément aux exigences du droit international et européen, l'ensemble des mesures envisagées, qui visent à mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit des parents de mener une vie familiale normale.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Aucun impact négatif n'est identifié pour les départements qui sont, au contraire, demandeurs de cette disposition qui leur permettra de clarifier les périmètres d'intervention de chacun.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

S'agissant des services hospitaliers, aucun impact n'est attendu dans la mesure où ils ne seront pas en charge de recueillir l'accord des parents mais devront seulement s'assurer que cet accord a été recherché.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Ces modifications vont permettre de répondre au mieux aux besoins des enfants confiés en facilitant et en accélérant la prise de décisions dans leur intérêt.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Ce dispositif garantit en premier lieu une prise en charge médicale rapide, sans blocage lié à l'indisponibilité des parents, ce qui prévient l'aggravation de pathologies et protège la santé immédiate et future de l'enfant. Pour les professionnels, un tel mécanisme apporte une sécurisation juridique et une meilleure continuité des prises en charge. À l'échelle collective, cela contribue à réduire les inégalités de santé, en assurant que tous les enfants protégés bénéficient des soins nécessaires. Enfin, pour la société, c'est un levier d'efficacité des politiques publiques de protection de l'enfance, en renforçant la cohérence des interventions et en donnant à ces enfants les conditions sanitaires indispensables à leur développement et à leur intégration future.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre le changement

climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance qui ont rendu un avis le 21

avril 2026, les consultations de ces instances étant obligatoires. Le Conseil national de la protection de l'enfance a également été consulté le 8 mai 2026.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis est favorable

Par ailleurs l'extension de l'article L. 1111-5-2 du code de la santé publique à Wallis-et-Futuna et à la Polynésie française nécessite de consulter ces collectivités.

S'agissant de l'article L.1111-5-2 du code de la santé publique, si aucune consultation n'est requise pour Wallis-et-Futuna, l'article se bornant à procéder à une extension sèche du dispositif (1° du V de l'article), c'est-à-dire sans comporter de disposition particulière à la collectivité, la collectivité de la Polynésie française devra être consultée en application de l'article 9 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004, dès lors que l'article comporte des adaptations. Il substitue ainsi « un professionnel de santé » à « un infirmier » au 2° ter nouveau du II de l'article L.1541-3 du CSP.

L'ensemble de ces mesures a été soumis à un groupe de travail composé notamment de représentants des départements et des associations du secteur de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que des magistrats, constitué dans le cadre de travaux préparatoires à ce projet de loi.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le principe retenu est celui de l'application immédiate du présent article, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

S'agissant de dispositions portant sur l'état des personnes et de la famille, celles-ci seront applicables de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, ces collectivités étant régies par le principe d'identité législative en vertu de [l'article 73 de la constitution](#).

En outre, ces nouvelles dispositions seront applicables de plein droit à Saint-Barthélemy en application des [articles LO. 6213-1](#) et [LO. 6214-3](#) du code général des collectivités territoriales, à Saint-Martin en application des articles [LO. 6313-1](#) et [LO.](#)

[6314-3](#) du même code, et à Saint-Pierre-et-Miquelon conformément aux articles [LO. 6413-1](#) et [LO. 6414-1](#) du même code.

L'article L.1111-5-2 du CSP est applicable de plein droit dans le territoire des îles Wallis et Futuna et de Polynésie française sous réserve des adaptations prévues au présent projet de loi. Enfin, ce texte ne s'appliquera pas en Nouvelle-Calédonie [car la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012](#) relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière de droit civil, des règles concernant l'état civil et du droit commercial a transféré le droit civil à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, l'Etat n'étant dès lors plus compétent pour légiférer en matière de droit de la famille.

5.2.3. Textes d'application

Cette disposition ne nécessite aucun décret d'application.

Article 10 – Extension et adaptation des dispositions de la loi à l’Outre-mer

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

g) Les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte)

Les dispositions du code de l’action sociale et des familles relatives à la protection de l’enfance s’appliquent dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 73 de la Constitution sans dispositions expresse. Les dispositions relatives au droit civil et à l’ordre judiciaire s’appliquent également de plein droit dans les collectivités d’outre-mer sans qu’il soit nécessaire d’en faire mention expresse.

h) Les collectivités régies par l’article 74 de la Constitution (Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna)

S’agissant de **Saint-Barthélemy**, de **Saint-Martin** et de **Saint-Pierre-et-Miquelon**, en vertu de l’article LO. 6213-1 du CGCT, dès lors qu’elles n’entrent pas dans les compétences de la collectivité mentionnées à l’article LO. 6214-3 du même code, les dispositions du présent projet de loi sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy. Elles sont également applicables de plein droit à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon en application des articles LO. 6313-1, LO. 6314-3 (compétences réservées à la collectivité), LO. 6413-1 et LO. 6414-1 (compétences réservées à la collectivité) du même code.

Des adaptations pourront toutefois être envisagées (notamment pour l’application du code de l’action sociale et des familles), sous réserve de la consultation préalable des collectivités concernées sauf à ce que les adaptations relèvent de la seule grille de lecture (remplacement des termes par ceux utilisés localement).

Pour la **Polynésie française**, en vertu de l’article 13 de la loi organique du 27 février 2004 précitée, les autorités polynésiennes sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l’Etat par l’article 14 de ladite loi et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie-française. Dans les matières qui relèvent de la compétence de l’Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin. Ainsi la Polynésie-française a une compétence propre en matière d’aide sociale à l’enfance. De même, aux termes des articles 13 et

14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 modifiée, la législation sur la santé publique relève de la compétence de la Polynésie-française.

En revanche, en application de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004, les autorités de l'Etat sont toutefois compétentes dans matières suivantes :

- Etat et capacité des personnes, notamment autorité parentale ;
- Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, droit pénal, procédure pénale

Les articles du code civil modifiés par le projet de loi relevant du titre IX du code civil relatif à l'autorité parentale, une mention expresse d'application à la Polynésie française est prévue.

Des dispositions spécifiques sont ainsi prévues dans le code de la santé publique concernant la réalisation d'actes médicaux en dépit du consentement formel des détenteurs de l'exercice de l'autorité parentale. Ces adaptations prévues spécifiquement par la loi se justifient par le fait que les dispositions concernent l'état des personnes touchant à l'exercice de l'autorité parentale.

Pour **Wallis-et-Futuna**, l'Etat reste compétent en matière d'état et de capacité des personnes. À la lecture combinée des dispositions de l'article 7 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et de l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des Iles Wallis et Futuna, l'État détient une compétence de droit commun en matière de droit civil.

Au surplus, en vertu des articles 1 à 3 de la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 relative au statut civil de droit commun dans les territoires d'outre-mer, les dispositions législatives sont applicables de plein droit à Wallis-et-Futuna. Conformément à l'article 1er de la loi du 9 juillet 1970, la présente loi s'applique aux dispositions relatives à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et libéralités faisant partie du statut civil de droit commun mentionné à l'article 75 de la Constitution. Conformément à l'article 3 de la loi du 9 juillet 1970, les dispositions législatives relatives aux matières mentionnées à l'article 1er ci-dessus et postérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi, ainsi que les dispositions pénales qui s'y rapportent, seront applicables de plein droit dans les territoires d'outre-mer, sauf les exceptions déterminées par la loi.

L'Etat n'est en revanche pas compétent en matière d'aide sociale (32° de l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957).

En vertu des dispositions de l'article 21-III-4° de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, combinées à celles de la loi du pays du

20 janvier 2012 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'Etat en matière de droit civil, de règles concernant l'état civil et de droit commercial, la compétence en matière de droit civil a été transférée, irrévocablement, à la **Nouvelle-Calédonie** à la date effective du 1^{er} juillet 2013 (articles 21 et 22 de la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie).

Conformément à l'avis du CE n°385.207 du 7 juin 2011 sur le transfert de la compétence droit civil-droit commercial en Nouvelle-Calédonie, doivent être intégrées au droit civil, outre le contenu du droit civil (hormis son titre préliminaire qui ne régit pas les rapports entre particuliers), les règles de fond édictées en dehors de lui s'appliquant aux rapports des particuliers entre eux, à l'exception de celles qui, intéressant un secteur propre et délimité dans son objet, présentent une spécificité telle qu'elles constituent une branche du droit autonome (droit des assurances). Sont à exclure le droit de la nationalité et le régime juridique des garanties des libertés publiques (article 9 du code civil sur le respect de la vie privée, articles 16 et suivants sur le respect du corps humain).

L'Etat n'est par ailleurs pas compétent en matière d'action sociale conformément aux articles 21 et 22 (4°) de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 portant statut d'autonomie de la Nouvelle-Calédonie. Par délégation cette compétence est exercée par les provinces.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est, en principe, celui de « l'identité législative » : les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Ils peuvent cependant faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être le fait de l'Etat, ou de ces collectivités lorsqu'elles y ont été préalablement habilitées par la loi ou par le règlement.

L'article 74 de la Constitution prévoit que le statut des collectivités qu'il régit détermine « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Ces collectivités sont en principe soumises au principe dit de « spécialité législative », en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, cette collectivité demeure régie par le principe de spécialité conformément à l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, qui a valeur

constitutionnelle et qui a été affirmé par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 telle que modifiée par la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative notamment à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi relatif à la protection des enfants comporte différentes mesures visant à sécuriser le projet de vie des enfants protégés en favorisant un accueil à dimension familiale, en simplifiant l'exercice de l'autorité parentale pour ceux qui sont confiés à l'aide sociale à l'enfance et en sécurisant les modalités de leur prise en charge. Il étend le contrôle des antécédents judiciaires aux personnes au contact des mineurs en milieu scolaire ou de loisirs, dans les lieux de santé ou accueillant un mineur à leur domicile dans le cadre d'une mesure de protection.

A cet effet, le projet vient modifier le cadre juridique de l'assistance éducative, de l'exercice de l'autorité parentale pour les enfants confiés ainsi que les dispositions encadrant la prise en charge des enfants et des jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance. Il définit en outre un nouveau cadre en matière de contrôle des antécédents judiciaires et de fonctionnement des structures accueillant des mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance.

Pour garantir une pleine applicabilité dans les collectivités visées par les articles 73 et 74 de la Constitution, il est nécessaire d'en disposer sur le plan législatif ou d'en assurer les adaptations nécessaires. L'article concerné est l'article 9 relatif à l'exercice de l'autorité parentale en matière de santé des enfants protégés.

Il convient en outre de noter que, si la matière éducative relève en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la compétence des collectivités, conformément aux lois statutaires (article 13 de la loi organique de 2004 relative à la Polynésie française, articles 21 et 22 de la loi organique de 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, et si,

s'agissant de Wallis-et-Futuna, l'État est compétent en matière d'enseignement (article 7 de la loi du 29 juillet 1961 relative au statut du Territoire), les dispositions relatives au contrôle des antécédents judiciaires des professionnels intervenant en milieu scolaire relèvent davantage de l'ordre et de la sécurité publics que de la matière éducative.

Dans cette perspective, les dispositions de l'article 5 concernant le milieu scolaire peuvent être étendues dans les collectivités du Pacifique (Polynésie française et Wallis-et-Futuna) régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie (article 77 de la Constitution). Les textes statutaires, propres à chacune de ces collectivités, prévoient bien que l'État est compétent en matière d'ordre public (article 7 de la loi du 29 juillet 1961 concernant Wallis-et-Futuna "*ordre et sécurité publics*"; 3° du II de l'article 21 de la loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie "*maintien de l'ordre*"; 6° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2024 relative à la Polynésie française "*Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre*").

Par ailleurs, "la compétence de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie en matière d'éducation doit [toutefois] être conciliée avec les compétences que conserve l'État en vertu des lois statutaires, en particulier la "garantie des libertés publiques" (2° de l'article 14 de la loi du 27 février 2004 et 2° de l'article 21 de la loi organique de 1999)", comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée générale n° 401268 du 5 novembre 2020 relatif à l'actualisation et à l'adaptation du code de l'éducation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, les dispositions relatives à la procédure pénale sont applicables de plein droit dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de l'article 74 régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Concernant les trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna), l'État demeure compétent en matière de procédure pénale, mais cette compétence s'exerce sur mention expresse d'application, et non de plein droit. Cette application expresse s'effectue par la mise à jour du compteur Lifou figurant à l'article 804 du code de procédure pénale.

En l'espèce, les dispositions proposées n'appellent pas d'écritures ou adaptations particulières pour l'ensemble des outre-mer. Ainsi, l'insertion à l'article 776 du CPP dans le présent projet de loi de la référence à l'article 353-1 du code civil, article non applicable en Nouvelle-Calédonie (compétence locale en droit civil) ne nécessite pas d'écriture particulière dans la mesure où le quatrième alinéa de l'article 805 opère un renvoi aux dispositions applicable localement. Seule, la mise à jour du compteur de

l'article 804 est nécessaire pour rendre applicable ces modifications dans les trois collectivités du Pacifique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi vise à rendre applicables, aux collectivités visées par les articles 73 et 74 de la Constitution certains articles du présent projet de loi afin de garantir une meilleure qualité de la prise en charge des enfants protégés quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire de la République française.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée pour atteindre l'objectif poursuivi.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article vise à étendre l'application aux outre-mer de certaines dispositions du présent projet de loi.

Le I du présent article étend de façon expresse les dispositions du code civil à la Polynésie française.

Le II permet d'étendre en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles de Wallis-et-Futuna les dispositions modifiées du code pénal par l'actualisation des compteurs prévus à l'article L. 711-1 du même code.

Le III du présent article prévoit l'extension en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles de Wallis-et-Futuna des dispositions modifiées du code de procédure pénale par la mise à jour du compteur figurant à l'article 804 du code de procédure pénale.

Le V du présent article permet d'étendre dans le territoire des îles Wallis et Futuna et de Polynésie française, d'une part, l'article L.1111-5-2 du code de la santé publique par l'actualisation des compteurs prévus aux articles L. 1521-2 et L. 1541-3 du même code, et d'autre part, l'article L. 1191-1 du code de la santé publique par l'actualisation du compteur prévu à l'article L. 1541-5. Il précise par ailleurs que les dispositions relatives au contrôle des antécédents judiciaires dans le secteur de la santé ne s'appliquent pas à

Wallis-et-Futuna.

Le VI du présent article permet d'étendre :

- en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ainsi qu'aux îles de Wallis-et-Futuna la création des articles L. 911-5 à L. 911-5-5, L.911-10 à L. 911-11, L. 914-7 du code de l'éducation par l'actualisation des compteurs prévus aux articles L. 975-1, L. 976-1 et L. 977-1 du même code ;
- en Polynésie française ainsi qu'aux îles de Wallis-et-Futuna, les articles 401-5 et 401-5-1 du code de l'éducation par l'actualisation des compteurs prévus aux articles L. 495-1, L. 496-1 du même code.

ainsi que,.

S'agissant de dispositions portant sur l'état des personnes et de la famille, celles-ci seront applicables de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, ces collectivités étant régies par le principe d'identité législative en vertu de [l'article 73 de la constitution](#).

En outre, ces nouvelles dispositions seront applicables de plein droit à Saint-Barthélemy en application des [articles LO. 6213-1](#) et [LO. 6214-3](#) du code général des collectivités territoriales, à Saint-Martin en application des articles [LO. 6313-1](#) et [LO. 6314-3](#) du même code, et à Saint-Pierre-et-Miquelon conformément aux articles [LO. 6413-1](#) et [LO. 6414-1](#) du même code.

Enfin, ces nouvelles dispositions portant sur le droit civil ne s'appliqueront pas en Nouvelle-Calédonie [car la loi du pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012](#) relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière de droit civil, des règles concernant l'état civil et du droit commercial a transféré le droit civil à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, l'Etat n'étant dès lors plus compétent pour légiférer en matière de droit de la famille.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les dispositions envisagées visent à modifier l'article 711-1 du code pénal, l'article 804 du code de procédure pénale, l'article L. 543-3 du code de l'action sociale et des

familles, les articles L. 1521-2, L. 1541-3 et L. 1541-5 du code de la santé publique, ainsi que les articles L. 495-1, L. 496-1, L. 975-1, L. 976-1 et L. 977-1 du code de l'éducation.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Conformément aux exigences du droit international et européen, l'ensemble des mesures envisagées, qui visent à mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit des parents de mener une vie familiale normale.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Aucun impact négatif n'est identifié pour les départements qui sont, au contraire, demandeurs de cette disposition qui leur permettra de clarifier les périmètres d'intervention de chacun.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Ces modifications vont permettre de répondre au mieux aux besoins des enfants confiés en facilitant et en accélérant la prise de décisions dans leur intérêt y compris dans les outre-mer.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des articles L. 142-1 et D. 147-13 du code de l'action sociale et des familles, la disposition envisagée a été soumise au Haut conseil de l'enfance et de la famille et au Conseil national de la protection de l'enfance qui ont rendu un avis le 21 avril 2026, les consultations de ces instances étant obligatoires.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions envisagées ont été soumises le 30 avril 2026 au Conseil national d'évaluation des normes pour une consultation obligatoire. Le sens de l'avis

est favorable

S'agissant de l'article L.1111-5-2 du code de la santé publique, si aucune consultation n'est requise pour Wallis-et-Futuna, l'article se bornant à procéder à une extension sèche du dispositif (1° du V de l'article), c'est-à-dire sans comporter de disposition particulière à la collectivité, la collectivité de la Polynésie française devra être consultée en application de l'article 9 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004, dès lors que l'article comporte des adaptations. Il substitue ainsi « un professionnel de santé » à « un infirmier » au 2° ter nouveau du II de l'article L.1541-3 du CSP. La collectivité de la Polynésie française a été consultée le 3 avril 2026 et a rendu un avis le 9 avril 2026.

L'ensemble de ces mesures a été soumis à un groupe de travail composé notamment de représentants des départements et des associations du secteur de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que des magistrats, constitué dans le cadre de travaux préparatoires à ce projet de loi.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

L'objet même de cet article est de définir les dispositions du présent projet de loi applicables dans les collectivités d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.