



Avis du Conseil de l'enfance et de l'adolescence sur le projet de loi relatif à la protection des enfants

Avis adopté par le Conseil de l'enfance et de l'adolescence

le 21 avril 2026

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) rend cet avis portant sur le projet de loi relatif à la protection des enfants pour lequel il avait été saisi en application du 5° de l'article L.142-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) le 7 avril 2026.

Propos liminaires

Le Conseil rappelle que cet avis se fonde sur ses missions, ses travaux et son expertise, nécessairement interministérielle, relative aux conditions favorables au meilleur développement et épanouissement des enfants. Cette approche comprend en effet les questions sociales, de santé, de santé mentale, d'éducation, de prévention, de protection, d'inclusion, d'égalité entre tous les enfants, et environnementales, quels que soient les territoires et conditions de vie de chacun d'entre eux. Il revient également par la loi au Conseil, en application du 2° de l'article L. 142-1 du CASF, de formuler des propositions « *au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la convention internationale des droits de l'enfant (Cide) du 20 novembre 1989* ». Celle-ci définit notamment, à l'article 3, la notion d'intérêt supérieur de l'enfant qui dispose que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants [...], l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Le Conseil note l'intérêt des principes directeurs énoncés dans l'exposé des motifs de ce projet de loi sur la protection de l'enfance, objet de cet avis, mais constate que celui-ci ne répond pas à l'ambition d'une refondation de la politique de protection de l'enfance, telle qu'elle avait été présentée le 9 avril 2025 par la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, s'appuyant sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, rendu public le 1^{er} avril 2025.

Il serait souhaitable en particulier que soient incluses des mesures renforçant la gouvernance de la protection de l'enfance. Il s'agit notamment de la généralisation anticipée des comités départementaux de protection de l'enfance, du renforcement du caractère partenarial des schémas départementaux de prévention et de protection de l'enfance et de l'interdiction de gestion d'établissements et services de protection de l'enfance par des organismes privés lucratifs ou du moins leur encadrement strict afin d'assurer la priorité donnée à l'intérêt supérieur de l'enfant sur toute autre finalité explicite ou implicite.

Le Conseil propose en outre que l'article L. 222-5 du CASF soit modifié pour garantir d'une part, l'accompagnement social et éducatif des jeunes confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), sans condition de ressources, jusqu'à leur vingt-cinquième anniversaire, d'autre part les droits des personnes mineures non accompagnées (MNA). Il s'agit de rendre suspensive la saisine du juge des enfants en cas de décision de majorité avec refus de prise en charge par le conseil départemental, de poursuivre la mise à l'abri jusqu'à l'intervention d'une décision juridictionnelle définitive afin de se mettre en conformité avec la Cide à la suite de la condamnation de la France par le Comité des droits de l'enfant le 19 janvier 2026,

et quoi qu'il en soit, d'ouvrir un droit au répit de la personne présumée mineure auprès de l'ASE.

Le Conseil propose également que soient fixées les conditions relatives au recours à l'hébergement d'urgence en précisant notamment le niveau minimal d'encadrement et de suivi attendu, et en confiant au juge des enfants le soin de décider d'un placement en hébergement dérogatoire. Le Conseil considère que les moyens permettant l'effectivité de ces mesures par les autorités, professionnels et services compétents doivent faire partie intégrante de cette gouvernance.

Complémentairement, le Conseil de l'enfance se félicite de l'adoption à l'unanimité à l'Assemblée nationale en première lecture de la proposition de loi visant à assurer le droit de chaque enfant à être assisté d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance.

Concernant les articles du projet de loi, le Conseil approuve les articles 3 et 5 bien que pour celui-ci, le Conseil interroge l'applicabilité réelle de cette disposition sur l'ensemble des catégories citées et souligne l'importance du respect d'un cadre éthique dans une procédure dont le caractère automatique et informatisé appelle à une certaine vigilance.

Il émet un avis favorable avec des propositions d'amendement, pour les articles 1, 7, 8 et 9.

Il rend un avis défavorable pour tout ou partie des articles 2, 4 et 6.

En synthèse, bien que le Conseil regrette l'absence de dispositions concernant la gouvernance de la protection de l'enfance, il se déclare favorable au projet de loi sous réserve du retrait partiel ou total de trois articles, et propose, en outre, plusieurs amendements¹.

I. Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence formule un avis favorable avec des propositions d'amendements concernant les articles 1, 7, 8 et 9.

Article 1

L'expression relative aux « compétences parentales » et à la « responsabilité parentale » mérite d'être mieux encadrée juridiquement, sous peine de laisser toute latitude à des analyses de comportement très subjectives. Il est préférable de se référer aux objectifs assignés à l'autorité parentale à l'article 371-1 du Code civil.

Il est proposé de réécrire l'article ainsi :

« Lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur

¹ Dans la rédaction des amendements, les insertions sont signalées en gras ; les suppressions sont les termes barrés.

responsabilité parentale, la mesure d'accueil ordonnée **dans le cadre fixé à l'article 371-1 du Code civil, en application** » (le reste sans changement).

Article 7

Le Conseil émet un avis très favorable à l'exception des dispositions relatives aux lieux de vie et d'accueil (LVA) qui ont été proposées sans concertation suffisante avec les parties intéressées.

Les LVA sont des lieux hybrides qui ont leur utilité et dont les représentants ne souhaitent souvent pas se retrouver soumis à des contraintes d'organisation réglementaires et à un schéma départemental.

Il est par conséquent demandé la suppression du a) et du b) du 1° du I.

Article 8

Le Conseil émet un avis favorable. Il remarque cependant que l'avis de l'enfant n'est pas sollicité et que celui des parents n'est pas non plus recherché.

Il est proposé de réécrire l'article ainsi :

« Si la situation le nécessite, le juge ou le service désigné peut décider, **après avoir entendu l'enfant mineur**, que cet accompagnement soit renforcé ou intensifié et puisse inclure un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que le service désigné soit autorisé et habilité à cet effet.

Chaque fois que l'une de ces modalités particulières est mise en œuvre, le service, en informe sans délai les parents ou les représentants légaux de l'enfant **et s'attache à recueillir leur avis**, ainsi que le juge des enfants et, le cas échéant, le président du conseil départemental. Le juge est saisi de tout désaccord concernant la mise en œuvre de l'une de ces modalités particulières ».

Article 9

Le Conseil émet avis favorable avec proposition d'amendement.

Cet article vise à faciliter le recours à des gestes de prévention ou des actes médicaux pour les enfants confiés à l'ASE.

Les articles L. 1111-4 et L. 1111-5 du Code de la santé publique (CSP) permettent déjà de palier un certain nombre de situations. Ainsi, le nouvel article L.1111-5-2 du CSP a pour objet de prendre en compte l'ensemble des situations, y compris celles qui ne relèvent pas de l'urgence et qui nécessitent l'assentiment des parents.

Or, dans le projet de loi de rédaction de l'article L.1111-5-2 nouveau, l'expression utilisée « *pour sauvegarder la santé d'une personne mineure* » est source de confusion, car la sauvegarde est assimilable à l'urgence.

Le HCFEA propose de s'inspirer de l'article R. 1112-34 du CSP relatif à l'admission dans un établissement pour soins : « *L'admission d'un mineur est prononcée, sauf nécessité, à la demande d'une personne exerçant l'autorité parentale ou de l'autorité judiciaire (...) Lorsqu'il s'agit d'un mineur relevant du service de l'aide sociale à l'enfance, l'admission est prononcée à la demande de ce service, sauf si le mineur lui a été confié par une personne exerçant*

l'autorité parentale. Toutefois, lorsqu'aucune personne exerçant l'autorité parentale ne peut être jointe en temps utile, l'admission est demandée par le service d'aide sociale à l'enfance ».

Ajoutons qu'il est nécessaire que les parents, même s'ils ont gardé le silence, soient prévenus des résultats des actes à caractère médical dont a bénéficié leur enfant, sauf si celui-ci ne le souhaite pas.

Le Conseil propose de réécrire l'article ainsi :

Article L. 1111-5-2 du CSP : « **Lorsqu'il s'agit d'une personne mineure relevant du service de l'aide sociale à l'enfance, les actions de prévention, de dépistage, de diagnostic, de traitement ou d'intervention à caractère chirurgical sont mises en œuvre à la demande de ce service, sauf si la personne mineure lui a été confiée par une personne exerçant l'autorité parentale.**

Toutefois, lorsqu'aucune personne exerçant l'autorité parentale ne peut être jointe en temps utile, les actions mentionnées à l'alinéa précédent sont demandées par le service d'aide sociale à l'enfance. Les titulaires de l'autorité parentale sont informés, sous réserve des dispositions de l'article L. 1115-5, du résultat de l'action de prévention, de dépistage, de diagnostic, de traitement ou de l'intervention ».

II. Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence formule un avis défavorable avec demande de retrait partiel ou total et amendements concernant les articles 2, 4 et 6.

Article 2

Le Conseil demande le retrait des dispositions qui réduisent le délai de présentation d'un enfant à l'adoption d'une année à six mois pour les enfants de moins de 3 ans.

L'objectif de cette disposition consiste à faciliter l'adoption des enfants très jeunes. Cependant, pour prononcer le délaissement d'un enfant, le juge des enfants doit s'assurer que des mesures adaptées ont été proposées aux parents, et qu'ils aient pu bénéficier des réponses à leurs besoins ou demandes de soutien, d'appui et d'aides nécessaires à la sécurité et au bien-être des enfants. Or ce délai de 6 mois ne peut suffire que si les accès aux services de prévention médico-psycho-sociaux, les délais judiciaires, les capacités des services de l'ASE, et les services d'adoption peuvent être garantis, et si d'autre part peuvent être mis en place une préparation et un accompagnement qualitatifs pour les parents de naissance.

Enfin, les membres du conseil considèrent que le dispositif de suppléance parentale, en confiant l'enfant à des parents potentiellement adoptants, peut créer un biais dans l'évaluation des capacités parentales des parents biologiques. Il comporte un risque de détournement des missions dévolues aux services de l'ASE au travers d'un objectif d'adoption dans les délais les plus restreints possibles, laissant ouverte la question du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Concernant d'autre part la proposition de suppression des « troubles psychiatriques » comme cause d'empêchement parental, le conseil émet deux propositions :

- appuyer plutôt le projet de protection de l'enfant sur le constat d'une « maladie psychiatrique sévère et durable ayant des effets sur l'exercice des responsabilités éducatives et relationnelles ;
- justifier la décision suite à l'avis d'un expert compétent et mandaté.

Le Conseil propose la reformulation suivante de cet alinéa :

« Après sollicitation de l'avis d'un médecin habilité en application de l'article 431 du Code civil dans la spécialité psychiatrie, et sauf avis contraire de celui-ci, l'existence d'une mesure de protection juridique ou d'une maladie ~~d'un trouble~~ psychiatrique sévère et durable portant gravement atteinte à l'exercice des responsabilités éducatives et relationnelles parentales ne constitue pas, en elle-même, une cause d'empêchement ».

Article 4

Le Conseil émet un avis défavorable avec demande de retrait à l'exception de la disposition sur les accueils-relais.

Le Conseil demande le retrait des dispositions de l'article transférant à un autre service que celui de la Protection maternelle et infantile (PMI) le soin d'instruire les demandes d'agrément des assistants familiaux. Le Conseil est, en revanche, favorable à la création d'accueils relais qui correspondent à des besoins actuellement non couverts et peuvent représenter des espace-temps transitoires parfois nécessaires à des décisions éclairées pour l'enfant et les parents.

Le Conseil partage l'intention de remédier à la pénurie d'assistants familiaux. Il a aussi conscience que certains refus d'agrément ont pu être fondés sur des critères d'évaluation centrés sur l'accueil d'enfants en bas-âge, alors même que les candidats souhaitaient se voir confier des enfants plus grands. Cependant, la réglementation permet de moduler l'agrément selon le projet d'accueil. La question se pose de savoir quel service serait compétent en lieu et place des services de la PMI qui ont accumulé, au fil du temps, savoir-faire et expertise. Par ailleurs, les membres relèvent que le risque est grand d'accroître encore les disparités de traitement des demandes d'agrément entre les départements.

En l'état, le fondement de cette disposition semble insuffisamment documenté. Rien ne permet de penser que le transfert de compétences permettrait d'accroître significativement le nombre d'assistants familiaux. En revanche, il existe un risque d'affaiblissement de la qualité de l'instruction des dossiers de demande d'agrément qui peut se révéler préjudiciable aux enfants.

Le Conseil demande en conséquence le retrait de l'article 4 à l'exception de la disposition créant les accueils-relais.

Article 6

Le Conseil émet un avis défavorable et demande le retrait de l'ensemble de l'article.

L'article 6 prévoit de faire délivrer l'ordonnance de sûreté par le juge des enfants, ce qui paraît soulever des difficultés de principe et d'application qui risquent de conduire à une illisibilité des procédures pour le justiciable.

Le juge aux affaires familiales peut déjà être saisi par un parent pour statuer en urgence sur l'exercice de l'autorité parentale, la fixation de la résidence de l'enfant, les droits de visite et d'hébergement de l'autre parent, l'attribution du logement familial et les conséquences financières. Comme le souligne le syndicat de la magistrature dans ses observations transmises le 15 janvier 2026 au directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, l'ordonnance de sûreté de l'enfant viendrait complexifier les options procédurales. En effet, dans le cas où la procédure d'assistance éducative fait l'objet d'une clôture, le débat reviendra nécessairement devant les juges aux affaires familiales. En l'absence de clôture, l'intervention en assistance éducative n'ayant pas vocation à s'inscrire dans la durée, la saisine des juges aux affaires familiales demeurera impérative.

Le Conseil de l'enfance propose donc de privilégier des dispositions reposant sur l'intervention du juge aux affaires familiales, malgré les arguments en faveur de l'intervention du juge des enfants présentés dans l'étude d'impact.

En l'état, le Conseil se déclare défavorable à cet article au regard du risque de complexification accrue.



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

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

Retrouvez nos dernières actualités sur

hcfea.gouv.fr



Le HCFEA est membre du réseau du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex

