

septembre 2024

PLAIDOYER

# LE PLACEMENT ÉDUCATIF À DOMICILE (PEAD)

Une innovation à protéger en droit  
et à développer dans les pratiques

Le placement éducatif à domicile (PEAD) a émergé, en France, comme une alternative innovante aux placements en établissement afin de préserver les liens familiaux tout en assurant la protection de l'enfant. Après une phase de création de dispositifs et d'appropriation des modalités d'intervention par les services de la protection de l'enfance, le temps actuel est celui de la normalisation. Cependant, par son approche innovante du placement, a priori contre intuitive, son statut juridique et ses implications pratiques soulèvent des défis significatifs, notamment en matière de conformité avec le cadre juridique existant, ou de confusion avec d'autres dispositifs existants.

À ce jour, le PEAD porte une injonction paradoxale, car, lorsqu'il s'appuie sur un jugement de placement, le juge confie l'enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE) tout en permettant qu'il reste dans sa famille, posant ainsi des défis juridiques et éthiques.

Malgré cela, le PEAD présente des avantages indéniables, tels qu'une intervention soutenue auprès des familles et une possibilité de réduire la dépendance des enfants vis-à-vis du système de protection de l'enfance.

**C'est pourquoi la CNAPE milite, aujourd'hui, et pour les raisons qui sont décrites dans la présente note, pour un éclaircissement rapide du cadre juridique du PEAD, garantissant le maintien de ce dispositif dans la palette des solutions de protection de l'enfant.**

Cette présente note a été rédigée à partir des échanges menés au sein d'un groupe de travail de la fédération, de l'analyse des textes et publications actuels et avec les éclairages de la Direction générale de la cohésion sociale ainsi que de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

## 1. LE PLACEMENT ÉDUCATIF À DOMICILE : UNE ALTERNATIVE ORIGINALE

Le PEAD offre une alternative au retrait de l'enfant du foyer familial en privilégiant la suppléance parentale plutôt que la substitution. Au regard du risque de rupture des liens entre l'enfant et sa famille ainsi que de celui de la perte d'identité des mineurs<sup>1</sup>, le PEAD vise à maintenir l'enfant placé dans son milieu social et familial.

Le placement éducatif à domicile (PEAD) repose, alors, sur une présence renforcée de professionnels au foyer familial, permettant une évaluation approfondie des compétences parentales, leur mobilisation et une intervention personnalisée tout en garantissant le répit ou le repli dans l'institution chaque fois que le risque de danger apparaît.

---

<sup>1</sup> Dans le rapport *La parole aux enfants À (h)auteur d'enfants*, Gautier Arnaud-Melchiorre développe que la perte d'identité est directement liée à la notion de rupture familiale et sociale. Lorsque l'enfant est retiré de son domicile, il perd non seulement ses repères physiques et matériels, mais aussi une partie de sa mémoire familiale et de son histoire personnelle, qui sont essentiels à la construction de son identité. Les relations avec les parents, aussi fragiles soient-elles, façonnent l'estime de soi de l'enfant, son sentiment d'appartenance et sa capacité à se projeter dans l'avenir. En l'éloignant de cette dynamique familiale, il peut être confronté à un déchirement affectif et à une difficulté accrue à se situer dans sa propre histoire.

Cette approche vise à privilégier l'individualisation des réponses tout en tenant compte de nouvelles approches sur le soutien à la parentalité.

Le PEAD n'étant pas une prestation spécifiquement définie dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF), il repose sur des interprétations de la législation existante, mettant en tension les principes de protection de l'enfance et du respect de la vie familiale, s'appuyant sur une lecture innovante, donc fragile, des dispositions relatives au milieu ouvert et au placement.

L'objectif principal est de permettre à l'enfant de rester ancré dans son environnement familial, tout en lui offrant un soutien éducatif ciblé et intensif pour renforcer les compétences parentales. Ainsi, l'accompagnement des familles par des professionnels spécialisés doit permettre d'instaurer des conditions propices au bien-être et à la sécurité de l'enfant. Bien que ce dernier soit placé en raison de dysfonctionnements ou de carences familiales, l'objectif du PEAD est d'atteindre une amélioration plus rapide que dans le cadre d'un placement traditionnel, en intervenant directement dans l'environnement familial pour prévenir un éloignement prolongé de l'enfant.

Cette pratique porte de façon intrinsèque trois dimensions majeures :

- ▶ Le placement à l'aide sociale à l'enfance et le maintien auprès de ses parents : la sécurité de l'enfant repose sur une obligation légale de protection, même si l'enfant demeure dans son foyer familial. Les autorités judiciaires sont responsables de la décision initiale de placement éducatif à domicile. Cependant, une fois la mesure ordonnée, c'est l'organisme départemental (services de l'Aide Sociale à l'Enfance) et les professionnels mandatés qui assurent la mise en œuvre de cette sauvegarde.
- ▶ La mise à l'abri : garantie d'une mise à distance de la famille pour l'enfant, à tout moment, afin d'assurer sa sécurité en cas de besoin.
- ▶ L'intervention intensive : contrôle, soutien et accompagnement aux changements par des professionnels aux compétences variées.

### a. Un placement au sein du foyer

Au cœur du PEAD se trouve une volonté d'autonomisation de l'enfant et/ou des parents par le biais de pratiques collaboratives telles que « faire faire et faire avec »<sup>2</sup>. Les familles acceptent ainsi une intrusion maximale dans leur vie quotidienne, avec des interventions pouvant s'étendre toute la journée et en soirée, en semaine comme le week-end en fonction de l'évaluation des besoins de l'enfant. L'objectif est alors de renforcer les capacités parentales en s'appuyant sur leurs propres compétences, tout en maintenant l'enfant dans son environnement social et familial sécurisé.

La loi du 14 mars 2016<sup>3</sup> relative à la protection de l'enfant met en avant plusieurs principes clés qui sont repris dans le cadre du PEAD. Elle insiste sur le renforcement de la place des parents dans les mesures de protection, en particulier via la mobilisation parentale et le soutien à la parentalité, avec l'objectif de favoriser des pratiques collaboratives entre les services de protection de l'enfance et les familles.

---

<sup>2</sup>Sellenet, C. (2021). *La visite à domicile et ses déclinaisons : Le chez-soi, territoire de l'action publique*. L'Harmattan. / <sup>3</sup> Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016.

La loi de 2016 privilégie également des interventions qui permettent de maintenir l'enfant dans son milieu familial chaque fois que cela est possible.

Elle permet également de reconnaître à l'enfant (selon son âge) sa capacité à se saisir de l'aide éducative en sollicitant un repli le cas échéant. Dans cette logique, le PEAD mobilise des pratiques professionnelles privilégiant la place centrale occupée par les parents des enfants concernés :

- ▶ Mobilisation parentale au processus d'intervention. En effet, seule leur pleine coopération permettra l'ouverture du domicile pour des durées aussi longues et fréquentes que nécessaire. La collaboration des parents est essentielle pour établir un environnement propice à l'intervention et au soutien familial
- ▶ Travail étroit avec les parents et soutien à la parentalité, ce qui implique un engagement continu dans un travail étroit avec les parents. Il s'agit de fournir un soutien adapté visant à renforcer les compétences parentales et à promouvoir des pratiques parentales positives. L'objectif principal est de garantir leur implication active dans le processus d'intervention, favorisant ainsi des résultats durables et bénéfiques pour tous les membres de la famille concernée.
- ▶ Capacité de l'enfant à se saisir de la mesure permettant sa protection.

### **b. La possibilité systématique d'un répit hors du foyer**

L'accueil de répit peut être activé à tout moment de l'intervention : c'est un point clé du dispositif. Lorsque cela est jugé nécessaire, une mise à distance temporaire de l'enfant de son milieu familial peut être envisagée et activée sans décision additionnelle du juge (puisque cette possibilité est anticipée dans la décision initiale). Les motifs en sont discutés et expliqués aux parents afin de favoriser une compréhension mutuelle et une collaboration constructive. Il est essentiel que cela soit clairement défini et compris comme une opportunité de prendre du recul et de répondre au besoin de sécurité de l'enfant. En cas de réitération des motifs conduisant à la mise en place d'un accueil de répit, il est possible qu'un accueil complet de l'enfant en dehors du foyer familial soit envisagé.

Cet accueil de répit peut aussi s'organiser, selon les lieux, sous une forme séquentielle et programmée. Dans une logique de prévention, une prise en charge ponctuelle en dehors du domicile familial permet d'organiser une mise à distance au bénéfice de l'enfant comme du climat familial si nécessaire.

### **c. Le travail au plus près du quotidien**

Comme le souligne l'ONPE<sup>4</sup>, accompagner un placement éducatif à domicile signifie adopter une démarche proactive pour fournir aux enfants et aux parents les outils nécessaires pour mieux comprendre et interagir avec leur environnement. Cela demande aux professionnels de s'intégrer pleinement dans un réseau de partenaires locaux, favorisant ainsi la coopération et la communication avec les écoles, les services sociaux, les professionnels de la santé, etc. En donnant aux enfants et aux parents les codes nécessaires pour naviguer dans leur univers social, culturel et éducatif, le PEAD favorise le développement de compétences et renforce les relations familiales.

<sup>4</sup> ONPE (2024). *Placer à domicile ? Sens des pratiques et cadre juridique* : [www.onpe.gouv.fr](http://www.onpe.gouv.fr)

Cependant, ce travail partenarial est du même ordre que celui mis en œuvre dans le cadre des mesures en assistance éducative en milieu ouvert. Leur nature, voire leur intensité, peut néanmoins différer en fonction des besoins spécifiques de l'enfant et de la famille.

Dans le cadre du PEAD, l'intervention est souvent plus intensive et étroitement coordonnée, du fait de la situation de placement et des risques identifiés. La présence des professionnels dans le quotidien familial permet une vigilance accrue et une réactivité en cas de besoin, tout en soutenant les parents dans leur rôle éducatif de manière plus directe.

À l'identique de ce qu'il est possible de trouver au sein des MECS, la composition des équipes de PEAD peut s'appuyer sur tous les métiers de l'action sociale. En ce sens, les modalités d'un PEAD permettent d'agir sur les conditions de vie réelles de l'enfant au plus près de son quotidien et de ses besoins de façon relativement interventionniste (directives si nécessaire). Par exemple, la mise en place :

- ▶ D'activités éducatives, lecture d'histoires ou des jeux pédagogiques adaptés à l'âge de l'enfant
- ▶ De routines structurées : heures régulières pour les repas et le coucher afin de créer un environnement plus stable et prévisible pour l'enfant
- ▶ Des pratiques disciplinaires appropriées
- ▶ Des conditions matérielles adaptées aux besoins de l'enfant (chauffage, d'hygiène, nourriture, etc.) : les professionnels peuvent intervenir en fournissant des directives claires pour améliorer ces conditions et, éventuellement, soutenir la recherche de financements nécessaires.

Cette approche, fortement individualisée, permet aussi d'éviter le retrait brutal et total de l'enfant. Contrairement au placement en établissement, pouvant être perçu comme une forme d'enfermement, le PEAD favorise la désinstitutionnalisation et le maintien des enfants dans leur cadre familial. Cette approche vise à limiter les effets iatrogènes liés à l'institutionnalisation, tels que la rupture des liens familiaux, l'isolement social ou l'altération du développement personnel.

Cependant, il est important de souligner que le « placement institutionnel » reste parfois nécessaire et approprié dans certaines situations. Lorsque les difficultés rencontrées par la famille sont trop graves ou que l'environnement familial ne permet pas d'assurer la sécurité et le bien-être de l'enfant malgré le soutien intensif du PEAD, un placement en établissement peut être la solution la plus adaptée. Dans ces cas, le placement institutionnel vise à offrir un environnement sécurisé et stable, permettant de répondre aux besoins spécifiques de l'enfant de manière plus intensive, tout en continuant à travailler pour une éventuelle réintégration familiale lorsque cela devient possible.

En résumé, le PEAD est perçu par de très nombreux services associatifs comme une avancée significative, permettant aux professionnels d'accompagner un nombre réduit d'enfants, ce qui favorise une intervention soutenue auprès des familles. Il offre aussi des interventions plus intensives que les mesures de milieu ouvert.

## 2. LES ENJEUX JURIDIQUES ET PRATIQUES DU PEAD

Le récent avis de la Cour de cassation<sup>5-6</sup> sur la qualification juridique du PEAD le présente non comme un dispositif hybride et innovant, mais bien comme une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert renforcée/intensive (AEMO R/I), à rebours des pratiques. Ce texte a mis en lumière les ambiguïtés juridiques préexistantes, notamment en ce qui concerne le statut légal et financier de cette intervention.

### a. Le PEAD est plus qu'une mesure d'AEMO

Le PEAD et les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert renforcée/intensive (AEMO R/I) partagent un objectif fondamental : assurer le maintien de l'enfant dans son milieu de vie actuel. Cependant, leurs approches et méthodes diffèrent sensiblement. L'intensité des interventions dans le cadre du PEAD est notable, avec une implication directe dans la logique du placement. Contrairement à l'AEMO R/I, qui se concentre davantage sur le soutien à la parentalité, le PEAD vise aussi à établir une proximité entre les professionnels et la famille, en favorisant la création de relations individuelles.

La différence entre l'AEMO R/I avec hébergement et le PEAD prend également sa source dans les articles 375-2 et 3 du code civil. L'AEMO consiste à aider les parents pour qu'ils organisent la réponse aux besoins fondamentaux de l'enfant. Concernant le PEAD, l'enfant est confié au service gardien. Il s'agit donc pour le service d'organiser directement la réponse aux besoins de l'enfant. Les parents sont alors mobilisés pour prendre leur part au projet, dans la limite de leurs possibilités.

Enfin, dans le cadre du PEAD, le service gardien joue un rôle central en tant que coordonnateur de l'ensemble des interventions concernant l'enfant. Cependant, l'absence de texte réglementaire spécifique entraîne des incertitudes quant à sa validité et à sa conformité avec le cadre juridique existant. Il peut aussi poser des problèmes en termes de responsabilité civile, notamment en cas d'incidents impliquant l'enfant confié au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE)<sup>6</sup>.

### b. La base juridique du PEAD existe, mais elle est insuffisante

À ce jour, le PEAD n'est pas une prestation définie spécifiquement dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). Il met en synergie deux principes légaux<sup>8</sup>:

- ▶ L'article 375-7 du Code civil, à savoir l'octroi de droits de visite et d'hébergement (DVDH) permanents à l'un ou les détenteurs de l'autorité parentale.
- ▶ L'article L222-5 du CASF qui ouvre la possibilité d'un accueil, à la demande des parents, administratif et modulable.

---

<sup>5</sup> 14 février 2024, Cour de cassation, pourvoi n°23-70.015 - [www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr) / <sup>6</sup> Il importe de rappeler que cet avis, rendu par la Cour de cassation, n'est pas une décision de jurisprudence de nature à remettre juridiquement en cause, à elle seule, les dispositifs de PEAD existants. C'est néanmoins un signal fort de la fragilité juridique de ces dispositifs, dans la loi actuelle / <sup>7</sup> CNPE, (2021). Avis 2021 – 4 : relatif au besoin de clarification des conditions de mise en œuvre des interventions de protection de l'enfance à domicile : <https://sante.gouv.fr> / <sup>8</sup> AFMJF, (2024), Note sur les interventions éducatives à domicile et le « placement à domicile ».

Les enfants bénéficiant de cette modalité sont hébergés à titre permanent au domicile de leur parent, mais restent confiés au Département, ce qui implique un partage de responsabilité, non évident au premier coup d'œil, de l'enfant entre les parents et le service de l'Aide sociale à l'enfance.

Le terme « placement » induit aussi une dimension importante pour les parents concernés, et une sécurité pour le service. Dans ce cas, il donne :

- ▶ Une légitimité à l'action du service et aux interventions des professionnels
- ▶ Une autorisation à la mise à l'abri immédiat en cas de besoin (au regard du danger) sans nécessité de recourir à des autorisations préalables
- ▶ Une validation au caractère innovant des modalités de travail pouvant être proposées
- ▶ Une attention particulière à la satisfaction des besoins fondamentaux des jeunes enfants pour qui la priorité du maintien du lien avec ses parents sous réserve d'interventions éducatives fréquentes est une priorité
- ▶ Une contrainte connue et comprise par les parents.

Voir son enfant placé au sein de son propre domicile familial met les parents face à une responsabilité préexistante de sauvegarde de l'intérêt de leur enfant. La non-satisfaction des besoins fondamentaux ayant été actée, la dimension « placement » d'un PEAD met en exergue le rôle prioritaire des parents et leur obligation à y répondre. Sur ce point, les logiques de développement des pouvoirs d'agir des personnes accompagnées favorisent le travail de réappropriation des responsabilités parentales en question. Le travail parents-enfant-professionnels partagé peut aussi permettre d'apaiser les représentations réciproques parfois antagonistes. De plus, les mesures de PEAD peuvent empêcher l'émergence des effets iatrogènes liés à l'accueil en établissement et limiter ainsi les besoins spécifiques associés.

Comme on le voit, les avantages pratiques du PEAD se reflètent insuffisamment dans les deux articles du code civil et du CASF, mentionnés ci-dessus et réquisitionnés pour justifier le financement de ce type d'intervention. Cette situation, insatisfaisante, contribue largement à expliquer l'avis de la Cour de cassation.

### 3. RISQUES ET PERSPECTIVES : DE LA NÉCESSITÉ DE SÉCURISER RAPIDEMENT LE PEAD

L'ensemble de ces éléments, conjugués au récent avis de la Cour de cassation, soulignent l'urgence et la nécessité politique d'affirmer la valeur et l'importance des mesures de Placement Éducatif à Domicile (PEAD). Il est impératif de renforcer le soutien financier à ces dispositifs, qui sont jugés essentiels par nos associations adhérentes, et de combler les lacunes juridiques qui pourraient compromettre leur efficacité. La politique de protection de l'enfance doit reconnaître et investir dans le PEAD comme une solution viable et innovante. Les trous juridiques actuels sont non seulement préjudiciables mais risquent également de fragiliser l'application et la pérennité des mesures. Il est donc crucial que les décideurs politiques prennent des mesures concrètes pour garantir un cadre légal clair et stable, ainsi qu'un financement adéquat, afin de soutenir pleinement les familles et les enfants qui

bénéficient de ces interventions. L'opportunité du PEAD, loin d'être remise en question, doit être soutenue et promue par une action politique résolue et efficace.

Au regard des difficultés d'accueil et d'accompagnement actuelles en protection de l'enfance, et bien que la création de services de PEAD ait parfois permis de fluidifier les circuits d'accueil et d'accompagnement en protection de l'enfance, ce gain est temporaire et peut créer une zone tampon plutôt qu'une solution pérenne. Il est parfois constaté qu'un placement à domicile peut être décidé à défaut de place libre dans le dispositif d'accueil ou encore être utilisé comme une variable d'ajustement, ce qui est particulièrement insatisfaisant au regard de l'intérêt de l'enfant.

Il sera donc d'autant plus pertinent de consolider le cadre d'intervention de cette mesure, notamment sur le plan juridique, afin d'éviter les dévoiements qui pourraient nuire à la réponse individualisée à apporter à chaque situation. Pour garantir que le PEAD reste une réponse adaptée et efficace aux besoins spécifiques des enfants et des familles, il est crucial d'établir des normes claires et des mécanismes de contrôle rigoureux. Une réglementation précise permettra d'éviter que le PEAD ne soit détourné de son objectif principal, celui de maintenir les enfants dans leur milieu familial tout en leur offrant un soutien ciblé et adapté. En renforçant le cadre juridique et en assurant un financement adéquat, nous pouvons prévenir les abus et garantir que le PEAD reste un outil de protection véritablement bénéfique, plutôt qu'une solution de repli face à des manques de places ou à des contraintes budgétaires.

Les axes présentés ci-avant, qu'ils relèvent de la référence au « placement » ou au « milieu ouvert », loin de s'opposer, se complètent afin d'offrir des modalités d'intervention auprès d'enfants en danger réellement inscrites dans leur quotidien et de ses parents.

Sans une clarification réglementaire, la question de la pérennité des établissements et services de PEAD à plus ou moins long terme va se poser. Selon certains professionnels, cela pourrait constituer un « tsunami » au regard de l'implantation au niveau national de cette modalité d'accompagnement comme de sa prévalence en protection de l'enfance. La priorité est d'organiser la coexistence des différents moyens d'action au bénéfice des enfants et de leur famille.

L'actuelle incertitude est préjudiciable à tous. Il est aujourd'hui nécessaire de penser une évolution législative afin de :

- ▶ Permettre l'établissement de mandats judiciaires et administratifs de PEAD explicites en direction des familles, des services de l'aide sociale à l'enfance ainsi que de l'établissement ou du service intervenant<sup>9</sup>
- ▶ Clarifier qui est en droit d'exercer les attributs de l'autorité parentale et qui est responsable civilement de l'enfant en cas de PEAD
- ▶ Préciser à qui revient la prise en charge par les départements des « dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite » des mineurs confiés prévue à l'article L.228-3 du Code de l'action sociale et des familles<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> CNPE, *op. Cité* / <sup>10</sup> AFMJF, *op. Cité*