

Paris, le 26 novembre 2024



DIRECTION
DE L'INITIATIVE
PARLEMENTAIRE
ET DES
DELEGATIONS

DIVISION
DE SOUTIEN
A L'INITIATIVE
PARLEMENTAIRE

NOTE A L'ATTENTION DE M. HUGUES SAURY,
SENATEUR DU LOIRET

Objet : rédaction d'une proposition de loi subordonnant l'autorisation des projets de lieux de vie et d'accueil à leur adéquation avec les orientations du schéma départemental de cohésion sociale

Vous nous avez saisis d'une demande tendant à faire évoluer le cadre législatif afin de rendre obligatoire l'adéquation d'un projet de création de lieu de vie et d'accueil (LVA) aux orientations du schéma départemental de cohésion sociale.

Les LVA sont des structures de petite dimension qui accueillent des jeunes en difficulté. Aux termes de l'article D. 316-1 du code de l'action sociale et des familles, ils visent « *par un accompagnement continu et quotidien, à favoriser l'insertion sociale des personnes accueillies* ». Le LVA constitue le milieu de vie habituel et commun des personnes accueillies et des permanents dont l'un au moins réside sur site. À l'égard des mineurs qui lui sont confiés, le lieu de vie et d'accueil exerce également une mission d'éducation, de protection et de surveillance.

L'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que les projets de LVA sont soumis à l'**autorisation des autorités compétentes**, lesquelles sont énumérées à l'article L. 313-3 du même code : président du conseil départemental lorsque les prestations dispensées par le LVA sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ; directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) lorsque les prestations sont susceptibles d'être prises en charge par l'assurance maladie ; représentant de l'État lorsque les prestations sont susceptibles d'être prises en charge par l'État ; deux de ces autorités conjointement lorsque le financement est mixte.

L'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles précise ensuite à quelles conditions l'autorisation peut être accordée. Il distingue les projets relevant de financements publics et ceux ne relevant pas de financements publics. Les **projets de LVA relèvent de la deuxième catégorie** en application du II de l'article L. 313-1-1 précité.

Pour les projets ne relevant pas de financements publics, l'autorité compétente doit seulement, en application du dernier alinéa de l'article L. 313-4, s'assurer que le projet satisfait aux **règles d'organisation et de fonctionnement** prévues



par le code de l'action sociale et des familles et qu'une **démarche d'évaluation** est prévue. Une incompatibilité avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale ne peut donc motiver un refus d'autorisation¹.

Cette disposition pose un problème au département du Loiret. Dans la note transmise, il est indiqué que *« le Département a peu de marge de manœuvre pour refuser l'autorisation d'un lieu de vie sur son territoire lorsque le projet présenté respecte les obligations réglementaires »*.

Le Département convient toutefois que *« l'autorisation délivrée n'engendre pas l'obligation pour le Département de confier des mineurs au LVA ni au LVA d'accueillir des mineurs du Département »*. On peut dès lors se demander en quoi la création d'un LVA est gênante pour le Département puisque celui-ci n'est absolument pas obligé de faire appel à ses services.

Il semble que ce soit l'obligation de **contrôle** à la charge du conseil départemental, en application de l'article L. 313-13 du code de l'action sociale et des familles, qui soit jugée trop lourde et contraignante. Cet article dispose que l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est également compétente pour contrôler la bonne application des dispositions du code de l'action sociale et des familles par les LVA. En conséquence, comme le souligne le Département du Loiret, le Département *« aura la charge pendant toute la durée de l'autorisation (15 ans) de s'assurer que les conditions morales et matérielles de l'accueil sont réunies pour assurer la protection des mineurs et garantir leur sécurité, leur santé et leur moralité au sein de ces structures »*.

En conclusion, le Département du Loiret propose de *« rendre obligatoire le fait que le projet de création d'un LVA doit répondre à un besoin identifié sur le territoire et inscrit dans les orientations du schéma départemental »*.

Formellement, rien ne s'oppose à ce que l'article L. 313-4 précité soit modifié en ce sens, même si une telle solution soulève quelques interrogations de fond. La rédaction pourrait être la suivante :

Article unique

Le dernier alinéa de l'article L. 313-4 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « S'il s'agit d'un projet de création ou d'extension d'un lieu de vie et d'accueil, le président du conseil départemental, lorsque la décision lui revient en application du a), du b) ou du c) de l'article L. 313-3, vérifie de surcroît la compatibilité du projet avec le schéma de cohésion sociale et médico-sociale. ».

¹ La situation est différente pour les projets relevant de financements publics puisqu'ils doivent être compatibles avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale ou avec le schéma régional de santé.



La première interrogation que soulève cette rédaction est celle de la justification de la différence de traitement qui en résulterait entre les conseils départementaux et les autres autorités susceptibles de délivrer l'autorisation (ARS et services de l'État). Seul le conseil départemental aurait la faculté de refuser l'autorisation au motif de l'incompatibilité du projet de LVA avec le schéma d'organisation sociale et médico-sociale. Si vous le jugiez opportun, le dispositif pourrait être complété afin d'étendre cette faculté à l'ensemble des autorités susceptibles de délivrer l'autorisation.

Plus gênante est le risque de contrariété de cette mesure avec le principe constitutionnel de la **liberté d'entreprendre**. Dérivé de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui consacre de manière générale le principe de liberté, ce principe à valeur constitutionnelle implique le droit pour chacun de créer et d'exercer librement une activité économique dans le domaine de son choix. Le législateur peut apporter des limitations à la liberté d'entreprendre à condition qu'elles soient justifiées par l'intérêt général et qu'elles n'entraînent pas une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. En l'espèce, le motif d'intérêt général qui justifierait cette restriction est ténu ; il est douteux que le souci d'échapper à des contraintes tenant à l'obligation de contrôler les LVA constitue un motif suffisant. Veiller au respect de la réglementation fait partie du cœur des missions de la puissance publique. On imagine mal l'État s'opposer à l'ouverture d'une entreprise au motif que l'ouverture de ce nouvel établissement occasionnerait une charge de travail trop lourde pour l'inspection du travail ou pour la DGCCRF. La mesure envisagée paraît donc fragile sur le plan constitutionnel.

Enfin, l'adoption de la mesure suggérée par le Département du Loiret aurait pour inconvénient de rendre impossibles certaines prestations aujourd'hui proposées par les LVA. La note transmise par le Département du Loiret laisse entendre, sans approfondir cette question, que certains LVA accueillent des jeunes orientés par des départements distincts de celui de leur lieu d'implantation. Des LVA proposent notamment des « séjours de rupture » qui reposent sur le principe d'un éloignement du jeune en difficulté de son milieu d'origine². Des jeunes de Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne peuvent être accueillis quelques temps dans un LVA implanté à la campagne, en Charente-Maritime ou en Ardèche. Si l'autorisation avait été accordée en fonction des besoins de la Charente-Maritime ou de l'Ardèche, il est probable que ces LVA n'auraient jamais vu le jour : les prestations qu'ils proposent ne répondent pas à des besoins constatés dans leur département d'implantation mais à des besoins recensés dans d'autres départements. L'approche défendue par le Département de Loiret risque donc d'appauvrir, à terme, l'offre de services des LVA sur l'ensemble du territoire national.

Au total, si l'objectif du Département du Loiret est d'éviter d'avoir à assumer la charge du contrôle de LVA dont il n'utilise pas les services, d'autres pistes

² Le [réseau Oser](#) regroupe un certain nombre de ces structures.



mériteraient peut-être d'être étudiées : participation financière des départements qui ont recours aux services de ces LVA (au risque de mettre en place une « usine à gaz » difficile à gérer) ? Transfert à l'État de la mission d'autoriser et de contrôler ces structures (ce qui pourrait être moins optimal au regard de la compétence reconnue des départements en matière de protection de l'enfance) ? La division de soutien à l'initiative parlementaire reste à votre disposition pour vous aider, le cas échéant, à traduire en droit une nouvelle initiative qui vous paraîtrait appropriée sur le sujet.