

Rapport parlementaire sur la famille et les droits des enfants

Paris, le jeudi 26 janvier 2006
Source : Assemblée nationale

S O M M A I R E

| | <u>Pages</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| I.— PLACER L'INTERET DE L'ENFANT AU CŒUR DU DROIT DE LA FAMILLE | 6 |
| A.— REFUSER LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A L'ENFANT..... | 7 |
| 1.— Maintien des principes actuellement applicables au mariage..... | 7 |
| 2.— Maintien des règles en vigueur pour l'adoption..... | 7 |
| 3.— Respect du modèle bioéthique français..... | 8 |
| <i>a) L'assistance à la procréation doit conserver une justification médicale,</i> <i>autour du triptyque « un père, une mère, un enfant »</i> | 8 |
| <i>b) L'interdiction de la gestation pour autrui doit être maintenue</i> | 8 |
| <i>c) La gratuité des dons de gamètes et de l'aide à la procréation doit être</i> <i>réaffirmée</i> | 9 |
| B.— ASSURER LE RESPECT DES DROITS DE L'ENFANT | 9 |
| 1.— Accélérer la mise en conformité du droit français avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant | 9 |
| 2.— Mieux contrôler les violations des droits de l'enfant | 9 |
| 3.— Donner à tous les enfants le droit d'être entendus par la justice..... | 10 |
| C.— CONSOLIDER LE COUPLE | 10 |
| 1.— Garantir un choix éclairé dans l'organisation de la vie du couple | 10 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.– Faire du pacte civil de solidarité un contrat de couple cohérent | 11 |
| 3.– Réaffirmer la liberté du mariage et lutter contre les mariages forcés | 13 |
| D.– RENFORCER LE LIEN DE L'ENFANT AVEC SES ORIGINES PERSONNELLES | 14 |
| 1.– Faire de la connaissance des origines un droit personnel de l'enfant abandonné | 14 |
| 2.– Ouvrir un « double guichet », donneur anonyme ou donneur identifié, pour les gamètes destinées à l'aide médicale à la procréation | 14 |
| 3.– Autoriser le transfert de l'embryon <i>post mortem</i> dans un cadre précis | 15 |
| E.– RESPONSABILISER LES PARENTS | 15 |
| 1.– Favoriser l'exercice de la coparentalité par le père et la mère | 15 |
| a) <i>Améliorer la mise en œuvre de la résidence alternée</i> | 15 |
| b) <i>Renforcer la médiation familiale</i> | 16 |
| c) <i>Mieux assurer le respect des obligations des parents</i> | 16 |
| 2.– Donner aux parents légaux la possibilité de désigner un délégué pour les actes de la vie courante de l'enfant | 18 |
| 3.– Renforcer la place des tiers après le décès des parents | 19 |
| 4.– Améliorer l'exercice des droits des grands-parents en le subordonnant à l'intérêt de l'enfant | 19 |
| II.– GARANTIR LA PROTECTION DE L'ENFANT | 20 |
| A.– RENFORCER LA PREVENTION ET LA DETECTION DE L'ENFANCE EN DANGER | 20 |
| 1.– Anticiper le dépistage dès la grossesse | 20 |
| 2.– Améliorer les procédures de détection | 21 |
| a) <i>La détection des enfants en danger doit incomber à un responsable bien identifié</i> | 21 |
| b) <i>Les enseignants et les médecins doivent être davantage impliqués</i> | 21 |
| c) <i>Les professionnels doivent pouvoir mieux évaluer le danger pesant sur l'enfant</i> | 23 |
| 3.– Partager les informations | 23 |
| 4.– Garantir le suivi des familles détectées | 24 |
| B.– AMELIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS ET DE LEUR FAMILLE | 25 |
| 1.– Clarifier les critères de prise en charge | 25 |
| a) <i>La notion d'intérêt de l'enfant doit être précisée</i> | 25 |
| b) <i>L'intervention du juge doit être plus ciblée</i> | 26 |
| 2.– Revoir les modalités de la prise en charge | 27 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>a) Mieux prendre en charge les enfants et leur famille</i> | 27 |
| <i>b) Garantir la continuité de l'accueil des enfants</i> | 29 |
| <i>c) Respecter les droits des mineurs étrangers isolés.....</i> | 30 |
| <i>d) Préciser les modalités d'exercice de l'autorité parentale</i> | 31 |
| C.— CLARIFIER L'ORGANISATION DU DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE | 32 |
| 1.— Renforcer la cohérence de l'action des départements | 32 |
| 2.— Moderniser le fonctionnement des juridictions pour enfants..... | 33 |
| 3.— Renforcer les contrôles et harmoniser les pratiques des départements | 33 |

La famille est le lieu premier des solidarités, de l'éducation et de la transmission. Les Français lui manifestent un attachement toujours renouvelé. Mais la famille a changé, sous l'influence de l'évolution des aspirations individuelles, de la fragilisation des unions et des avancées de la science. Les parcours familiaux se sont diversifiés et désinstitutionnalisés.

Créée à la demande du Président de l'Assemblée nationale, la Mission d'information avait pour objet de proposer toutes les évolutions du droit et des pratiques administratives nécessaires pour assurer une meilleure protection des droits de l'enfant et tenir compte des évolutions de la famille française. Pour mener sa réflexion, la Mission a choisi comme fil directeur l'intérêt de l'enfant. Il est en effet de la responsabilité de la société, et tout particulièrement du législateur, de garantir à l'enfant un développement harmonieux. Cela a conduit la Mission à affirmer et protéger ses droits dont le respect doit primer sur les aspirations des adultes.

La Mission s'est attachée à recueillir tous les points de vue. Elle a organisé quatorze tables rondes et a entendu cent trente personnes, expression de la diversité de la société française. Elle s'est déplacée en Espagne, au Royaume-Uni, en Belgique, aux Pays-Bas et au Canada, afin de prendre la mesure des réformes engagées à l'étranger.

Le rapport présente cent propositions nécessitant une modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Assurer le respect des droits de l'enfant sans reconnaître l'existence d'un « droit à l'enfant », conforter le couple, responsabiliser les parents, renforcer le lien de l'enfant avec ses origines, affirmer le rôle de l'adulte éducateur de l'enfant aux côtés de ses parents dans les familles monoparentales ou recomposées, et réformer en profondeur la protection de l'enfance : tels sont les grands axes suivis par la Mission.

* * *

*

i.– Placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille

La Mission a souhaité débiter ses travaux en s'interrogeant sur les fondements, l'évolution et l'état actuel de la famille, car elle souhaitait voir la France telle qu'elle est et non telle qu'elle l'imagine. Elle a pu ainsi mesurer combien la famille est désormais centrée sur l'enfant : face à l'instabilité croissante des couples, celui-ci est de plus en plus perçu comme le support identitaire des parents et le fondement de la cellule familiale ; l'enfant est désormais désiré, choisi, il peut même parfois être revendiqué comme un droit. Confrontée à cette évolution, la Mission est convaincue de la nécessité de placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille.

a.— refuser la reconnaissance d'un droit à l'enfant

Le désir d'enfant tend à se transformer en un droit à l'enfant dont la société devrait permettre par tous les moyens la satisfaction. Face à cette demande, vouloir adapter systématiquement le droit aux demandes des adultes peut poser des questions éthiques et conduire à remettre en cause des principes fondamentaux du droit de la filiation. La majorité de la Mission estime que, dès lors que la vie d'enfants est en jeu, le législateur doit faire preuve d'une grande prudence, et rechercher sereinement un consensus social, plutôt que chercher à précipiter les évolutions par une révolution législative. La norme doit permettre aux individus de se construire à partir de critères stables, sûrs et compréhensibles. La force symbolique du droit doit répondre aux besoins de repères exprimés par nos concitoyens.

La mondialisation qui facilite les contournements à l'étranger de la loi française ne doit pas priver chaque État de la liberté souveraine dont il dispose de choisir ses règles de droit, sauf à créer une obligation pour chaque pays de s'aligner sur la législation la plus transgressive. Chaque pays est fondé à donner, conformément à ses principes éthiques, à ses traditions et à ses choix politiques, ses propres réponses aux demandes de la société. C'est ce que la France a d'ailleurs fait lorsqu'elle a adopté sa législation en matière de bioéthique ou d'accompagnement de la fin de vie. S'agissant plus particulièrement de la famille, la majorité de la Mission estime qu'il ne faut pas reconnaître un droit à l'enfant.

1.— Maintien des principes actuellement applicables au mariage

Confrontée à la demande d'ouverture du mariage aux couples de même sexe, la Mission considère qu'il n'est pas possible d'envisager séparément mariage et filiation : les deux questions sont intimement liées, car le mariage s'est construit autour de l'enfant. Le mariage ne se limite pas à la reconnaissance contractuelle de l'amour d'un couple. C'est un cadre exigeant de droits et de devoirs, conçu pour permettre l'accueil et le développement harmonieux de l'enfant. Les exemples étrangers le prouvent : les pays qui ont ouvert le mariage aux couples de même sexe ont tous autorisé, en même temps ou ultérieurement, l'adoption par ces couples et développé des systèmes d'aide à la procréation ou de gestation pour autrui, afin de permettre à ces couples d'avoir des enfants.

Il y aurait d'ailleurs incohérence, dans une logique d'égalité entre les couples, à lever l'interdit du mariage et à en maintenir un pour la filiation.

Ouvrir le mariage aux couples de même sexe suppose donc de leur donner également le droit à l'adoption et à l'aide médicale à la procréation – voire aux mères porteuses – puisque ces couples ne sont pas féconds. La Mission s'est partagée sur ce sujet. Elle s'est interrogée sur les conséquences, pour le développement de l'enfant et la construction de son identité, de l'instauration par la loi d'une filiation fictive – deux pères ou deux mères –, sans réalité ni vraisemblance biologique. Les contributions des personnes auditionnées très contradictoires sur cette question n'ont pas emporté la conviction de la majorité de la Mission en faveur de la reconnaissance d'un droit à l'enfant et au mariage pour les couples de même sexe. Ainsi la majorité de la Mission ne souhaite pas, au nom du principe de précaution et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, remettre en cause les principes fondamentaux du droit de la filiation fondés sur le triptyque « un père, une mère, un enfant ». C'est pourquoi elle est aussi, logiquement, conduite à refuser l'ouverture du mariage aux couples de même sexe.

2.— Maintien des règles en vigueur pour l'adoption

La majorité de la Mission a souhaité le maintien en vigueur des règles applicables à l'adoption des enfants, qui réservent cette possibilité uniquement aux couples mariés et aux personnes

seules. Elle ne s'est pas engagée sur la voie de l'ouverture de l'adoption aux couples de concubins, en raison de la moindre durabilité de ces couples et de l'absence d'intervention du juge en cas de séparation. En effet, les enfants adoptés ont subi le traumatisme de l'abandon et, bien souvent, celui du déracinement. Ils doivent donc bénéficier du maximum de protection face au risque de séparation de leurs parents. Le mariage offre donc aux enfants une meilleure sécurité juridique.

3.– Respect du modèle bioéthique français

Certaines règles issues des lois de bioéthique ont été contestées devant la Mission : interdiction de l'insémination des femmes vivant seules ou avec une autre femme, du recours aux mères porteuses et de la rémunération du don d'ovocyte. Mais la majorité de la Mission estime qu'il existe un modèle bioéthique français qui doit être conforté.

a) L'assistance à la procréation doit conserver une justification médicale, autour du triptyque « un père, une mère, un enfant »

Les règles d'accès à l'assistance médicale à la procréation visent à la limiter strictement aux cas de prescription médicale, pour combattre la stérilité pathologique du couple ou pour éviter la transmission d'une maladie grave. C'est parce qu'elle est médicalement justifiée que cette pratique très coûteuse ⁽¹⁾ fait l'objet d'une prise en charge par la sécurité sociale. Un élargissement de l'accès à l'assistance médicale à la procréation remettrait directement en cause cette logique, en ouvrant la porte aux procréations médicalement assistées « de convenance », en dehors de toute considération médicale.

En outre, ouvrir l'assistance à la procréation à toutes les femmes, sans condition de vie en couple et sans motif médical, conforterait l'inégalité naturelle entre les hommes et les femmes, et créerait ainsi une discrimination entre couples homosexuels féminins et couples homosexuels masculins, sauf à autoriser ces derniers à recourir à la gestation pour autrui par des mères porteuses.

S'agissant de l'insémination des femmes vivant seules, la majorité de la Mission estime que l'aide médicale à la procréation ne doit pas s'éloigner de son objet médical pour favoriser la naissance d'enfants sans père. S'agissant des couples de femmes, elle souhaite, comme pour la question de l'adoption et dans l'intérêt de l'enfant, le maintien de l'interdiction de l'insémination pour ne pas remettre en cause les principes fondamentaux du droit de la filiation.

b) L'interdiction de la gestation pour autrui doit être maintenue

Certes, dans le monde globalisé d'aujourd'hui, il suffit d'accéder au réseau internet pour se voir offrir des organes à vendre, un « ventre à louer », voire un nouveau né à acheter, comme cela s'est produit au printemps dernier, lorsqu'une mère porteuse belge a tenté de vendre un nourrisson au plus offrant. Mais le fait qu'une loi nationale puisse être contournée ne doit pas priver le législateur de son devoir de fixer des limites et des principes éthiques.

Le maintien de l'interdiction de la gestation pour autrui se justifie, aux yeux de la majorité de la Mission, pour deux raisons essentielles, protectrices de la dignité humaine : d'une part, l'indisponibilité du corps humain, d'autre part, l'indisponibilité de la filiation. Revenir sur ces valeurs serait nier les liens qui se tissent entre la mère et l'enfant pendant la grossesse, et ouvrir la porte à des abus de toutes sortes. Ainsi, en Californie, la naissance d'un enfant peut

⁽¹⁾ La fécondation *in vitro* coûte de l'ordre de 15 000 euros pour les six tentatives autorisées.

faire intervenir jusqu'à cinq personnes : un donneur de sperme, une donneuse d'ovocyte, une gestatrice et un couple de parents légaux.

c) La gratuité des dons de gamètes et de l'aide à la procréation doit être réaffirmée

Le don d'organes, de tissus ou de gamètes doit rester totalement gratuit. Une rétribution, même sous la forme d'un simple défraiement, pousserait des femmes dans le besoin à céder leurs ovocytes pour gagner de l'argent, comme cela se fait dans certains pays étrangers, et notamment aux États-Unis ⁽²⁾. La Mission est opposée à la remise en cause de cette gratuité qui participe à la spécificité du modèle bioéthique français, et ce même si l'on constate dans notre pays une pénurie d'ovocytes.

b.— assurer le respect des droits de l'enfant

La Mission est convaincue que la responsabilité première du législateur est de veiller que les enfants, confrontés aux mutations des modèles familiaux, soient pleinement pris en considération et ne souffrent pas de situations qui leur sont imposées par les adultes. L'intérêt de l'enfant doit primer sur l'exercice de la liberté des adultes. La réponse du législateur aux évolutions de la société se situe donc, avant tout, sur le terrain de l'affirmation des droits de l'enfant, y compris face aux choix de vie des parents.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant consacre le principe selon lequel l'enfant est une personne et, à ce titre, lui reconnaît des droits civils, sociaux et culturels, mais aussi des libertés publiques directement inspirées des droits de l'homme.

Si la Mission estime que la France n'a pas, globalement, à rougir de la manière dont elle traite les enfants, et que beaucoup de progrès ont été réalisés ces dernières années, toutes les stipulations de la Convention ne sont pas parfaitement respectées, que la responsabilité en incombe aux textes en vigueur ou aux pratiques.

1.— Accélérer la mise en conformité du droit français avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant

La Mission préconise la mise en place d'une commission de transcription chargée de dresser la liste des modifications à apporter au droit français pour le mettre en conformité avec la Convention. En outre, la primauté de l'intérêt de l'enfant, principe fondateur des droits de l'enfant consacré par la Convention, doit être inscrite dans le droit français, par une disposition législative d'application générale.

Propositions :

– mettre en place une commission de transcription de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant placée sous l'égide des ministères en charge de la justice et de la famille, chargée de dresser la liste des modifications à apporter au droit français pour le mettre en conformité avec la Convention

– inscrire dans le droit français, par une disposition législative d'application générale, le premier alinéa de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, affirmant la primauté de l'intérêt de l'enfant

2.— Mieux contrôler les violations des droits de l'enfant

⁽²⁾ Aux États-Unis, les ovocytes sont vendus, notamment par des jeunes femmes qui trouvent ainsi un moyen de payer leurs études. La contrepartie financière est néanmoins très nettement supérieure au seul *pretium doloris* qui existe en Espagne.

La Mission propose de rendre obligatoire l'avis du Défenseur des enfants sur les projets de loi concernant les enfants ou leurs droits, et de créer des délégations parlementaires aux droits de l'enfant. Pour sa part, le Gouvernement doit respecter l'obligation qui lui est faite par la loi de présenter annuellement au Parlement un rapport sur l'état des droits de l'enfant en France.

Propositions :

- rendre obligatoire l'avis du Défenseur des enfants sur les projets de loi concernant les enfants ou leurs droits*
- créer des délégations parlementaires aux droits de l'enfant*
- rappeler au Gouvernement l'obligation qui lui est faite de présenter annuellement au Parlement un rapport sur l'état des droits de l'enfant en France*

3.– Donner à tous les enfants le droit d'être entendus par la justice

La loi doit donner à tous les enfants le droit, s'ils le souhaitent, d'être entendus dans les procédures judiciaires les concernant, tout en leur garantissant la possibilité de refuser une audition demandée par l'autorité judiciaire, et obligation doit être faite aux juridictions d'expliquer aux enfants les décisions de justice en tant qu'elles les concernent, y compris les décisions de relaxe et les classements sans suite.

L'assistance des mineurs par un avocat doit être favorisée, en généralisant l'accès des enfants victimes à l'aide juridictionnelle et en assurant une formation adaptée aux avocats. De même, il faut revoir les conditions de désignation des administrateurs *ad hoc* chargés de représenter les intérêts des mineurs devant la justice pour garantir leur indépendance et augmenter leurs indemnités.

Propositions :

- donner aux enfants le droit d'être entendus dans toute procédure judiciaire les concernant s'ils le souhaitent, tout en leur garantissant la possibilité de refuser une audition demandée par l'autorité judiciaire*
- faire obligation aux juridictions d'expliquer aux enfants les décisions de justice en tant qu'elles les concernent, y compris les décisions de relaxe et les classements sans suite*
- favoriser l'assistance des mineurs par un avocat en généralisant l'accès des enfants victimes à l'aide juridictionnelle et en assurant une formation adaptée aux avocats*
- revoir les conditions de désignation des administrateurs ad hoc pour garantir leur indépendance et augmenter leurs indemnités*

c.– consolider le couple

La Mission souhaite consolider le couple pour l'aider à surmonter les crises et les conflits. Les couples doivent être mieux informés des formes de conjugalité offertes par notre législation, afin d'être en mesure de choisir l'organisation de leur vie commune. Les défauts du PACS doivent être corrigés pour assurer une plus grande sécurité juridique aux partenaires, et la liberté du mariage doit être réaffirmée.

1.– Garantir un choix éclairé dans l'organisation de la vie du couple

La Mission estime que la gradation de devoirs et de droits offerte par les trois formes d'organisation du couple (mariage, PACS et concubinage) est pleinement justifiée et permet à chacun de choisir, en fonction de sa situation, la forme de vie commune qui lui convient le mieux. Mais cette liberté de choix ne peut s'exercer que si les personnes connaissent précisément les droits et les devoirs induits par chaque type d'union. C'est pourquoi la

Mission juge primordial que soit assurée, dans le respect des choix de chacun, l'information des couples sur les protections et les obligations induites par les différentes formes de vie commune.

Proposition :

– afin de garantir un choix libre et éclairé, informer les couples, tout particulièrement au moment de la conclusion d'un PACS, d'une demande de certificat de concubinage, du mariage ou de la naissance des enfants, des différences entre les droits et les devoirs offerts par le mariage, le PACS et le concubinage

2.– Faire du pacte civil de solidarité un contrat de couple cohérent

Élaboré dans un contexte très passionnel, le PACS présente des défauts qui justifient une réécriture de la loi du 15 novembre 1999. Celle-ci manque de cohérence et peut placer les couples pacsés dans une situation juridique difficile. Les principaux défauts du texte tiennent à la complexité du régime des biens qui repose sur deux présomptions d'indivision différentes, à l'absence de toute exception au régime de solidarité des dettes et à la difficulté pour les tiers d'établir si une personne est pacsée ou non.

La Mission est favorable à une réforme du PACS qui résolve les difficultés apparues depuis sa création, tout en respectant la spécificité du mariage. À cet effet, elle reprend à son compte les conclusions du groupe de travail créé à la Chancellerie par Dominique Perben, qui proposent une série de mesures de nature à améliorer l'équilibre entre les droits et les devoirs des partenaires pacsés, à assurer leur sécurité juridique et à leur garantir les mêmes droits sociaux, quel que soit leur employeur. Afin d'éviter la conclusion de « PACS blancs », la Mission souhaite soumettre les droits sociaux ouverts par le pacte à la preuve que les partenaires font l'objet d'une imposition commune, comme ils y sont tenus. Par la liberté de séparation qu'il offre, le PACS ouvre en effet des possibilités de fraude plus importantes que le mariage. Avant de leur accorder des droits (mutations préférentielles au sein de leur entreprise ou de leur administration par exemple), il convient donc de vérifier la réalité de l'engagement des partenaires.

En outre, la Mission juge équitable, comme le suggère le groupe de travail, d'améliorer, en cas de décès d'un partenaire, la situation du survivant. Elle propose d'ouvrir un droit à pension de réversion à condition que le PACS ait duré au moins cinq ans, et d'étendre au partenaire survivant le bénéfice de l'abattement spécifique de 50 000 euros sur l'ensemble de l'actif successoral, ouvert depuis 2005 au conjoint survivant marié, tout en maintenant une fiscalité beaucoup plus lourde pour les partenaires que pour les conjoints. Enfin, le survivant doit avoir la garantie de pouvoir rester dans le logement du couple, en bénéficiant, si le partenaire décédé était propriétaire du bien, d'un droit de jouissance gratuite pendant un an après le décès, et, lorsqu'il existe un testament en sa faveur, d'un droit viager d'habitation et d'un droit d'attribution préférentielle de la propriété du bien.

Propositions :

– la conclusion et l'enregistrement du PACS :

– préciser que la convention écrite à laquelle la conclusion du pacte est subordonnée peut être un acte sous seing privé ou un acte authentique passé devant notaire
– maintenir l'enregistrement par le greffier du tribunal d'instance, mais porter l'existence et, le cas échéant, la dissolution du pacte en marge de l'acte de naissance de chacun des

partenaires par l'apposition d'une mention simplifiée ne révélant ni l'identité, ni le sexe du partenaire

– lever l'interdiction de souscrire un pacte pour les majeurs sous tutelle, prévoir que les majeurs sous curatelle se fassent assister par leur curateur lors de la conclusion et de la dissolution du pacte civil, et reconnaître aux personnes incarcérées le droit de se pacser

– le régime des biens :

– remplacer les présomptions d'indivision en vigueur par un régime de séparation des biens, les partenaires pouvant toujours opter conventionnellement pour un régime d'indivision organisée

– les droits sociaux :

– instaurer une autorisation d'absence d'un jour pour la conclusion d'un PACS

– permettre le recours aux contrats à durée déterminée pour remplacer un partenaire participant effectivement à l'activité professionnelle de l'entreprise

– permettre le recours aux employés des entreprises de travail temporaire pour remplacer le partenaire participant effectivement à l'activité de l'entreprise

– considérer comme travailleur à domicile la personne qui travaille avec son partenaire

– considérer le partenaire comme une personne à charge pour le calcul de la part saisissable et cessible de la rémunération

– étendre les prestations en espèces de l'assurance maladie et maternité aux partenaires

– étendre aux partenaires les droits en matière d'accidents du travail

– permettre l'affiliation du partenaire collaborateur d'un travailleur indépendant au régime d'assurance vieillesse de ce dernier

– ouvrir le droit à pension de réversion aux partenaires pacsés depuis cinq ans

– soumettre l'ouverture des droits sociaux offerts par le PACS à la production de la preuve de l'imposition commune des revenus des partenaires

– la fiscalité successorale :

– étendre au partenaire survivant l'abattement supplémentaire de 50 000 euros accordé depuis 2005 au conjoint survivant

– le régime successoral du logement :

– donner au partenaire survivant un droit temporaire de jouissance gratuite du logement pendant un an

– lorsque le partenaire survivant est légataire, lui donner un droit viager d'habitation du logement

– lorsque le partenaire survivant est légataire, lui donner un droit d'attribution préférentielle de la propriété du logement

– le droit des étrangers :

– préciser par voie de circulaire les conditions relatives à la durée de vie commune exigée pour l'obtention, par le partenaire étranger d'un Français, d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale »

– les devoirs entre partenaires :

– équilibrer l'aide mutuelle et matérielle entre partenaires en prenant en compte leurs facultés contributives

- limiter le régime de solidarité à l'égard des tiers pour les dettes contractées par un partenaire pour les besoins de la vie courante, en excluant les dépenses excessives*
- créer un devoir de soutien entre partenaires*

3.– Réaffirmer la liberté du mariage et lutter contre les mariages forcés

La pratique des mariages forcés est une atteinte à un droit de l'homme fondamental, celui d'aimer et de se marier librement. La Mission propose un dispositif complet de lutte contre les mariages forcés comprenant quatorze mesures, visant à renforcer les moyens d'empêcher la célébration de ces mariages ou d'en obtenir l'annulation. À l'initiative de la Mission, le volet législatif de ce dispositif a été adopté par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2005, lors de l'examen en première lecture de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple.

Propositions :

- relever l'âge minimal d'accès au mariage :***
 - fixer à dix-huit ans l'âge minimal au mariage, tout en laissant au procureur de la République la possibilité de prononcer des dispenses d'âge pour motifs graves*
- revoir les formalités relatives à la célébration et à la transcription du mariage :***
 - viser explicitement le vice de consentement dans les dispositions relatives à l'audition des futurs époux, au sursis à la célébration du mariage et au sursis à la transcription du mariage*
 - permettre à l'officier de l'état civil compétent de demander la réalisation de l'audition à un agent consulaire français dans le pays de résidence du futur époux*
 - autoriser les officiers de l'état civil et les agents consulaires à déléguer la réalisation d'une première audition à un fonctionnaire de leur service*
 - lorsque les époux ont refusé d'être auditionnés, faire de l'absence de réponse au signalement transmis au parquet par un agent consulaire un motif de non transcription du mariage*
- faciliter les demandes de nullité du mariage pour vice de consentement :***
 - ouvrir au procureur de la République la possibilité d'attaquer un mariage contracté sans le consentement libre des deux époux ou de l'un d'eux*
 - porter à deux ans, en cas de poursuite de la cohabitation après le recouvrement de sa liberté par les époux ou l'époux, le délai de prescription des actions en nullité pour absence ou vice de consentement des deux époux ou de l'un d'eux*
 - porter à deux ans, à compter de la date du mariage, le délai de prescription des actions en nullité pour absence de consentement familial au mariage d'un mineur*
 - prévoir que les dispositions de l'article 1114 du code civil (crainte révérencielle envers les parents) ne s'appliquent pas au mariage*
- protéger les victimes par des mesures de pédagogie et d'accompagnement :***
 - organiser à l'école une information sur la liberté de consentement au mariage et les droits qu'elle induit*
 - sensibiliser les personnes susceptibles d'avoir connaissance de projets de mariage forcé (agents diplomatiques et consulaires, magistrats, policiers, travailleurs sociaux, enseignants)*
 - développer les lieux d'écoute, d'assistance, de conseil et de prise en charge des personnes menacées ou victimes de mariage forcé, notamment au sein des centres d'information sur les droits des femmes*

– développer des solutions d’hébergement adaptées aux personnes menacées ou victimes de mariage forcé

– **refuser l’instauration d’une sanction pénale spécifique au mariage forcé :**

– préciser que l’existence d’une contrainte au mariage constitue une cause de nullité du mariage

d.– renforcer le lien de l’enfant avec ses origines personnelles

1.– Faire de la connaissance des origines un droit personnel de l’enfant abandonné

L’article 7 de la Convention internationale relative aux droits de l’enfant reconnaît à l’enfant « dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents ». Pourtant, en l’état actuel de notre législation, un enfant né sous X ne dispose pas du droit de connaître ses origines, mais d’une simple possibilité si sa mère de naissance a accepté de laisser son identité et si, lorsque l’enfant en fait la demande, elle accepte que celle-ci lui soit transmise.

La Mission estime que le respect de la Convention comme l’évolution de la société, qui ne stigmatise plus les mères élevant seules leurs enfants et aspire à plus de transparence, justifient de donner, à moyen terme, aux enfants nés sous le secret le droit d’accéder à l’identité de leurs parents de naissance. Elle considère que ces enfants devraient, à leur majorité, pouvoir connaître le nom de leur mère, les dix-huit années passées depuis leur naissance ayant permis à celle-ci de surmonter les difficultés qui l’avaient conduite à accoucher sous le secret. L’accouchement ne devrait plus pouvoir être anonyme et le secret pourrait être levé dix-huit ans après. On passerait ainsi de l’accouchement sous X à un accouchement « dans la discrétion ».

Néanmoins, la loi actuellement en vigueur est encore très récente, et la Mission ne juge pas pertinent de revenir dès aujourd’hui sur l’équilibre qu’elle a mis en place et qui doit faire l’objet d’une évaluation.

Elle souhaite en revanche que, dès à présent, la recherche des origines soit une démarche personnelle réservée à l’enfant. Pour éviter que l’irruption trop précoce de l’identité d’un parent de naissance dans la vie de l’enfant ne vienne remettre en cause les liens qu’il a tissés avec ses parents adoptifs, il convient de réserver à l’enfant la possibilité de demander à accéder à ses origines, sous réserve de l’accord de ses représentants légaux, et de lui ouvrir cet accès lorsqu’il a atteint l’âge de discernement.

Proposition :

– lorsque l’enfant qui a été abandonné est mineur, réserver la demande d’accès aux origines au mineur lui-même à condition qu’il ait atteint l’âge de discernement et que ses représentants légaux soient d’accord

2.– Ouvrir un « double guichet », donneur anonyme ou donneur identifié, pour les gamètes destinées à l’aide médicale à la procréation

Alors que le nombre d’accouchements anonymes tend à se réduire, le développement de l’assistance médicale à la procréation avec tiers donneur crée de nouveaux cas dans lesquels une personne ne connaît pas ses origines biologiques.

La Mission estime que les couples demandeurs, comme les donneurs, doivent pouvoir avoir le choix entre un don anonyme et un don personnalisé. Elle est donc favorable à la mise en place, au moins à titre expérimental, de deux régimes de don, l’un anonyme, l’autre non

anonyme. Les personnes ayant choisi le premier régime continueraient à bénéficier du système actuel ; dans le cas où le donneur et les futurs parents auraient opté pour le second, l'enfant pourrait, à sa majorité, accéder à l'identité de son géniteur.

Proposition :

– créer un « double guichet », c'est-à-dire deux régimes de don pour les gamètes qui constitueront le patrimoine génétique d'un enfant, le premier garantissant l'anonymat du donneur, le second autorisant l'accès à son identité

3.– Autoriser le transfert de l'embryon *post mortem* dans un cadre précis

La loi interdit d'implanter un embryon conçu *in vitro* si le père est décédé. Cette interdiction aboutit à des situations tragiques injustifiées, la mère n'ayant comme seule solution que de faire accueillir l'embryon par un autre couple. La Mission souhaite donc que le transfert *post mortem* soit permis. L'embryon a en effet été conçu à partir des gamètes d'un couple, certes rompu par un décès, mais qui avait un désir d'enfant en cours de réalisation. L'enfant ainsi venu au monde aura incontestablement un père, même s'il est décédé, et une famille du côté paternel. Compte tenu de la forte présence symbolique du père, il serait possible d'autoriser la mère à bénéficier d'une implantation de l'embryon entre le sixième et le douzième mois qui suivent le décès.

Proposition :

– en cas de décès du père, autoriser la mère à bénéficier d'une implantation de l'embryon entre le sixième et le douzième mois qui suivent le décès

e.– responsabiliser les parents

L'autorité parentale est exercée de manière naturelle par les deux parents lorsqu'ils forment un couple et vivent ensemble. S'ils se séparent, elle reste juridiquement partagée dans la plupart des cas, mais les situations réelles sont souvent très différentes : il n'est pas rare que l'un des parents s'éloigne de l'enfant, dont la charge repose uniquement sur l'autre ; il arrive aussi fréquemment que l'un au moins des parents forme un nouveau couple et que le beau-parent prenne une place importante auprès de l'enfant. Enfin, les grands-parents aspirent souvent à jouer un rôle dans l'éducation de leurs petits-enfants.

1.– Favoriser l'exercice de la coparentalité par le père et la mère

La Mission souhaite renforcer les moyens d'éviter que, après la séparation des parents, l'enfant perde le lien avec l'un d'eux.

a) Améliorer la mise en œuvre de la résidence alternée

Les spécialistes sont partagés sur les conséquences de la garde alternée sur les enfants les plus petits : certains considèrent qu'elle interdit la construction du lien entre l'enfant et sa mère, alors que celle-ci est son principal objet d'attachement ; d'autres au contraire mettent en avant le fait qu'elle empêche la relation d'emprise avec la mère.

Après en avoir longuement discuté, la Mission considère que c'est moins le principe de la résidence alternée que les conditions de sa mise en œuvre qui sont en cause. L'interdire pour certains enfants ne semble pas la solution la mieux adaptée. Pour l'enfant, le plus important est que ses parents soient en accord sur le mode d'organisation de leur vie. S'ils souhaitent une garde alternée, il faut leur donner les moyens de l'appliquer dans l'intérêt de l'enfant.

Laisser au juge, après avoir, si nécessaire, pris l'avis de psychologues, le soin d'estimer, au cas par cas, si la résidence alternée est dans l'intérêt de l'enfant semble donc la meilleure solution. Le juge doit néanmoins être particulièrement attentif à l'âge de l'enfant – critère qui figure d'ailleurs dans le code civil comme devant être pris en compte dans sa décision –. Un guide des bonnes pratiques en matière de garde alternée pourrait de manière utile être édité, sous le contrôle d'experts, par le ministère de la justice pour aider les parents et les juges aux affaires familiales à établir les meilleures modalités de partage de la garde.

En outre, la Mission souhaite donner à l'enfant ayant atteint l'âge de discernement le droit de saisir lui-même directement le juge pour lui demander de modifier les modalités d'exercice de l'autorité parentale et donc, éventuellement, les conditions de sa résidence.

Par ailleurs, le droit des prestations familiales doit être adapté à la garde alternée, afin de permettre aux deux parents de partager les allocations.

Propositions :

- faire éditer par le ministère de la justice un guide des bonnes pratiques de la résidence alternée
- permettre à l'enfant ayant atteint l'âge de discernement de demander au juge de modifier les conditions d'exercice de l'autorité parentale
- adapter le régime des prestations familiales à la résidence alternée

b) Renforcer la médiation familiale

Il est incontestablement dans l'intérêt de l'enfant que ses parents ne se déchirent pas sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, et qu'ils parviennent à un accord qu'ils respecteront parce qu'il apparaît satisfaisant pour chacun.

La Mission estime donc essentiel de favoriser le recours à la médiation familiale. Sans exiger des parents qu'ils suivent une séance d'information avant de saisir le juge, elle est favorable à ce que, dès qu'il y a un désaccord sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, le juge propose systématiquement aux parents une médiation et les oblige à rencontrer un médiateur familial. En outre, pour développer le recours à la médiation en dehors d'une procédure judiciaire, elle recommande qu'un système d'aide au paiement des séances soit mis en place.

Propositions :

- en cas de désaccord des parents sur l'exercice de l'autorité parentale, faire au juge obligation de leur proposer une mesure de médiation et de leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure
- instaurer, en amont de la procédure judiciaire, une aide à la médiation comparable à l'aide juridictionnelle

c) Mieux assurer le respect des obligations des parents

La fixation du montant des pensions alimentaires par décision de justice est souvent perçue comme arbitraire et déconnectée de la réalité, et, de fait, elle varie de manière importante selon les tribunaux. Il serait donc utile de mettre à la disposition des parents et des juges des outils d'aide à la décision, à travers des données sur le coût de l'enfant en fonction de son âge et de sa situation familiale et des grilles indicatives de calcul de la pension.

Actuellement, le paiement effectif des pensions est difficile à obtenir, et les moyens juridiques offerts au créancier ont souvent pour effet d'envenimer les conflits, sans permettre le

recouvrement des sommes dues. La Mission est très attachée à ce que chaque parent contribue à l'éducation et à l'entretien de ses enfants, conformément aux décisions de justice. C'est pourquoi elle veut éviter toute mesure qui pourrait conduire le débiteur à se sentir déresponsabilisé. Elle souhaite que le ministère public poursuive plus efficacement les débiteurs contre lesquels une plainte a été déposée. Un ajournement de la condamnation est en effet souvent un bon moyen de pression pour obtenir le paiement régulier des pensions. Le ministère de la justice devrait renforcer l'action des parquets en ce sens.

Les difficultés rencontrées pour l'exécution des décisions de justice ne concernent pas seulement le versement de la contribution matérielle à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, mais aussi le respect des modalités de garde. Afin que le parent non gardien prenne conscience du fait qu'on ne « divorce » pas de son enfant, la Mission propose d'autoriser le juge à prononcer un retrait partiel ou total de l'autorité parentale à l'encontre du parent qui n'a pas exercé, de manière répétée, son droit de visite et d'hébergement.

Propositions :

- mettre à la disposition des juges un barème indicatif pour les aider à fixer les pensions alimentaires*
- renforcer, par voie de circulaire, l'action du ministère public à l'encontre des parents qui ne respectent pas leurs obligations alimentaires*
- autoriser le juge à prononcer un retrait total ou partiel de l'autorité parentale à l'encontre du parent qui n'exerce pas son droit de visite et d'hébergement*

2.– Donner aux parents légaux la possibilité de désigner un délégué pour les actes de la vie courante de l'enfant

La plus grande fréquence des séparations de couples ayant des enfants entraîne la multiplication des familles recomposées, dans lesquelles les enfants vivent avec un beau-parent. En outre, dans les familles « monoparentales », le parent non gardien est souvent absent et le parent gardien, généralement la mère, peut éprouver le besoin de se faire assister par des tiers (grands-parents, oncles, tantes, amis) dans l'éducation et les soins de l'enfant.

Afin de prendre en compte la situation des trois millions de mineurs qui ne vivent pas avec leurs deux parents, la Mission souhaite apporter, dans l'intérêt de l'enfant, des solutions pragmatiques adaptées aux difficultés rencontrées, en respectant strictement les liens de filiation et sans ériger en norme une organisation de vie qui peut évoluer au fil du temps.

La loi permet le partage de l'autorité parentale entre les parents et un tiers. Mais elle exige une décision du juge aux affaires familiales, et elle conduit à placer un tiers au même niveau de responsabilité qu'un parent légal. De fait, ces dispositions sont très peu utilisées. En effet, dans la très grande majorité des cas de familles recomposées, ni les parents, ni les enfants ne souhaitent voir un tiers désigné comme exerçant l'autorité parentale en concurrence avec le parent non gardien. Il en va de même lorsqu'un seul parent légal élève l'enfant : s'il a besoin d'aide dans la vie courante, il ne souhaitera pas pour autant nécessairement déléguer son autorité parentale, car cela reviendrait à reconnaître implicitement son incapacité à exercer pleinement ses responsabilités vis-à-vis de son enfant.

L'intérêt de l'enfant est pourtant que le rôle éducatif des adultes qui l'entourent soit pleinement reconnu par la société et par lui-même, afin notamment d'éviter qu'il puisse contester la légitimité de la personne qui l'élève. Cela permettrait en outre de simplifier la vie quotidienne des familles.

La majorité de la Mission souhaite donc que soit offerte une solution différente et plus conforme aux aspirations et aux besoins des parents et des enfants que le partage de l'autorité parentale. Un « statut du beau-parent » imposé par la loi lui paraît une solution trop rigide, inadaptée à la préservation de la responsabilité première des parents. Elle souhaite affirmer la liberté des parents dans l'organisation de la vie quotidienne de l'enfant et dans le choix des adultes de confiance appelés à les aider dans leur mission d'éducation. C'est pourquoi elle propose d'ouvrir, par voie de convention, aux parents légaux qui le souhaitent la possibilité de donner à un tiers, beau-parent, grand-parent, voire à une autre personne qui s'occupe habituellement de l'enfant, une « délégation de responsabilité parentale » pour les actes usuels de la vie de l'enfant, qui pourrait prendre la forme soit d'un acte authentique signé devant notaire, soit d'un acte sous seing privé homologué par le juge. L'accord des deux parents légaux serait requis. Un désaccord mettrait fin immédiatement à la délégation. Ainsi le délégué verrait-il son rôle reconnu de manière générale – alors qu'aujourd'hui il doit avoir

une autorisation personnelle pour chacun des actes de la vie de l'enfant (sortie de classe, hospitalisation, vacances...) –, sans toutefois être placé au même rang ou en concurrence avec le parent, ni dans le regard de la société, ni dans celui de l'enfant.

Proposition :

– offrir aux parents la possibilité de donner à un tiers une « délégation de responsabilité parentale » pour les actes usuels de la vie de l'enfant, soit par acte authentique devant notaire et directement exécutoire, soit par acte sous seing privé homologué par le juge

3.– Renforcer la place des tiers après le décès des parents

Lorsque disparaît le parent qui faisait le lien entre l'enfant et le tiers qui l'élève, il existe, en l'état actuel du droit, un risque de séparation, préjudiciable à l'enfant.

Pour prévenir ce risque, la Mission propose d'autoriser le tiers qui élève l'enfant à demander lui-même au juge de lui confier l'enfant plutôt qu'au parent survivant.

Elle préconise également d'assouplir le principe de l'attribution automatique de la tutelle aux grands-parents à défaut de désignation d'un tuteur par le dernier parent. Il convient en effet de permettre au conseil de famille, présidé par le juge des tutelles, de déroger à ce principe, dans l'intérêt de l'enfant, au profit d'un tiers qui participe à son éducation. Cela permettrait par exemple d'éviter de confier la responsabilité d'un enfant très jeune à des ascendants trop âgés pour s'en occuper longtemps, alors qu'il a un beau-parent avec lequel il a vécu pendant plusieurs années et qui continue à élever ses demi-frères et demi-sœurs.

Propositions :

– autoriser le tiers qui élève l'enfant à demander au juge de le lui confier en cas de décès du parent
– à défaut de désignation d'un tuteur par les parents, prévoir l'attribution de la tutelle aux ascendants, sauf si le conseil de famille estime que l'intérêt de l'enfant justifie de désigner comme tuteur le tiers qui l'élève

4.– Améliorer l'exercice des droits des grands-parents en le subordonnant à l'intérêt de l'enfant

La loi prévoit que l'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants, et que seuls des motifs graves peuvent faire obstacle à ce droit.

La Mission s'est interrogée l'opportunité de modifier ces dispositions. Elle estime que c'est avant tout l'intérêt de l'enfant qui doit être pris en compte. En effet, justifier le refus d'un droit de visite par l'existence de motifs graves peut être traumatisant pour l'enfant. Si les grands-parents ont saisi la justice, c'est qu'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord avec les parents. Ceux-ci peuvent en outre être tentés de justifier de motifs graves pour que la demande de la partie adverse ne soit pas acceptée, ce qui va encore approfondir la tension au sein de la famille, selon la technique de « l'accumulation de griefs » (recueil de témoignages contre les grands-parents, *etc.*), que l'on a connue en cas de divorce pour faute, avant la réforme de 2004. La Mission estime que la pacification des différends intra-familiaux doit continuer d'être une priorité du droit de la famille, dans l'intérêt premier de l'enfant.

Afin d'éviter d'attiser les conflits familiaux, la Mission propose donc de subordonner l'exercice du droit d'un mineur d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants à sa compatibilité avec l'intérêt de l'enfant.

Proposition :

– prévoir que seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à son droit d'entretenir des relations avec ses ascendants

* * *

*

ii.– garantir la protection de l'enfant

Faute de repères et de lisibilité, la protection de l'enfance est confrontée à des incompréhensions, et parfois à des drames. En France, près de deux enfants décèdent encore chaque semaine de maltraitance, et, si le nombre d'enfants maltraités semble se stabiliser, les cas d'enfants en situation de danger augmentent. Il est urgent de donner aux familles et aux acteurs de la protection de l'enfance un signal fort.

Le rapport de la Mission présente le plan de réforme de la protection de l'enfance qu'elle a adopté et rendu public le 28 juin 2005 autour de trois priorités : renforcer la prévention et la détection des risques ; améliorer la prise en charge des enfants en danger ; et clarifier l'organisation du dispositif.

a.– Renforcer la prévention et la détection de l'enfance en danger

1.– Anticiper le dépistage dès la grossesse

La Mission est convaincue de la nécessité d'instituer un dépistage plus précoce.

Il paraît en premier lieu indispensable de renforcer le suivi des grossesses. À cette fin, la Mission préconise des entretiens réguliers et obligatoires avec des sages-femmes pour mieux préparer l'accouchement et détecter les situations à risques qui nécessiteront, après la naissance, un suivi à domicile. L'entretien du quatrième mois permet de réfléchir à l'accueil de l'enfant, mais il reste encore trop sommaire et uniquement médical.

La prévention de la maltraitance commence au moment même de la mise au monde. Il est donc important de favoriser l'implantation de « maisons de naissance » et de services de maternologie pour aider les mères en détresse qui ne parviennent pas à se sentir en relation avec leur nouveau né. Une naissance harmonieuse est une garantie essentielle pour l'avenir, et crée une véritable capacité de résilience des enfants.

Alors que les jeunes accouchées sortent de plus en plus tôt de la maternité, la Mission estime important de mettre en place à leur attention un accompagnement personnalisé, en développant les visites à domicile de sages-femmes et de puéricultrices.

Propositions :

– renforcer le suivi pré-natal effectué lors de l'entretien du 4^{ème} mois de grossesse, en élaborant un référentiel permettant de dépister les difficultés dans les liens entre la mère et l'enfant

– favoriser les « maisons de naissance » chargées de suivre la mère et l'enfant après l'accouchement, et les services de maternologie en milieu hospitalier, pour prévenir les troubles de l'attachement

– rendre possibles les visites à domicile de sages-femmes et de puéricultrices après l'accouchement, sur prescription du médecin accoucheur, de la sage-femme, du pédiatre ou du médecin généraliste, ou sur demande des parents

2.– Améliorer les procédures de détection

La Mission a pris la mesure des limites auxquelles se heurtent les procédures de détection actuellement en place. Dans l'affaire de Drancy, le dispositif n'a, de l'avis général, pas fonctionné : si chaque acteur a détenu des informations, celles-ci n'ont pas permis de déclencher une alerte suffisante pour prendre en charge les enfants. Les procédures de détection des situations à risques ne sont manifestement pas assez efficaces.

a) La détection des enfants en danger doit incomber à un responsable bien identifié

La Mission déplore que la loi du 10 juillet 1989, en se focalisant sur les situations de maltraitance, ait abandonné le concept, plus large, d'enfance en danger. La mission de prévention, confiée par ce texte aux conseils généraux, ne vise que les mauvais traitements à l'égard des mineurs, alors que l'ensemble des enfants susceptibles d'être mis en danger doit être protégé.

L'incertitude demeure sur les personnes chargées de piloter et de centraliser les informations sur les simples situations à risques. De fait, les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ne reçoivent pas copie des signalements de mineurs en danger lorsqu'ils sont transmis directement au parquet, et ne peuvent donc pas porter à la connaissance des magistrats les informations utiles dont ils disposent.

La Mission souhaite que cette incertitude soit levée, et que le conseil général soit explicitement chargé d'une mission de centralisation de l'ensemble des informations sur les situations à risques. Le conseil général doit être le passage obligé des informations préoccupantes, même en cas de saisine directe du parquet, en créant une cellule unique et facilement repérable. Dans les départements qui ont, de leur propre initiative, créé de telles cellules, on a constaté une réelle amélioration de l'efficacité des signalements.

Proposition :

– élargir la mission de détection du conseil général à l'ensemble des situations de danger et identifier dans chaque département une cellule de signalement

b) Les enseignants et les médecins doivent être davantage impliqués

La Mission juge essentiel de mieux associer l'école et les médecins à la détection des risques.

Il conviendrait de réintroduire dans les établissements scolaires et les cabinets médicaux des outils de veille pour détecter les enfants en danger. Le retour des assistants sociaux dans les écoles primaires et un travail en réseau avec les médecins libéraux paraît indispensable. De même, il faudrait mieux articuler le passage de relais entre la protection maternelle et infantile (PMI) et l'éducation nationale pour garantir la continuité du suivi.

La Mission préconise de rendre obligatoire un examen médical des enfants en âge de rentrer à la maternelle. Destiné aux enfants de trois ans, cet examen donnerait lieu à l'établissement d'un certificat de santé, dans les mêmes conditions que celles applicables à l'examen du 8^{ème} jour, du 9^{ème} mois et du 24^{ème} mois.

Face aux faibles moyens dont dispose aujourd’hui l’éducation nationale pour mettre en place un réel suivi médical des élèves⁽³⁾, la Mission propose d’expérimenter une extension des compétences de la PMI à l’ensemble des enfants en école primaire. La médecine scolaire ne s’occuperait plus que des adolescents.

L’attention de la Mission a été attirée sur le fait que les enseignants sont peu sensibilisés, notamment au cours de leur formation en institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), à la problématique de la maltraitance. Quant au corps médical et aux psychologues, ils semblent avoir une très mauvaise connaissance des spécificités de l’aide sociale à l’enfance, alors qu’au Québec, par exemple, il s’agit d’une spécialité reconnue. Une généralisation des formations à la détection des enfants en danger est indispensable.

⁽³⁾ Il n’existe actuellement qu’un médecin scolaire pour 5 510 élèves et une infirmière pour 1 835 élèves.

Propositions :

- IUFM*
- rendre obligatoire une formation à la détection de la maltraitance dans les IUFM
 - expérimenter dans des départements pilotes un élargissement de la compétence de la PMI à l'ensemble des enfants en école primaire
 - mettre en place un examen médical obligatoire pour les enfants de trois ans, donnant lieu à l'établissement d'un certificat de santé
 - prévoir dans la formation des médecins, des sages-femmes et des professions paramédicales un module sur l'enfance en danger

c) Les professionnels doivent pouvoir mieux évaluer le danger pesant sur l'enfant

La Mission constate qu'il n'existe aucune méthodologie pour évaluer les risques, faute d'un guide pour repérer les enfants maltraités ou en danger. Depuis quinze ans, les outils de référence n'ont pas évolué, alors que les situations auxquelles sont confrontés les travailleurs sociaux sont de plus en plus complexes. Les professionnels doivent disposer de nouveaux outils qui tiennent compte des apports théoriques relatifs à la psychologie de la petite enfance et de l'évolution des caractéristiques des enfants suivis par l'ASE.

Il conviendrait donc de créer un référentiel comportant des indicateurs du danger, pour aider les professionnels à repérer les situations à risques. Les guides expérimentés dans certains départements pourraient être généralisés, afin de mettre en place une méthodologie commune qui fasse consensus chez les professionnels.

En outre, la formation des acteurs de la protection de l'enfance doit comporter un module commun, relatif à la maltraitance. Cette formation commune apparaît d'autant plus indispensable que la forte rotation des professionnels ne permet pas de créer une culture partagée.

Propositions :

- créer un référentiel identifiant les indices des dangers pesant sur l'enfant, élaboré après un travail transversal et pluridisciplinaire
- créer un module de formation aux risques pesant sur l'enfant, commun à l'ensemble des formations de travailleurs sociaux

3.– Partager les informations

La Mission constate que la protection de l'enfance souffre d'abord du cloisonnement entre les différentes administrations compétentes, cloisonnement renforcé par les règles du secret professionnel qui, en l'état actuel du droit, n'autorisent pas le partage des informations.

Dans la pratique, les professionnels de la protection de l'enfance partagent leurs informations par un travail en réseau informel. Plusieurs intervenants ont fait part à la Mission de leurs craintes devant les incertitudes pesant sur la légalité de cette pratique. Ils ont réclamé une clarification des textes et préconisé la définition d'un « secret social partagé ».

La Mission propose donc de définir un cadre législatif clair, avec des échelons de responsabilité cohérents et identifiables :

- un encadrement strict doit être prévu pour prévenir les risques de créer un « fichier social » : le partage ne doit porter que sur des informations « contextualisées », c'est-

à-dire qui répondent à un problème donné, et n'intervenir qu'entre les professionnels chargés de l'enfant ;

– si cette information partagée devait être conservée sur un support unique permettant de garder trace des indices relevés, le respect des règles imposées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) devra être garanti.

La Mission suggère de s'inspirer des règles prévues, en matière de secret médical, par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Toutefois, la défense des enfants dépasse les enjeux de l'accès au dossier médical : si, en matière de santé, la loi doit s'efforcer d'assurer la continuité des soins – c'est à cette fin que le secret médical partagé a été autorisé –, en matière de protection de l'enfance, il s'agit de préserver le mineur contre des actes qui peuvent être commis à son encontre par des tiers, et parfois par ses parents. Aux yeux de la Mission, cette particularité justifie de s'écarter des règles applicables au secret médical sur deux points :

– le partage des informations ne doit pas rester une simple faculté, mais les professionnels chargés de l'enfant doivent avoir obligation de partager les informations susceptibles de permettre sa protection ;

– les informations doivent pouvoir être partagées sans l'accord des parents, à condition que ceux-ci soient préalablement avertis que des informations relatives à leurs enfants seront partagées entre professionnels pour déterminer au mieux la prise en charge nécessaire.

Proposition :

– définir par la loi un « secret social partagé » de manière à :

- *instaurer une obligation de partage des informations entre les professionnels de la protection de l'enfance, dès lors qu'il y a indice d'un danger pesant sur l'enfant, en précisant la nature des informations communicables et les professions concernées*
- *autoriser ce partage sans l'accord des parents, à condition que ceux-ci soient préalablement avertis que des informations relatives à leurs enfants seront partagées*
- *soumettre la transmission et le traitement des informations partagées à de très strictes règles de confidentialité, sous le contrôle de la CNIL*

4.– Garantir le suivi des familles détectées

La Mission insiste sur la nécessité de garantir le suivi des mesures de détection. Il ne suffit en effet pas que les risques soient repérés, encore faut-il que la famille fasse l'objet d'un suivi pour prévenir le passage à l'acte ou sa réitération.

L'attention de la Mission a été attirée sur le nomadisme et les stratégies d'évitement développés par certaines familles. Compte tenu de la pluralité des acteurs et de l'organisation territorialisée du dispositif, le déménagement de la famille est une des principales failles du suivi. La Mission propose de mettre en place plusieurs correctifs :

– des conventions entre les départements et les caisses d'allocations familiales (CAF) pourraient permettre à celles-ci, à partir de leur fichier d'allocataires, de renseigner le service de l'ASE qui a perdu trace de la famille, afin de lui faire connaître la nouvelle adresse de celle-ci. Le service de l'ASE du département de départ de la famille se mettra alors en contact

avec celui du département d'arrivée, pour lui signaler les coordonnées de la famille qui doit continuer à bénéficier d'un suivi ;

– les CAF pourraient également avoir obligation de signaler à la PMI les enfants pour lesquels les certificats de santé obligatoires n'ont pas été transmis ;

– l'absence de sanction de l'absence de production des certificats de santé obligatoires nuit au suivi médical des enfants qui, de fait, n'est réalisé que pour 50 % des enfants de 9 mois et 30 % des enfants de 24 mois. La Mission propose donc de renforcer cette obligation, en prévoyant, après lettre de rappel réaffirmant le caractère obligatoire de l'examen médical, une visite à domicile d'un travailleur social mandaté par la CAF auprès des familles qui ne transmettent pas les certificats de santé ;

– par souci de proximité, la responsabilité, actuellement exercée par les inspecteurs d'académie, de signaler les cas d'absentéisme scolaire pourrait être confiée aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement scolaire.

L'absence d'information sur les suites données aux signalements a un effet déresponsabilisant. Sauf s'il s'agit de maltraitance, les personnes qui signalent les situations de danger ne sont pas systématiquement tenues informées des suites réservées à leur signalement. La Mission propose donc de généraliser l'obligation d'information par l'autorité judiciaire (parquet et juge) ou le président du conseil général.

Propositions:

– utiliser les informations des CAF relatives au changement d'affiliation pour suivre les familles qui déménagent et permettre une continuité de ce suivi d'un département à l'autre, dans le cadre de conventions passées entre les conseils généraux et les caisses

– faire obligation aux CAF de signaler à la PMI les enfants pour lesquels les certificats de santé obligatoires n'ont pas été transmis

– sanctionner, après une lettre de rappel, l'absence de production des certificats de santé obligatoires (pour les examens médicaux du 8^{ème} jour, du 9^{ème} mois, du 24^{ème} mois et des 3 ans), par la visite à domicile d'un travailleur social mandaté par la CAF

– confier aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement scolaire le signalement de l'absentéisme scolaire à la CAF et au conseil général

– généraliser l'obligation, pour l'autorité judiciaire (parquet et juge) ou le président du conseil général, d'informer les personnes qui communiquent des informations concernant un enfant en danger des suites qui ont été données à cette communication

b.– Améliorer la prise en charge des enfants et de leur famille

1.– Clarifier les critères de prise en charge

a) La notion d'intérêt de l'enfant doit être précisée

Les mesures éducatives décidées par le juge reposent sur l'appréciation que celui-ci fait du danger pesant sur la santé, la sécurité, la moralité ou les conditions d'éducation de l'enfant. Le juge a, en outre, obligation de se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant.

La Mission s'est interrogée sur le caractère opératoire de la notion de danger et sur l'opportunité de définir plus précisément celle de l'intérêt de l'enfant, afin tenir compte des progrès des connaissances sur le développement de l'enfant. Elle estime que la notion de danger présente l'avantage de laisser une place à l'interprétation, et qu'il convient de ne pas rigidifier les règles applicables, ce qui n'empêche pas de créer un référentiel des indices de la

maltraitance. Le caractère évolutif des dangers pesant sur l'enfant rend malaisé d'en donner une définition législative.

La Mission juge préférable de maintenir la référence à la notion de danger et de préciser l'intérêt de l'enfant *via* un guide de bonnes pratiques, plutôt que par l'introduction d'une définition dans la loi. Inspiré des expériences menées à l'étranger, cet outil permettrait aux professionnels de disposer d'un guide déontologique, envisageant plusieurs situations concrètes avec des critères d'évaluation pour discerner au mieux l'intérêt de l'enfant qui doit être apprécié au cas par cas.

Proposition :

– préciser la notion d'intérêt de l'enfant à travers un guide de bonnes pratiques, afin notamment de définir les carences éducatives dont le mineur peut faire l'objet

b) L'intervention du juge doit être plus ciblée

La Mission s'inquiète de la tendance à la « judiciarisation » de la prise en charge des enfants en danger.

Cette tendance a un effet déresponsabilisant : la tentation est grande, pour se décharger de toute responsabilité, de procéder à un signalement judiciaire, au lieu de chercher si les services de la protection de l'enfance peuvent trouver une solution. De fait, le juge est saisi de situations qui manifestement pourraient être résolues par la voie administrative. Cette pratique a des conséquences préjudiciables pour les enfants en danger, car elle entraîne une aggravation de l'engorgement des tribunaux qui rejaillit sur l'efficacité globale du dispositif.

Les textes ne prévoient pas une ligne de partage claire entre les mesures administratives et les mesures judiciaires. Si les règles appliquées par le juge sont relativement précises, les critères d'intervention de l'ASE sont définis par le code de l'action sociale et des familles dans des termes très généraux : l'article L. 221-1 vise les difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement l'équilibre de l'enfant. En outre, le principe de subsidiarité prévu par la loi reste partiel. Le président du conseil général a obligation de saisir le juge en cas d'impossibilité d'évaluer la situation ou de refus de la famille d'accepter l'intervention de l'ASE (article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles). Cependant, cette obligation ne joue que si l'enfant est victime de maltraitance. Pour les situations de danger sans signe de maltraitance, aucune disposition ne prévoit les critères de saisine du juge.

L'absence de précision des textes a laissé une culture de « mandat judiciaire » se développer, au risque de créer une rupture entre le suivi administratif et le suivi judiciaire, le juge pouvant confier directement une mesure à un service placé sous la tutelle du ministère de la justice, sans passer par l'ASE.

La Mission souhaite préciser les critères d'intervention de l'ASE en les harmonisant avec ceux appliqués par le juge. Ainsi, l'ASE interviendrait pour les situations mettant en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant. En outre, le caractère subsidiaire de la saisie du juge serait généralisé : quel que soit le danger pesant sur l'enfant, le juge ne serait compétent qu'en cas d'impossibilité d'évaluer la situation ou de refus manifeste de la famille de coopérer. Corrélativement, dans ces deux cas, le président du conseil général aurait l'obligation de saisir la justice.

Propositions :

– préciser les missions de l'ASE par référence aux quatre conditions indispensables au développement de l'enfant posées par la loi (santé, sécurité, moralité et éducation)

– donner aux conseils généraux une compétence générale pour l'enfance en danger et réserver l'intervention du juge aux situations pour lesquelles il y a impossibilité d'évaluer la situation ou refus de la famille de coopérer ; expérimenter ce nouveau partage de compétence dans les départements intéressés

– faire obligation au président de conseil général de saisir le juge lorsqu'il y a impossibilité d'évaluer la situation ou refus de la famille de coopérer, et notamment de donner accès à son domicile

2.– Revoir les modalités de la prise en charge

a) Mieux prendre en charge les enfants et leur famille

La Mission s'est interrogée sur la priorité donnée par les textes au maintien de l'enfant dans sa famille.

Certaines personnes auditionnées dénoncent une « idéologie du lien familial » : les travailleurs sociaux et les juges s'identifient beaucoup plus aux parents qu'aux enfants, et le dispositif de protection de l'enfance repose sur le postulat contestable selon lequel la famille biologique est toujours préférable à une famille d'accueil. Ceci justifie des allers et retours entre famille d'accueil et famille biologique, parfois destructeurs pour les jeunes enfants qui ont avant tout besoin d'un référent affectif stable. Le maintien de l'enfant dans son milieu familial devrait donc dépendre de la capacité de ses parents à l'éduquer.

Le code civil prévoit que l'enfant doit être maintenu dans son milieu familial « *chaque fois qu'il est possible* ». La Mission considère que, si le maintien de l'enfant dans sa famille doit rester l'objectif du dispositif de protection de l'enfance, le critère d'appréciation actuellement en vigueur est trop flou. Elle propose donc de soumettre la décision du juge à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Ainsi un mineur ne pourrait rester ou revenir dans sa famille que si cette mesure n'est pas susceptible de nuire à son intérêt.

Par ailleurs, la Mission souligne la nécessité de diversifier les mesures éducatives et de renforcer le soutien aux parents. Le code de l'action sociale et des familles comporte une lacune importante : en créant une alternative stricte entre le soutien à domicile et le placement, il n'offre pas à l'ASE une palette d'interventions suffisante pour prendre en compte les particularités de chaque famille. La Mission propose de sortir du « tout ou rien » en donnant une reconnaissance législative aux expériences intermédiaires développées par certains départements : internats de semaine, placements de week-end et de vacances, prises en charge de jour, et même la pratique, paradoxale mais apparemment positive, du « placement sans déplacement » expérimentée dans le Gard depuis plusieurs années. Cette préconisation se traduirait par l'inscription, dans le code de l'action sociale et des familles, de la possibilité d'un accueil de jour, c'est-à-dire d'une forme d'intervention intermédiaire entre le placement et l'aide à domicile.

En outre, il est essentiel que, lorsqu'un placement est décidé, il soit possible de continuer le suivi social ou médico-psychologique des parents. L'accompagnement des parents est indispensable pour éviter la répétition de la maltraitance et préparer le retour des enfants dans leur milieu familial. Or, en l'état actuel du droit, dès que l'enfant est placé, les services ne sont pas autorisés à prendre des mesures d'assistance éducative pour organiser une aide en direction des parents. Cette lacune mérite d'être corrigée.

Pour préparer le retour de l'enfant dans sa famille, la médiation familiale qui ne repose actuellement que sur des initiatives associatives devrait être plus largement utilisée. Elle est encore perçue comme une modalité destinée à préparer une procédure de séparation ou de divorce, alors qu'elle peut être entamée à titre préventif, bien en amont de la problématique de séparation du couple.

La Mission s'inquiète, comme l'ensemble des personnes auditionnées, des difficultés rencontrées par la pédopsychiatrie et des conditions dans lesquelles les prises en charge s'effectuent. Il n'est pas rare qu'un enfant considéré en danger attende plusieurs mois pour obtenir une consultation. Afin d'élargir l'offre de soins, la Mission préconise un financement par l'assurance maladie des consultations de psychologues lorsqu'elles sont prescrites par un médecin.

Propositions :

- réserver le maintien de l'enfant dans son milieu familial aux situations où ce maintien n'est pas susceptible de nuire à l'intérêt de l'enfant*
- introduire dans le code de l'action sociale et des familles une prestation d'accueil de jour, intermédiaire entre l'aide à domicile et la prise en charge*
- donner la possibilité à l'ASE de compléter les mesures de prise en charge par un suivi social ou médico-psychologique des parents*
- utiliser la médiation familiale pour prévenir la maltraitance et préparer le retour de l'enfant dans sa famille*
- faire prendre en charge par l'assurance maladie les consultations des mineurs et de leur famille auprès de psychologues sur prescription médicale*

b) Garantir la continuité de l'accueil des enfants

La continuité de l'accueil est essentielle à la stabilité affective des enfants placés. Les changements de foyers ou de familles d'accueil doivent être limités afin de permettre aux mineurs de créer des liens affectifs avec un référent éducatif qui pourrait se substituer à l'image parentale. La théorie de l'attachement montre les risques de déstructuration définitive des mineurs, et particulièrement des enfants en bas âge, qui sont ballottés entre différentes personnes.

La Mission souhaite faire figurer dans la loi un principe d'accueil unique. Ce principe ne doit cependant pas constituer une obligation, mais tenir compte de la situation de l'enfant. L'application stricte d'une obligation de placement unique se heurterait en effet aux problèmes de recrutement de familles d'accueil et à la difficulté fréquente qu'éprouvent certains enfants, même maltraités, à se détacher de leurs référents parentaux, malgré les insuffisances de ces derniers. En outre, l'enfant peut rencontrer des difficultés dans la relation avec sa famille d'accueil.

La Mission s'est interrogée sur l'opportunité de conserver les pouponnières. Celles-ci sont utiles pour l'accueil des enfants nés sous X et comme hébergement d'urgence permettant de poser un diagnostic sur le mode d'accueil le mieux adapté. Néanmoins, elles ne permettent pas à l'enfant accueilli, malgré la présence d'adultes « référents », de retrouver la condition d'un attachement stable nécessaire à son développement affectif, à l'inverse du placement en famille d'accueil. C'est pourquoi la Mission estime que le placement en pouponnière doit être une solution uniquement provisoire, qu'elle souhaite limiter à trois mois.

S'agissant de la durée des placements en établissement ou en famille d'accueil, le seul critère qui vaille semble reposer sur le besoin de l'enfant. La réduction de la durée du placement n'est pas, en soi, un objectif : si l'enfant doit être séparé durablement de ses parents, il faut allonger cette durée, et lui permettre ainsi de construire des liens nouveaux, au lieu de le soumettre à des allers et retours chaotiques.

Néanmoins, il semble indispensable à la Mission que les mesures d'assistance éducative fassent l'objet d'une réévaluation périodique. C'est pourquoi elle préconise que la situation de chaque enfant soit examinée tous les ans. L'article L. 223-5 du code de l'action sociale et des familles pourrait prévoir un bilan annuel de tout enfant confié à l'ASE, prenant en compte son état de santé physique et psychique, sa scolarité et ses relations familiales. Transmis aux parents et le cas échéant au juge, ce bilan doit être l'occasion d'évaluer le

développement physique, psychique et intellectuel de l'enfant, et de vérifier s'il se sent dans une situation de sécurité affective suffisante.

Propositions :

– soumettre l'ASE et le juge à une obligation de garantir la continuité de l'accueil de l'enfant en prévoyant un principe d'accueil unique, sauf cas particulier justifié par la situation de l'enfant

– limiter les séjours en pouponnière à une durée maximale de trois mois

– soumettre les services de l'ASE à l'obligation de procéder annuellement à un bilan de chaque enfant pris en charge, transmis aux parents et, le cas échéant, au juge

c) Respecter les droits des mineurs étrangers isolés

Les enfants étrangers qui arrivent seuls et illégalement en France sont privés d'une partie de leurs droits : d'abord celui de vivre avec leur famille, ou au moins dans leur milieu d'origine, ensuite, lorsque leur retour est impossible, leur droit à l'éducation, et en particulier à la formation professionnelle.

En effet, les mineurs étrangers isolés rencontrent des difficultés croissantes pour accéder à la formation professionnelle et obtenir une carte de séjour. Le nombre d'étrangers entrés en France avant l'âge de dix-huit ans et dépourvus de liens familiaux a sensiblement augmenté, passant d'environ 200 en 1997 à un peu plus de 3 600 au 30 septembre 2004, selon les chiffres donnés par l'inspection générale des affaires sociales. Bien qu'ils soient pris en charge en cours de leur minorité par l'ASE moyennant des coûts importants ⁽⁴⁾, ces mineurs sont menacés d'être reconduits dans leur pays d'origine lorsqu'ils atteignent leur majorité, faute d'insertion professionnelle suffisante.

Deux dispositions récentes ont amélioré la situation des mineurs étrangers isolés pris en charge par l'ASE avant l'âge de seize ans :

– l'article 28 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit que la situation de l'emploi ne peut plus être opposée à un étranger mineur qui demande une autorisation de travail pour bénéficier d'une formation professionnelle rémunérée (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation), dès lors qu'il est pris en charge par l'ASE depuis l'âge de seize ans ;

– en conséquence, la circulaire du ministre de l'intérieur en date du 2 mai 2005 donne aux étrangers mineurs ou jeunes majeurs pris en charge par l'ASE avant l'âge de seize ans droit à une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire » selon la durée du contrat de travail souscrit.

En revanche, aucune disposition législative n'est prévue en faveur des enfants pris en charge par l'ASE après seize ans, alors que la majorité des mineurs arrivent en France après cet âge.

La Mission préconise un renforcement des actions de coopération pour organiser le retour des mineurs étrangers isolés dans leur pays d'origine. Lorsque ce retour s'avère impossible, elle souhaite donner aux étrangers isolés arrivés en France après l'âge de seize ans la possibilité de suivre, dès lors qu'ils ont fait la preuve de leur intégration et sur décision du

⁽⁴⁾ Le coût de la prise en charge des mineurs étrangers isolés est estimé par l'inspection générale des affaires sociales entre 71 et 115 millions d'euros.

préfet, une formation rémunérée, après que, à leur majorité, le conseil général a décidé de continuer leur prise en charge par l'ASE sous la forme d'un contrat de « jeune majeur ».

Propositions :

- renforcer les actions de coopération pour organiser le retour des mineurs étrangers isolés dans leur pays d'origine*
- donner, sur décision du préfet, accès à la formation professionnelle rémunérée aux étrangers isolés arrivés en France après l'âge de seize ans, qui continuent à être pris en charge par l'ASE dans le cadre d'un contrat de « jeune majeur »*

d) Préciser les modalités d'exercice de l'autorité parentale

Les enfants confiés à un établissement ou à une famille d'accueil restent placés sous l'autorité de leurs parents. Juridiquement, toutes les décisions importantes relatives à leur éducation relèvent encore de la décision des parents, alors même qu'ils ne partagent pas leur vie quotidienne. L'article 375-7 du code civil précise seulement que les parents « *exercent tous les attributs [de l'autorité parentale] qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure d'assistance éducative* ».

Ces dispositions ne sont pas adaptées aux situations où les parents ne sont pas en mesure de prendre les décisions nécessaires à la vie quotidienne de l'enfant. La Mission préconise donc, dans certaines circonstances, de donner au juge pour enfants le pouvoir de porter une atteinte ponctuelle à l'autorité parentale, s'agissant des droits usuels utilisés pour la vie courante de l'enfant, tels que l'autorisation d'opérer, de sortir du territoire, de pratiquer une activité culturelle ou sportive, ou de prendre toute décision relative à la vie scolaire de l'enfant.

L'attention de la Mission a été attirée sur difficultés qui apparaissent en cas d'accidents dont sont victimes les enfants placés, les parents n'étant pas toujours en mesure de faire les démarches nécessaires pour sauvegarder les droits de leurs enfants. La déclaration de l'accident est parfois effectuée par l'établissement de placement, mais les pratiques semblent différer d'un département à l'autre. Il convient donc de clarifier par voie de circulaire les modalités pratiques de l'exercice de l'autorité parentale lorsqu'un enfant est placé.

Propositions :

- préciser par voie de circulaire les conditions d'exercice de l'autorité parentale en cas de placement de l'enfant*
- donner aux juges des enfants la possibilité de décider ponctuellement des délégations d'autorité parentale pour l'exercice des droits de la vie courante*

c.– Clarifier l'organisation du dispositif de protection de l'enfance

Les circuits de décision du dispositif de protection de l'enfance sont excessivement complexes, peu cohérents et difficilement compréhensibles par les usagers. Pourtant, les moyens ne manquent pas : globalement, plus de 5 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour la protection de l'enfance, et, dans certains départements, c'est le premier poste de dépenses de l'action sociale.

La double tutelle (celle du conseil général d'une part, celle du juge pour enfants d'autre part) sous laquelle la décentralisation a placé la protection de l'enfance aboutit à une dilution des responsabilités. Lorsque le juge décide de confier directement un enfant à un particulier ou un à établissement, le département n'en est pas averti, et ne dispose ainsi d'aucune information sur cet enfant. Le département n'exerce pas de contrôle du suivi des mesures judiciaires que, pourtant, il finance, et le service chargé d'exécuter la mesure ne rend compte qu'au magistrat. Il n'existe aucun référent susceptible de garantir la continuité du suivi, et par conséquent son évaluation.

La Mission considère que la décentralisation ne doit pas conduire à enfreindre le principe d'égalité et que des efforts doivent être faits pour harmoniser les pratiques de l'aide sociale à l'enfance. L'État doit rester le garant de la protection de l'enfance, et impulser une politique ambitieuse en énonçant des objectifs et en veillant à la qualité du service rendu.

1.– Renforcer la cohérence de l'action des départements

La complexité de l'organisation impose de désigner clairement un chef de file, capable de coordonner des structures placées sous des tutelles différentes. Il convient de conforter la place des départements, tout en utilisant le rôle de proximité joué par les communes.

La Mission propose d'identifier chaque président de conseil général comme protecteur départemental de l'enfance. Celui-ci désignerait un référent unique pour l'ensemble des interventions relevant de la protection de l'enfance. Cette identification permettrait de donner à l'action du conseil général une lisibilité comparable à celle dont bénéficie le juge pour enfants : toute personne confrontée à un enfant en danger, qu'il s'agisse d'un professionnel ou d'un particulier, doit savoir à qui s'adresser.

Pour tenir compte de l'implication des maires, la Mission juge indispensable de mieux associer les communes. Il convient donc de réfléchir à la possibilité d'encourager, sur le modèle des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, la création de conseils locaux de la protection de l'enfance placés sous la responsabilité conjointe du maire et du président du conseil général.

Propositions :

- affirmer aux yeux du grand public le rôle central du président du conseil général en tant que protecteur départemental de l'enfance*

– encourager au niveau communal la création d'un conseil local de protection de l'enfance, placé sous la responsabilité conjointe du maire et du président du conseil général et chargé de partager les informations sur les familles à risques

2.– Moderniser le fonctionnement des juridictions pour enfants

La Mission s'est interrogée sur l'opportunité de créer une juridiction de la famille regroupant les compétences des juges pour enfants et celles des juges aux affaires familiales. Elle craint que cette réforme ne tienne pas suffisamment compte des spécificités de la justice des mineurs. Le travail d'un juge pour enfants est en effet fondamentalement différent de celui d'un juge aux affaires familiales : le second fait la loi dans la famille sans assurer le « service après vente », tandis que le premier travaille avec les services sociaux pour revoir régulièrement la situation de l'enfant et modifier ses décisions en fonction de l'évolution de sa situation. Supprimer la spécialité du juge pour enfants risquerait de mettre au second plan l'accompagnement dont le mineur a besoin, une fois la décision judiciaire prononcée.

La Mission considère que l'amélioration de la justice des mineurs passe par une reconnaissance de la fonction spécifique d'encadrement assurée par le vice-président du tribunal de grande instance chargé du tribunal pour enfants, et par une plus grande spécialisation de la formation des juges pour enfants.

La modernisation des juridictions pour enfants demande également une réduction des délais de jugement. Sur ce point, l'outil de suivi dont dispose la Chancellerie mérite d'être amélioré. La Mission préconise la publication de statistiques annuelles sur les délais de jugement des tribunaux pour enfants, dans le but de les réduire à trois mois.

Propositions :

– prévoir une formation spécifique pour les juges pour enfants avant leur prise de fonction
– reconnaître les fonctions d'encadrement assurées par le vice-président du tribunal de grande instance chargé de présider le tribunal pour enfants
– prévoir la publication, par chaque juridiction pour enfants, de ses délais de jugement pour le traitement de l'enfance en danger, et se donner pour objectif de les réduire à trois mois

3.– Renforcer les contrôles et harmoniser les pratiques des départements

La Mission constate qu'il n'existe pas de réel contrôle des politiques de protection de l'enfance. Les conseils généraux ne disposent pas d'outils à la hauteur des enjeux pour évaluer les résultats de leurs actions et apprécier la qualité des services rendus par les associations habilitées auxquelles les conseils généraux délèguent de nombreuses missions.

Afin de renforcer et de cibler les contrôles, la Mission préconise de donner au Défenseur des enfants le pouvoir de saisir le ministre chargé des affaires sociales aux fins de diligenter une enquête par l'inspection générale des affaires sociales, et de rendre publiques les conclusions de celle-ci. Cette possibilité d'évaluation ciblée sera sans doute plus efficace qu'une procédure de contrôle généralisée mais beaucoup moins approfondie.

D'un département à l'autre, l'effort financier consenti par les conseils généraux est inégal et les normes diffèrent. Soucieuse du respect du principe d'égalité territoriale de traitement, la Mission souhaite harmoniser les pratiques des acteurs de la protection de

l'enfance. La formation commune aux métiers relevant de l'action sociale facilitera l'acquisition de référentiels partagés et permettra de rapprocher les expériences. Néanmoins, il semble important de disposer de normes nationales minimales, définissant les pratiques professionnelles et les conditions d'accueil (taux d'encadrement, conditions de qualification des professionnels, équipement des locaux...). D'autres secteurs décentralisés chargés d'accueillir des enfants, et notamment les services de la PMI, de la petite enfance ou ceux relevant de la jeunesse et des sports sont d'ores et déjà encadrés par de telles normes. La définition de ces normes sera une excellente occasion de réfléchir sur les pratiques qui font consensus et sur les actions expérimentales qu'il faudrait généraliser.

Propositions :

- donner au Défenseur des enfants le pouvoir de saisir le ministre chargé des affaires sociales d'une demande d'enquête, et de rendre publiques les conclusions de cette enquête*
- harmoniser l'action des départements par la définition de normes nationales minimales*