

Chapitre III

LE DROIT À UNE FAMILLE ET UNE PROTECTION DE REMPLACEMENT

Articles de la CIDE concernés	
Orientation de l'enfant et évolution de ses capacités	art. 5
Responsabilités des parents	art. 18-1
Séparation d'avec les parents	art. 9
Réunification de la famille	art. 10
Déplacements et non-retour illicites	art. 11
Enfant privé de son milieu naturel	art 20
Adoption	art. 21

31.	Une politique vers les familles
311.	Un ministre aux compétences réduites
312.	La politique familiale
312.1.	La conférence annuelle de la famille
312.2.	Le droit de la famille toujours
312.3.	Parmi les mesures acquises en 2002 :
312.31.	Donation grands-parents / petits-enfants
312.32.	Allocations familiales
312.33.	En faveur des familles ayant un enfant handicapé
312.34.	En direction des familles les plus fragiles
312.35.	La lutte contre la polygamie
32.	La réforme du droit de la famille : à la hussarde !
33.	L'exercice des responsabilités parentales
331.	Autorité parentale et responsabilité parentale : une fonction sociale confirmée
331.1.	Le refus de réécrire l'article 371 du Code civil napoléonien
331.2.	La majorité parlementaire a entendu redéfinir l'autorité parentale
331.3.	La réforme du divorce pour faute
331.4.	Oui au relais donné à la médiation familiale
332.	La co-responsabilité parentale
332.1.	Les limites posées à la contestation de paternité
332.2.	L'incitation à la reconnaissance conjointe et préalable de l'enfant par les futurs
332.3.	parents
332.4.	Le congé de paternité rénové est entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 2002
333.	La co-responsabilité parentale en droit et la fin du sexisme anti-pères
34.	Le statut des accueillants
341.	Le droit de voir ses parents soutenus ou mobilisés

341.1.	L'aide aux responsabilités parentales
341.2.	Une information sur les élections aux Conseils des établissements scolaires
341.3.	Un soutien aux familles et à la parentalité
342.	L'exercice des responsabilités parentales
342.1.	Les parents mobilisés
342.11.	Les sanctions civiles
342.111.	Les sanctions financières
342.112.	La responsabilité civile de plein droit
342.113.	Enfants en institutions
342.12.	La suppression des allocations familiales
342.2.	Le retrait de l'autorité parentale
343.	Les limites de la responsabilité pénale des parents
344.	Éviter d'incarcérer les parents ou limiter la durée de l'incarcération
	Le recours au parrainage : entre mythe et réalité
35.	
	Le droit de l'enfant à devenir parent lui-même
36.	
361.	Le droit de l'enfant à s'inscrire dans une famille : l'adoption
362.	L'adoption en général
362.1.	Le PACS peut-il ouvrir droit à adoption ?
362.2.	L'adoption par une personne homosexuelle remise en cause par le Conseil d'État
362.3.	L'adoption par un couple homosexuel
363.	L'adoption par un couple non marié : un débat en suspens
364.	Supprimer l'adoption plénière telle qu'elle est aujourd'hui
365.	L'adoption comme réponse à la situation des enfants délaissés
	L'adoption transnationale

31. Une politique vers les familles.

De longue date, le droit français peut se résumer par la formule : « **Tout enfant à droit à une famille, d'abord la sienne, à défaut une autre dans laquelle s'inscrire juridiquement par l'adoption** ».

Notre société, dans l'esprit de la Convention internationale sur les Droits de l'Enfant, tient pour premier le droit de l'enfant à une famille et, d'abord celle de ses géniteurs. Il faut des faits graves et une décision de justice pour pouvoir l'en priver. Tel est l'ordre de la loi.

À son actif encore, cette idée qu'il faut militer pour la « bien-traitance » des enfants, sans renoncer à améliorer le dispositif de réponse à la maltraitance.

Quelques données familiales 2002¹ :

- les naissances : 795 700 naissances vivantes ; elles baissent légèrement de 2001 à 2002 - baisse déjà engagée en 2001, après l'année record de 2000 ;
- 45 % des enfants naissent désormais de couples non mariés ;
- l'âge du premier enfant pour les femmes recule à nouveau : 29,4 ans en moyenne ;
- les mariages baissent : 8 000 de moins qu'en 2001 ; à 288 000, on en revient au chiffre du milieu des années 90 ;
- les divorces se stabilisent à 110 000 ;
- le PACS se stabilise : 23 178 PACS ont été enregistrés par les tribunaux en 2000, pour 19 804 en 2001, 22 500 en 2002 (65 000 depuis la loi) ; on enregistrerait 4 635 ruptures de PACS fin 2002 soit 5.5%.

Source : INSEE et INED 2003

La politique familiale est plus que jamais un objectif affiché par le gouvernement.

311. Un ministre aux compétences réduites à la famille.

Le ministère délégué à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées n'aura pas survécu au gouvernement Jospin, alors même que ce ministère avait su se faire reconnaître par les autres départements ministériels. Le gouvernement Raffarin ne compte plus de ministère de cette nature. M. Jacob est ministre de la Famille auprès de M. Mattei, ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées qui s'est vu confier, implicitement et non explicitement, le secteur de l'enfance.

On regrettera cette disparition d'un département ministériel en charge de l'enfance qui aurait pu d'ailleurs être rattaché à la Jeunesse et à l'Éducation ; dans la nouvelle donne ministérielle, heureusement et enfin, les Sports ne sont plus liés à la Jeunesse... Nous avons dit tout le bien que finalement nous voyions au fait que le même ministre ait sous sa responsabilité la famille et l'enfance qui se recourent largement mais reste des objets politiques distincts.

¹ *Le Monde*, 30 janvier 2003.

312. La politique familiale.

La famille reste un « objet » politique présenté comme majeur, mais surtout quand on dénonce la démission de certains parents et que l'on profère des menaces contre ceux des parents qui n'exerceraient pas leurs responsabilités ! Pour autant, force est de reconnaître que la famille ne fut pas un thème de campagne lors de la double période électorale. Thème abordé certes (par exemple par M. Chirac à Bordeaux en avril 2002), mais thème parmi d'autres...

Le début 2002 fut l'occasion pour la majorité sortante de parachever son travail parlementaire pour mettre à jour, de son point de vue, le droit de la famille (voir ci-dessus 211., 221. et 23.) sans pour autant pouvoir tout concrétiser (ex. : la réforme du droit du divorce avec le souci d'en finir avec le divorce pour faute).

L'expectative

En 2002, lors de sa prise de fonction, le nouveau gouvernement s'est contenté, à une mesure essentielle près, d'annonces et d'installation de groupes de travail. Les contours de sa grande mesure financière en faveur des familles restent flous.

312.1. La conférence annuelle de la famille.

L'échéance est la conférence annuelle de la famille – à laquelle il a été renoncé avec l'accord des mouvements familiaux pour 2002 – qui a été programmée pour mars 2003.

Dans cette perspective trois groupes de travail ont été mis en place :

1. Le premier groupe, présidé par Mme Hermange ancienne élue parisienne en charge de la petite enfance, réfléchit à la mise en oeuvre de « l'allocation unique d'accueil du jeune enfant » annoncée par le futur président comme la pierre angulaire de sa politique. Cette prestation dite de libre-choix, *dixit* M. Jacob, aura « pour objectif de simplifier le dispositif de prestations existant tout en garantissant le libre choix du comportement d'activité et du mode de garde ». Plus précisément le souci du gouvernement est de réformer le statut des assistantes maternelles.

2. Le deuxième groupe, sous la responsabilité de Mme Martine Clément, chef d'entreprise, travaillera sur le thème classique de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, en s'attachant aux services à la famille et à la parentalité. Il s'agit de faciliter des initiatives prises par les entreprises en contrepartie d'une défiscalisation; il s'agit aussi de promouvoir le télé-travail et la mise en oeuvre d'un financement croisé public-privé pour des crèches inter-entreprises.

Sur ce terrain le gouvernement Jospin avait décidé :

- la reconduction du fonds d'investissement pour la petite enfance ;
- l'accroissement des subventions aux structures d'accueil des enfants de moins de 3 ans dans le cadre de la convention CNAF -État 2001-2004.

Par ailleurs des dispositions ont été annoncées et mises en œuvre avec l'aide des CAF pour faciliter le recours à la médiation familiale. Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents (REAAP), dont l'action avait été saluée, ont été maintenus et renforcés (30 MF de plus par an sur 2002, 2003 et 2004).

3. Le troisième groupe, présidée par Mme de Pannafieu, élue de Paris, étudie la simplification des démarches administratives qui pèsent sur les familles.

Au nom de l'UNAF (Union nationale des Associations familiales), son président M. H. Brin a salué la méthode de concertation développée et les objectifs avancés. En revanche, d'autres mouvements familiaux s'interrogent sur le renoncement à renforcer encore l'effort en faveur des crèches (6% des enfants accueillis) pour favoriser la garde à domicile et les assistantes maternelles qui déjà accueillent 20% des enfants.

312.2. Le droit de la famille toujours.

M. Perben, ministre de la justice a par ailleurs annoncé, en liaison avec M. Jacob, qu'il relançait la révision de la loi de 1975 sur le divorce, mais sans l'intention de mettre fin au divorce pour faute. Un groupe de travail a été installé le 17 décembre 2002 et doit remettre son rapport dans les six mois, pour le vote à l'automne d'une nouvelle loi. La proposition de loi Colcombet (PS), avancée sous la précédente législature, était restée bloquée au Sénat après son adoption par l'Assemblée en octobre 2001. Le souci était alors de déjudiciariser le divorce en limitant le recours au divorce pour faute aux « *faits d'une particulière gravité, procédant notamment de violences physiques ou morales* ».

Le nouveau ministre a annoncé par ailleurs son souci de lutter contre la violence à la télévision et dans les médias en étant partie prenante du dispositif de classification des films et émissions. Il s'inscrit dans le prolongement de ce que voulait son prédécesseur, Mme Royal, qui avait affiché sa volonté de veiller au contenu des programmes télévisés, malgré les limites d'un tel exercice au temps du multimédia, d'internet et du câble.

312.3. Parmi les mesures acquises en 2002 :

312.31. Donation entre grands-parents et petits-enfants.

Tout un symbole! La seule mesure d'ores et déjà concrétisée n'est pas neutre : il s'agit du doublement de **l'abattement de 15 000 à 30 000 euros tous les dix ans, pour les donations entre les grands-parents et les petits-enfants.** Pour le ministre, il s'agit de relancer la « solidarité entre générations ». Cette mesure avait été lancée en 1996 avec un certain succès. Le gouvernement estime qu'elle concernera 100 000 familles. Pas nécessairement les plus défavorisées de France !

312.32. Les allocations familiales.

Par ailleurs, il a été décidé que les allocations familiales seraient revalorisées de 1,7% au 1^{er} février 2003 contre l'avis du Conseil d'administration de la CNAF qui estimait la revalorisation avancée insuffisante.

Rappel de données :

- on rappellera que 6 millions de foyers perçoivent une prestation familiale ; en 2001 elles représentent : 36 milliards 951 000 euros pour les allocations familiales² ; les dépenses de protection sociale en faveur des familles ont progressé de 3,6% en 2001, soit sensiblement plus vite qu'en 2000 ;
- l'allocation parentale d'éducation, qui avait atteint un palier entre 1998 et 2000, progresse à nouveau en 2001 pour concerner 549 000 allocataires ;
- le nombre de bénéficiaires de l'allocation pour jeune enfant est stable depuis 1998 ;
- l'allocation pour garde de jeune enfant a concerné moins de familles à la suite de l'abaissement de son avantage fiscal et du fait d'avoir été modulée selon les ressources ;
- les allocataires de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle augmentent régulièrement, les prestations liées à la monoparentalité (API et ASF) croissent en 2001 ;
- L'allocation logement à caractère familial et l'allocation logement à caractère social augmentent.

La question est régulièrement posée d'étendre (au nom de la non-discrimination entre enfant, art. 2 de la CIDE) au premier enfant les allocations familiales. Il s'agit là d'une mesure à quelques 2,5 milliards d'euros environ (16 ou 17 milliards de francs) par an. Ceci explique qu'il n'y a pas été donné suite jusqu'ici. Le gouvernement n'entend pas innover sur ce point. Il rappelle³ que les familles ayant un seul enfant à charge bénéficient déjà des prestations familiales notamment lorsque l'enfant est jeune : l'allocation pour jeune enfant est attribuée sous conditions de ressources ; les aides à la garde leur sont accessibles (aide à l'emploi d'une assistante maternelle et allocation de garde d'enfant). Les allocations de rentrée scolaire et les aides au logement sont aussi versées aux parents d'un seul enfant.

312.33. En faveur des familles ayant un enfant handicapé.

- Deux mesures intéressantes avaient été programmées par le gouvernement sortant pour 2002 :
- la réforme de l'allocation d'éducation spéciale (AES) et de ses compléments : 250 millions de F ont été provisionnés pour 2002 ;
 - le soutien à l'intégration scolaire des enfants porteurs de handicap.

312.34. En direction des familles les plus fragiles,

on relèvera les difficultés :

- pour concrétiser le rapport Roméo (voir ci-dessous) ;
- pour faire vivre la dynamique des États généraux, locaux et nationaux, de la protection de l'enfance issue de la circulaire du 10 mai 2001 ; la mise en place en novembre 2002 d'une nouvelle mission confiée à P. Naves laisse perplexe...

312.35. La lutte contre la polygamie.

Une nouvelle fois les pouvoirs publics s'inquiètent des développements pris par la polygamie de familles venues de l'étranger⁴. En Seine Saint-Denis on évalue entre 6 à 9 000 familles polygames. Le titre de séjour longue durée devrait désormais être conditionné à la signature d'un contrat d'intégration référé aux règles de la République française. À suivre sur 2003, mais il est permis de douter que cette mesure ait une efficacité quelconque et, de toute façon, ne règlera pas la

² Source : DRESS, *Études et résultats*, n° 202, nov. 2002, « Les prestations familiales et de logement en 2001 ».

³ En réponse à la question du 4 juillet 2002 de M. M. Doublet, *JO* 2002, n° 35, 19 septembre 2002.

⁴ *Le Figaro*, 21 novembre 2002.

question des familles déjà installées. Sans se prononcer sur le fond de la question, on pourrait cependant réfléchir, dans l'intérêt de l'enfant, des enfants, à des mesures telles que la possibilité pour les mères de ne pas obligatoirement résider dans le même logement que le père (éviter de la surpopulation) et de percevoir elles-mêmes les allocations liées aux enfants (éviter de leur détournement). Sans doute faudrait-il reprendre sérieusement les mesures envisagées en 2001-2002 pour permettre aux deuxièmes et troisièmes épouses (etc.) d'accéder à leur autonomie.

32. La réforme du droit de la famille : à la hussarde, et inachevée.

La proposition de loi renforçant les droits successoraux du conjoint survivant et parachevant l'égalité des droits des tous les enfants est entrée en application le 1^{er} juillet 2002.

Dans les derniers mois de la législature sont arrivées à échéance :

- la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État avec notamment la création et l'installation du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles ;
- la proposition de loi sur le nom de famille afin d'inscrire la double filiation paternelle et maternelle dans le nom de l'enfant ;
- la proposition de loi sur l'autorité parentale adoptée le 4 mars vise à conforter tous les parents, quelque soit leur statut, dans leurs responsabilités parentales et à garantir à tous les enfants d'être élevés par leurs deux parents ;

En revanche n'ont pas pu voir leur échéance avant la fin de la législature :

- les textes sur la filiation ;
- le texte sur la réforme du divorce et la médiation familiale que le gouvernement Raffarin entend reprendre à zéro en partant des conclusions du groupe de travail installé en octobre 2002.

Globalement ces textes sont positifs, mais pour autant nous restons sur notre faim quand nous ne sommes pas carrément déçus.

33. L'exercice des responsabilités parentales.

La loi sur l'autorité parentale du 4 mars 2002 constitue une avancée indéniable, avec cependant trois lacunes essentielles qui sautent aux yeux :

- aucun article pour rendre obligatoire l'audition de l'enfant qui le demande, par le juge aux affaires familiales ;
- le silence sur les beaux-pères et les belles-mères et, d'une manière générale, sur ceux qui, de fait, exercent une autorité sur l'enfant, même si quelques dispositions visent à donner des droits à l'enfant d'entretenir des relations avec des « tiers » auxquels il a pu s'attacher ; on est loin du statut du tiers que préconisait le rapport Dekeuwer-Defossez ;
- le symbolique article 371 du Code civil n'a pas été réécrit.

331. Autorité parentale et responsabilité parentale : une fonction sociale confirmée.

331.1. Les pouvoirs publics se sont refusés à réécrire l'article 371...

...du Code civil napoléonien pour qui : « *L'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses parents.* »

L'argumentaire développé par la ministre, dans un discours à l'Assemblée le 14 juin 2001, mérite toujours d'être restitué :

« Affirmer le bien-fondé de l'autorité parentale, lui donner toute sa force et son sens : « autorité », le terme légal heurte parfois ceux qui y voient le creuset des tyrannies domestiques qui nous sont devenues intolérables. Autorité, pourtant, le mot est juste et beau. Il vient du latin, d'un verbe qui signifie « augmenter » et d'un mot qui signifie « auteur ». Étymologiquement et juridiquement, l'autorité est ce par quoi les parents sont reconnus, dans la société, et se reconnaissent eux-mêmes comme « auteurs » de leurs enfants : non pas le fabriquant mais l'inspirateur, le véritable fondateur, celui qui institue. Celui qui, ayant hérité, transmet à son tour.

Certains parlent à ce propos d'obligation d'acquitter « la dette généalogique » contractée lorsqu'on était soi-même enfant auprès de ses propres parents. Cette dette de vie est un mélange de protection, d'affection et d'interdits structurants qui permet à l'enfant, personne en devenir, de s'humaniser, de s'inscrire dans une histoire et une lignée ; elle est la condition de son autonomie progressive et de la construction ultérieure d'autres liens ; elle est ce qui relie liberté et responsabilité.

La proposition de loi conserve, à juste titre, l'article inaugural énonçant que « l'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses parents ». Ce texte n'orchestre pas la soumission enfantine à la toute-puissance abusive de ses père et mère mais signifie au contraire, que parents et enfants doivent rester dans une bonne distance et une hiérarchie des places qui sont conformes à l'obligation de protection des uns par les autres et à défaut desquelles nulle autorité juste ne peut advenir et que si l'enfant a des droits, il a aussi des devoirs. Il était donc nécessaire de maintenir cette mention, mais de la compléter pour que le lien entre les droits et les devoirs soit plus ferme et pour tenir compte d'une conception de nos jours plus exigeante des droits de l'enfant. »

On sent bien le souci, dans le moment où la défaillance parentale est supposée expliquer la montée de la délinquance des jeunes, d'en rester au terme magique d'autorité. Cependant, on prend le risque d'apparaître comme sérieusement « ringard », tellement il est vrai que la vie ne se résume plus, au XXI^e siècle, dans des rapports entre enfants mineurs et géniteurs adultes. Parents et enfants continueront à entretenir des relations durant quelques décennies, en sachant que, sur la fin du parcours, ce sont les enfants qui seront responsables de leurs parents.

La formulation que nous avançons reste valable et nous la maintenons pour le nouveau législateur. Elle répond au souci de marquer les responsabilités parentales et prendre en compte que les relations parents-enfants s'écoulent sur une vie : « Ascendants et descendants se doivent réciproquement respect et solidarité. »

331.2. En revanche, la loi redéfinit l'autorité parentale afin d'y insérer une référence à l'éducation, au développement et au respect de l'enfant.

Nous avons souscrit à la rédaction de l'article 371-1 qui finalise l'autorité parentale, plus que jamais présentée comme une fonction sociale :

« L'autorité parentale a pour fondement et finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. »

« Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité. »

La suppression de la référence aux droits de garde et de surveillance ne signifie pas que ces attributs n'existent plus mais qu'ils constituent désormais un moyen comme un autre au service des buts poursuivis.

331.3. La réforme du divorce pour faute est restée encastrée au Sénat qui l'a mise en pièces.

Le nouveau ministre de la Famille s'est engagé - soutenu par le premier ministre et le ministre de la Justice - à reprendre la révision de la loi de 1975 sur le divorce, quitte à ne pas supprimer le divorce pour faute, question qui était au cœur de la réforme projetée par la précédente majorité.

331.4. Oui au relais, donné par l'ancien ministre et maintenu par le nouveau, à la médiation familiale.

Le souci affiché est de soulager l'institution judiciaire d'une bonne partie de son contentieux pour qu'elle puisse se consacrer à l'essentiel : « *Déchargée de contentieux inutiles, l'institution judiciaire aurait été réservée aux problèmes les plus aigus* » (Mme Royal, le 14 décembre 2001). Reste que tout divorce devra continuer à passer devant un juge !

Avec cette préoccupation, on aurait donc dû pousser le projet initial de Mme Guigou du divorce devant le maire, au nom de la vieille règle juridique du parallélisme des formes, et limiter l'intervention judiciaire aux conflits (refus de séparations, conflits sur les suites de la séparation : enfants, pensions alimentaires, biens, etc.). On sait que le réalisme du contentieux du divorce ne permettait pas cette solution.

En tout état de cause, il aurait été une erreur de promouvoir la médiation familiale avant d'adapter notre droit de la famille. Ce travail étant en cours - avec pour souci de faire passer l'idée qu'il n'y aura pas de perdant ou de gagnant dans la procédure de séparation, mais que les deux parents pourront et devront continuer à exercer leurs responsabilités, chacun étant assuré de ses droits - une place s'ouvrait pour la médiation. La médiation familiale a été introduite il y a maintenant une vingtaine d'années en France. Elle n'a pris cependant qu'une faible place, dès lors que la question juridique essentielle n'était pas clarifiée. Les pouvoirs publics et la CNAF, avec le relais de la Fondation de France, pour un budget de 3,8 millions d'euros (25 millions de francs), ont certes entretenu la flamme mais sans jamais forcer le feu. De telle sorte qu'aujourd'hui cette démarche est peu connue et peu prise. Il faut dire qu'on trouve de tout chez les médiateurs : le meilleur comme le pire. Un voyage et un stage d'été au Québec ont longtemps suffi pour apposer une plaque de médiateur sur une porte d'appartement ! On s'achemine aujourd'hui vers la création d'un diplôme national qui, seul, permettrait l'exercice de cette fonction, dont il faudra bien fixer le coût et le financeur.

La reconnaissance de la médiation familiale (à la suite du rapport Sassier de 2001) fournit un support juridique aux juges des affaires familiales amenés à la recommander ou à l'ordonner à des couples en difficultés pour les aider à organiser, avec l'aide d'un tiers, les modalités de leur séparation et, notamment, de l'exercice conjoint de leur autorité parentale (telle qu'elle résulte de sa nouvelle définition par la même loi du 4 mars 2002). De ce fait, et dès 2002, les associations - voire les collectivités locales - gestionnaires des services de médiation familiale, auxquels s'adressaient déjà, le plus souvent de façon spontanée, des couples séparés ou en voie

de séparation, ont témoigné d'une croissance du nombre de demandes reçues. On ne peut que se satisfaire de ces évolutions, favorables aux droits et aux intérêts des enfants, tout en souhaitant qu'elles bénéficient, sans distinction de catégories sociales, à l'ensemble des familles concernées et candidates. L'un des groupes de travail préparatoire de la Conférence 2003 de la Famille a d'ores et déjà été mandaté pour, semble-t-il, formuler des propositions visant à la structuration et au développement de ces services. Sachant que leur financement repose pour l'essentiel sur des subventions versées annuellement par les CAF, les DDASS et les collectivités territoriales, et sur la contribution des usagers eux-mêmes (selon un barème lié à leur revenu), il y a lieu de s'interroger sur le fait que le montant du chapitre d'imputation budgétaire « Famille et enfance » des DDASS - au titre duquel sont co-financés les services associatifs de médiation familiale - soit d'ores et déjà prévu à la baisse pour 2003. On peut s'étonner, autrement dit, de ce que l'État fasse mine de promouvoir d'une main ce qu'il s'apprête, de l'autre, à moins financer ou à orienter, au titre des expérimentations la décentralisation, vers d'autres sources de financement.

Questionnement sur le rôle réel de la médiation familiale.

Cette question d'ordre budgétaire ne doit pas occulter la question de la place réelle de la médiation et de son utilité. La loi du 4 mars 2002 a certes le mérite d'établir une reconnaissance de la médiation familiale mais elle réduit le rôle de la médiation à une administration pure et simple de liquidation de la séparation.

Pour certains la médiation n'ayant sa raison d'être qu'en cas de conflit véritable, voire en cas de ce qui est défini comme une « conjugopathie », doit prétendre à un champ d'action plus étendu, et à jouer un rôle essentiel notamment dans la prévention des violences. L.-M. Willerbu, du Centres études et de recherches en clinique criminologique de l'université de Rennes (« Usages et Mésusages de la Médiation dans le traitement des violences ») écrit que l'acte de médiation suppose de pouvoir en surveiller les conditions *urbi et orbi* : tout dans la médiation suppose que l'on soit loin d'un sauve-qui-peut, mais aussi que l'on protège la femme, les enfants, des violences psychologiques destructrices ; et dans ce temps qu'importe l'initiateur, direct ou indirect, « *l'un ou l'autre des conjoints* » puisqu'il s'agit aussi de vie ou de mort. Penser en termes de vulnérabilité suppose des conditions renouvelées d'offre de responsabilisation.

Pour d'autres, la médiation perd de sa crédibilité, victime du paradoxe de l'importance dans la mission du médiateur de l'obtention du protocole d'accords de la séparation et du peu de validité de ce protocole d'accords soumis à la probation du juge aux Affaires familiales, cela d'autant plus qu'une médiation trop « rondement menée » ne saurait être le gage absolu de son efficacité, mais plutôt le résultat de son instrumentalisation possible par l'une des parties, prête à toutes les concessions pour arriver à un consensus.

De fait, on assiste, en cas de désaccord sur la garde alternée, au retour en force des expertises, et enquêtes familiales et à une réouverture immédiate de la procédure en cas de difficultés post-séparation, ce qui ne manque pas de survenir dans les deux ou trois années après le jugement de séparation. On voit mal, le rôle des médiateurs étant aussi restreint, pourquoi être aussi strict sur leur formation, et requérir pour d'aussi simples négociations des exigences d'impartialité, d'indépendance, et de neutralité. En revanche, ces exigences trouveraient leur raison d'être si la médiation pouvait devenir le lieu privilégié d'expression de la parole de l'enfant par l'enfant, le recours à l'avocat de l'enfant étant par définition acte de procédure, et, pour les parties l'occasion de poursuivre leur conflit par avocats interposés. Souhaitons que les instances de médiations familiales réunies pour définir la profession de médiateur réfléchissent

à donner au processus de médiation tout son sens, notamment en permettant d'entendre en vertu de l'art. 12 de la CIDE la parole de l'enfant par l'enfant.

La reconnaissance du principe de résidence alternée (voir aussi ci-dessous 332.4.) des enfants constitue une autre avancée importante de la réforme du droit de la famille introduite par la loi du 4 mars 2002. Elle peut cependant occasionner d'emblée, ou sur la durée, un certain nombre de difficultés pratiques dans certains cas de désaccord profond ou d'éloignement géographique des parents, ou encore de révision des conditions financières de sa réalisation. Elle constitue par ailleurs un domaine de profondes divergences d'appréciation et d'application entre les juges des Affaires familiales, notamment pour ce qui concerne les jeunes et les très jeunes enfants. On ne peut que constater le caractère actuellement fort disparate, aléatoire voire idéologique, de leurs prises de positions publiques et de leurs décisions à ce sujet. Celles-ci ne sont que médiocrement éclairées par les opinions - plus que par les recherches rigoureuses, encore rares - de pédopsychiatres et de psychologues, eux-mêmes divisés quant aux capacités des pères à prendre soin de façon appropriée de bébés et de jeunes enfants dans un contexte de résidence alternée, et quant aux effets de celle-ci sur les enfants eux-mêmes. Les avis de nombre de ces professionnels de la santé mentale sont à l'évidence biaisés par le fait qu'ils généralisent à l'ensemble des enfants et des familles des observations construites à partir de leur pratique clinique - qui ne concerne, par définition, que des enfants et des familles en difficultés. En cas de garde alternée instituée de fait, lorsque pour des arguments financiers, l'un des parents prétextant une mauvaise prise en charge de l'autre parent, veut revenir sur ce principe, les anciennes résistances ont alors vite fait de revenir à la surface.

Les observations des sociologues de la famille, nécessairement plus généralistes, aboutissent à des points de vue beaucoup moins tranchés et plus ouverts à la reconnaissance de l'acceptabilité et de la faisabilité de nouvelles pratiques familiales construites dans le cadre de la co-parentalité précoce. L'année 2003 devrait permettre de développer, parmi et entre ces différents professionnels, des approches rigoureuses et des travaux de recherche susceptibles de fournir, notamment aux juges des affaires familiales, des référentiels plus fiables et des bases de décision plus favorables à une application éclairée, et moins aléatoire, du droit de la famille en matière de résidence alternée et plus généralement, de mise en pratique du principe de co-parentalité.

Positif

332. La co-responsabilité parentale.

Un pas décisif a été franchi avec la loi du 4 mars 2002 (avec la nuance essentielle apportée sur la filiation) ; reste aujourd'hui à maintenir l'effort public et associatif pour soutenir l'exercice des responsabilités parentales quand le discours dominant - médiatiquement au moins - est d'abord sur le ton de l'incantation et de la menace sinon de la répression.

332.1. Les limites posées à la contestation de paternité.

Le législateur entend que, vérité biologique ou pas, la filiation d'un enfant ne soit pas perturbée par le bon vouloir des adultes au gré des vicissitudes de leur vie sentimentale. Un jour, on reconnaît un enfant dont on n'est pas le père ou on accepte que l'homme avec lequel on vit reconnaisse l'enfant né d'une autre relation et, quelques années plus tard, quand on se sépare, on veut remettre les compteurs à zéro en excipant de la vérité biologique.

Ce ne sera plus possible dès lors qu'il y a eu un comportement de père – on parle en droit de « la possession d'état ».

On doit approuver cette disposition. Dans le même esprit, nous souhaitons que l'enfant ne subisse pas des changements de nom, au gré des amours de ses parents.

332.2. L'incitation à la reconnaissance conjointe et préalable de l'enfant par ses futurs parents.

Cette initiative du ministère de la Famille allait dans le bon sens. Elle visait à éviter la réécriture de la loi que nous préconisions. Elle privilégiait la pratique sur l'ordre de la loi, quand nous avançons que la loi est là pour donner du sens et du temps. On appréciera, dans le temps, si l'effet de la dynamique qu'a voulu donner la ministre s'émeusse ou non. Une chose est certaine : la campagne n'a pas eu une grande tonicité.

332.3. Le congé de paternité renoué est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002. (voir ci-dessus 121.)

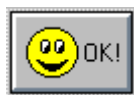
Trop d'enfants de France manquent de père légal ou à tout le moins ayant une filiation paternelle d'homme exerçant cette responsabilité.

Nous nous sommes donc réjouis de l'allongement du congé de paternité, passé à 14 jours ouvrables (y compris en cas d'adoption, 21 jours pour les naissances multiples), par l'adoption d'un nouvel article L 122-5-4 du Code du travail.

La **création du livret de paternité**, remis au moment de la reconnaissance de l'enfant, destiné à informer les pères sur les conséquences de l'acte social qu'ils viennent de poser et sur leurs différents droits, semble également avoir recueilli l'adhésion des intéressés.

Reste que nous sommes loin du compte dans la mesure où, avant de songer à ce qu'un père exerce ses responsabilités, il est d'abord essentiel qu'il soit institué comme père. En d'autres termes la mesure prise ne répond pas au besoin des enfants privés de filiation.

332.4. La coresponsabilité parentale consacrée en droit, conformément aux articles 2, 9 et 19 de la CIDE.



Nous avons déjà souligné dans le rapport 2001 combien les dispositions projetées reprenaient nos analyses et étaient conformes à l'esprit et à l'écriture de la CIDE. Preuve s'il en est qu'il n'est pas toujours inutile d'insister, même si cette loi consacre un cheminement de plus de dix ans ! Nous ne pouvons donc que nous réjouir de les voir enfin adoptées.

Pour reprendre le propos de Mme le Pr. A. Gouttenoire-Cornut : « La consécration de la coparentalité paraît d'autant plus complète qu'elle résulte d'une double démarche : non seulement la coparentalité fait l'objet d'une systématisation, mais un certain nombre de dispositions concrètes assurent son effectivité. »⁵

⁵ « La consécration de la coparentalité par la loi du 4 mars 2002 », Adeline Gouttenoire-Cornut, *Droit de la Famille*, novembre 2002.

On approuve donc la réécriture du Code en partant de l'autorité parentale pour ensuite seulement s'attacher aux conditions de vie des parents (statut matrimonial, vivant ensemble ou non). Le contenu de l'union parentale devient plus important que le contenant. Le législateur généralise ainsi le principe de la coparentalité comme y appelle la CIDE. On a dit (ci-dessus) que la loi en terminait avec la discrimination entre « enfant légitime » et « enfant naturel », contraire à l'article 2 de la CIDE (art. 310-1 du Code civil). Nous affirmions depuis des années que tous les enfants étaient légitimes à défaut aujourd'hui pour 2000 d'entre eux – nous visons les enfants dits « du Pyrex » – d'être tout à fait naturels ! L'article 372 devient limpide : « *Les père et mère exercent en commun l'autorité parentale* », point final. Des limites quand l'une des filiations est déclarée en justice ou si la filiation est établie après le premier anniversaire de l'enfant ; on n'est plus dans la discrimination de principe, mais dans le pragmatique : un parent ne voulait pas reconnaître l'enfant ; l'autre a tardé !

Cette généralisation de la coparentalité vaut également pour la famille dite adoptive puisque désormais, en cas d'adoption de l'enfant du conjoint, le parent par le sang et l'adoptant peuvent instaurer, par déclaration conjointe, un exercice en commun de l'autorité parentale, alors qu'auparavant l'autorité parentale était exercée par le seul parent par le sang (art. 365 C. civ.).

On approuve aussi la disposition visant à ne plus conditionner l'exercice conjoint de l'autorité parentale à la vie commune au moment de la reconnaissance de l'enfant, tout en admettant que si la deuxième reconnaissance intervient après le premier anniversaire de l'enfant, il faille mettre une exception à la règle de l'exercice conjoint automatique de l'autorité parentale. Mais une décision de justice pourra toujours vérifier la situation et aller vers la coresponsabilité si elle est demandée.

Tout logiquement, comme nous le souhaitions, l'abolition de la référence aux conditions de vie matrimoniale débouche sur un droit commun de la séparation : unis ou non par le mariage, chacun du couple qui se sépare continue par principe à exercer avec l'autre l'autorité parentale, sauf décision de justice (art. 256 et 286 du Code civil).

Non seulement le législateur a eu le souci de mobiliser les deux parents, mais il a eu le souci d'éviter de priver l'enfant de l'un ou l'autre de ses parents en cas d'incident matrimonial ou familial. L'article 373-2 du Code civil est clair : la séparation des parents est « *sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale* ». Si le faut, le JAF peut décider d'un exercice unilatéral de l'autorité parentale, mais il s'agira d'une exception au principe (art. 373-2-1 c. civ.). Mais en outre le Parlement a réduit les hypothèses de privation automatique d'exercice de l'autorité parentale (art. 373 du Code civil) : seule l'impossibilité pour un parent de manifester sa volonté est encore susceptible d'entraîner une telle conséquence... L'abandon de famille, la délégation d'autorité parentale, l'enlèvement d'enfant, ne sont plus des causes automatiques de retrait de l'exercice de l'autorité parentale. Sur ce dernier point, on peut d'ailleurs être plus circonspect sur l'attitude adoptée par les parlementaires.

Mieux, reprenant l'idée développée dans la loi californienne de 1984, et surtout par l'article 9 alinéa 3 de la CIDE, le législateur français de 2002 exige dans son article 373-2 qu'en cas de séparation conjugale, non seulement chacun des parents maintienne des relations avec l'enfant, mais encore qu'il respecte les liens de celui-ci avec son autre parent ! On notera que, ce qui dans l'article 9 al. 3 est une charge pour l'État, est ici une charge pour les parents. Cela n'est pas incompatible. Le juge pourra en tirer les conséquences qu'il estimera utile à l'encontre du parent de mauvaise foi.

On approuve encore l'idée de proposer une médiation familiale aux parents qui divorcent ou se séparent. Certains souhaitent imposer cette médiation. À juste titre le législateur s'y est refusé. S'agissant du médiateur, on demeure dans le flou puisque aucun diplôme spécifique de médiateur n'a encore été créé.

Surtout, on apprécie qu'il ait été mis fin à ce que nous appelions « la prime à la mère » pour le couple non marié, disposition héritée de 1972 : l'exercice de l'autorité parentale est désormais confié (article 372 nouveau du Code civil) à celui des deux parents qui reconnaît l'enfant ; aux deux conjointement s'ils le reconnaissent ensemble avant le premier anniversaire. Jusqu'ici l'exercice était à la mère, sauf déclaration conjointe des deux parents non mariés ou s'ils apportaient la preuve de leur vie commune au moment de la deuxième reconnaissance.

D'autres dispositions de la nouvelle loi doivent être relevées dans la mesure où elles s'attachent à consacrer l'effectivité de la coparentalité. C'est ainsi qu'est solennellement rappelée l'importance des accords passés entre eux par les parents. Et le juge aux Affaires familiales se voit d'ailleurs reconnaître un pouvoir général de veiller à l'effectivité de l'implication des deux parents dans l'intérêt de l'enfant (art. 373-2-6 du Code civil).

La résidence alternée.

Dans cet esprit la résidence alternée – pour ne pas parler de la garde alternée – est légalisée. On revient ainsi sur le célèbre arrêt du 2 mai 1984 de la Cour de Cassation interdisant cette pratique. Cette reconnaissance du principe de résidence alternée des enfants constitue une autre avancée importante, quoique perfectible, de la réforme voir ci-dessus 331.4.).

Loyauté parentale.

Autre disposition pratique : l'obligation faite au parent qui déménage d'en informer préalablement l'autre, si cela peut avoir des conséquences sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. En cas de difficulté le JAF peut donc être saisi en temps utile et non *a posteriori*. Enfin, dans le même esprit, pour lutter contre les enlèvements d'enfants, le JAF peut ordonner l'inscription sur le passeport de l'interdiction de sortie du territoire sans l'autorisation des deux parents (art. 373-2-6 C. civ.). La coparentalité se traduit encore par des dispositions très concrètes concernant la prise en charge matérielle de l'enfant (art. 373-2-2 à 373-2-5 du Code civil).

Toutes ces dispositions doivent être approuvées. À une importante exception près (voir chapitre II), l'accouchement sous « x », l'enfant voit ainsi consacré son droit à entretenir des relations avec ses deux parents.

Mais, pour indispensable qu'il soit, le droit n'est pas tout, et il s'agit maintenant d'œuvrer culturellement pour passer du droit aux faits.

DEI-France renouvelle son souhait d'une campagne de communication médiatique sur les termes de la nouvelle loi et ses conséquences pratiques en insistant sur l'intérêt qu'il peut en résulter pour les adultes comme pour les enfants, dans et hors l'union parentale.

333. Statut des accueillants : la timidité des parlementaires.

Un manque

Nous nous réjouissons à l'époque du relais apporté par la commission Dekeuwer-Defossez à l'idée de reconnaître les responsabilités de ceux (beaux-parents ou encore grands-parents par exemple) qui vivent avec un enfant, sans pour autant déposséder les parents biologiques de leurs propres responsabilités. Il nous semblait que la commission avait trouvé le ton juste pour qu'il soit enfin répondu à cette préoccupation avancée dès 1984 par le Haut Conseil de la Population et de la Famille.

Il s'impose aujourd'hui de clarifier les compétences sur l'enfant : grosso modo si le parent dispose des droits et devoirs de décider des grandes orientations pour son enfant, c'est de fait à celui qui partage la vie quotidienne de celui-ci de décider sur cette vie quotidienne. Et nous regrettons de ne pas retrouver cette préoccupation dans la loi sur l'autorité parentale.

Les relations avec les tiers.

Une petite avancée

En revanche s'agissant des relations entre l'enfant et ses grands-parents mais encore avec l'adulte qui a pu l'élever un temps notamment pour avoir été le compagnon ou la compagne du parent biologique, quelques petites avancées se trouvent dans la loi nouvelle qu'il faut saluer.⁶

Un article nouveau 373-2-8 du Code civil permet à ce tiers de saisir le juge aux Affaires familiales via le parquet pour demander à ce qu'il se prononce sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale.

L'article 371-4 étend la possibilité pour l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec d'autres personnes que ses parents, soit :

- avec les grands-parents : la loi (art. 371-4 al. 1 du Code civil) consacre désormais le droit de l'enfant à entretenir des relations avec ses grands-parents et a créé un certain émoi « dans le Landernau » en oubliant de parler du droit des grands-parents d'entretenir des relations avec leurs petits-enfants ! Cela ne devrait pas empêcher ceux-ci de saisir la justice s'il le faut ! En sera-t-il de même pour les arrière-grands-parents, situation de plus en plus fréquent ?
- avec les autres tiers : on n'exigera plus de circonstances exceptionnelles mais que ces relations correspondent à l'intérêt de l'enfant (art. 371-4 al 2 du Code civil).

L'enfant peut être confié à un tiers.

La nouvelle loi ne fait que reprendre des dispositions déjà existantes en les généralisant dans la procédure de séparation parentale par-delà le divorce. De même est généralisée à toutes les procédures de séparation la possibilité de confier l'enfant à un tiers dans la perspective du décès du parent qui l'élève. Cette disposition intéressante peut être aussi particulièrement dangereuse. Elle est à manier avec précaution si on ne veut pas cautionner l'exclusion définitive d'un parent de la vie de son enfant.

La loi du 4 mars 2002 procède donc à un toilettage essentiel de notre droit dans l'esprit et la lettre de la CIDE.

Pour autant, DEI-France regrette notamment que cette loi n'ait pas su aborder la question des responsabilités sur l'enfant des personnes autres que les parents biologiques autrement

⁶ « L'intervention d'un tiers dans la vie de l'enfant », Gouttenaire-Cornut, *Droit de la Famille*, janvier 2003.

qu'en invitant à mobiliser des procédures lourdes, comme la délégation d'autorité parentale ou comme l'adoption, lesquelles ne répondent pas obligatoirement à ce que recherchent les adultes et les enfants.

34. Le droit de voir ses parents être soutenus.

Le chômage, le RMI, les problèmes de santé physique ou psychique, les difficultés à s'insérer soi-même dans la société française lorsque l'on vient d'une autre culture, ne permettent pas toujours aux parents d'apporter à leurs enfants les soutiens et les motivations adaptés. L'aide sociale à l'enfance peut être mobilisée ou se mobiliser, mais son intervention peut être mal vécue ou tout simplement évitée par une action plus en amont.

C'est tellement vrai que l'ASE - et avec elle la PMI, l'action sociale territorialisée et, on l'oublie souvent, les CAF (par l'API, l'allocation logement ou tout simplement par sa politique sociale) -, participe fortement de ce soutien à la parentalité. Un réseau associatif - réellement associatif et non « faux nez » de la puissance publique - y participe également. Les dispositifs sociaux (CMU, RMI, la législation pour lutter contre le surendettement, etc.) peuvent contribuer à éviter que des familles « *ne perdent leur dignité* », pour reprendre le mot de Mme Royal. Cela rappelé, il ne s'agit pas de prétendre que tout va pour le mieux : la grande pauvreté perdue en France, la précarité aussi et trop de familles, qui ne le devraient pas, éclatent encore à cause de conditions d'existence insupportables.

341. L'aide aux responsabilités parentales.

341.1. Une information en direction des familles sur les élections aux conseils de parents d'élèves.

Une nouvelle fois nous regretterons que les pouvoirs publics n'aient pas cru nécessaire de mobiliser les moyens qui s'imposaient pour sensibiliser les parents aux élections de leurs représentants dans les instances administrant les établissements scolaires.

Plus que jamais DEI-France demande que l'initiative d'une campagne de communication vers les parents soit reprise et amplifiée, mais que l'on ne se contente pas d'appeler à participer aux élections : il faut également donner du sens à cette participation pour que cet appel soit réellement mobilisateur.

341.2. Un soutien aux familles et à la parentalité.

Une circulaire du 9 mars 1999 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité engage les autorités préfectorales à créer un réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents. Un budget de quelques 180 millions de francs (environ 29 millions d'euros) a été dégagé à cet effet. Il s'agit de venir en aide aux parents pouvant être en difficultés pour exercer pleinement leurs responsabilités. De nombreuses structures associatives vont ainsi être relayées, comme la création de « maisons de parents ».

DEI-France demandait qu'un premier bilan soit rapidement publié de cette démarche et que cette action soit prolongée.

L'engouement pour la démarche a été visible. Il semble que 1800 projets aient été soutenus. La mise en place et l'animation des Réseaux d'Écoute et d'Appui à la Parentalité (REAP), mise en place par la circulaire de mars 1999 a eu pour but de favoriser des formes innovantes d'accompagnements de la parentalité et de la fonction éducative.

Or, ces expérimentations, si elles ont souvent pu être communiquées entre diverses structures travaillant dans le même champ, à l'intérieur d'un même département, n'ont pas donné lieu, à la hauteur de ce qui avait été initialement prévu, à la communication et la capitalisation des pratiques innovantes à l'échelon national. Qui plus est la Cellule nationale d'appui technique chargée de cette fonction (au moyen notamment d'un site internet spécifique) a été dissoute au cours du premier semestre 2002 ! **Le défaut d'un tel recueil de pratiques est par exemple visible quand, dans le domaine du manquement à l'obligation scolaire par exemple, on ne cite que des mesures répressives et qu'on fait complètement silence sur de nombreuses pratiques préventives, positives et bien-traitantes vis à vis des familles.**

On peut aussi regretter que ce concept de soutien à la fonction parentale et éducative ait été réduit dans ses destinataires ; on est passé progressivement depuis 1999 de la valorisation de pratiques concernant l'ensemble des familles sur un territoire, à celle de pratiques ciblées concernant des familles repérées comme « en difficultés ». Une telle focalisation est dommageable par le rétrécissement des notions produites (n'est-ce pas aujourd'hui la conception du partage même de l'éducation entre familles et institutions qu'il faudrait redéfinir ensemble ?), mais aussi par le risque de **stigmatisation des personnes concernées**.

Enfin, pour la deuxième année consécutive, le principal critère imposé d'attribution des subventions - à budgets national et départemental constants - aux associations au titre des REAP, le lien « école/familles » traduit encore une fois en matière éducative la vision « scolaro-centriste » qui prédomine en matière éducative au point d'envahir l'espace privé familial. L'assignation de tels objectifs à des actions socio-éducatives contribue au même moment à dédouaner d'autant l'école d'un travail pourtant nécessaire d'ouverture vis-à-vis du milieu de l'enfant.

Une reconduction et une rallonge de 4,57 millions d'euros (30 millions de F) sur 3 ans (2002-2004) ont été acquises.

341.3. L'exercice des responsabilités parentales.

Un manque

La campagne de communication prévue par le Conseil de Sécurité Intérieure du 8 juin 1998 n'a toujours pas été mise en place. Il s'agissait de faire passer un message public, laïc et républicain sur la nature et le contenu des responsabilités parentales à destination des parents mais également d'enfants qui attendent d'avoir des repères sur le « normal ». La cible était *a priori* les adultes, mais en réalité tout autant les enfants, dans la mesure où ils sont gros consommateurs de spots télévisés et peuvent ensuite ré-émettre ce qu'ils ont vu et entendu. On regrettera cette défaillance. Il n'est pas trop tard.

DEI-France demande plus que jamais que soit tenu l'engagement pris le 8 juin 1998 d'une

342. Les parents mobilisés.

C'est désormais un leitmotiv quasi-généralisé d'affirmer que rien ne peut se faire sans les parents – sauf les cas où, dans l'intérêt même de l'enfant, notamment maltraité, il faut rompre le lien pour lui en substituer éventuellement un autre. La mobilisation des parents par les institutions est donc décrétée... en théorie. Reste à en réunir les moyens, notamment psychologiques. Car on peut parler de respect des parents et passer son temps à leur faire des procès d'intention et à ignorer ce qui, légitimement, les préoccupe !

Chaque institution participant du système de protection de l'enfance ou de prise en charge des enfants, de la PMI à l'école en passant par la justice ou la médecine, doit être sur cette ligne.

La justice y était déjà, s'agissant de l'enfance en danger. Le nom même de la procédure mise en place en 1958 éclaire cet objectif : on parle « d'assistance éducative aux parents ». Ceux-ci doivent être systématiquement convoqués et associés aux décisions à prendre. Le juge doit même rechercher leur adhésion. Désormais le même objectif est assigné à la justice pénale : le procureur comme le juge des enfants doivent, au plus tôt et au mieux, tenter de mobiliser les parents de l'enfant délinquant quand, jusqu'à un passé très récent, on faisait l'impasse sur eux. Il va encore falloir entendre que, même pour les adolescents déjà engagés dans une délinquance solide, les parents peuvent encore jouer un rôle et le mettre en exergue. Cette orientation dégagée par le terrain a été officiellement relayée par les pouvoirs publics en 1998/1999. On s'en réjouira. Là encore, il est conforme aux termes de la CIDE de limiter le recours à la justice pénale pour les enfants.

On reviendra ci-dessous chapitre IV sur les arrêtés municipaux dits « couvre-feux » qui visent notamment à rappeler via les médias aux parents tenus pour démissionnaires qu'il leur revient de veiller sur leurs enfants.

Corollaire de ce discours, on constate le souci de jouer du « bâton » à l'encontre des parents défaillants ou de la menace du bâton pour qu'ils ne tombent pas dans le travers de se décharger de leurs enfants.

342.1. Les sanctions civiles.

342.11. Des sanctions financières !

342.111. La responsabilité civile de plein droit.

On sait déjà que la dernière évolution de la jurisprudence de la Cour de Cassation crée une présomption désormais quasiment irréversible de responsabilité civile des parents pour les faits commis par leurs enfants. Deux décisions du 13 décembre 2002 de l'Assemblée plénière de la Cour de Cassation confirment et accentuent la jurisprudence de 1987 à partir de deux pourvois formés, l'un contre un arrêt de la cour d'Appel de Douai du 16 décembre 1999, l'autre contre un arrêt de la cour d'Appel de Paris du 22 mai 2001. L'Assemblée plénière a jugé que, pour que la responsabilité des père et mère exerçant l'autorité parentale sur un mineur habitant avec eux puisse être recherchée, il suffit que le dommage invoqué par la victime ait été directement causé par le fait, même non fautif, du mineur. Ainsi, la responsabilité des parents n'est pas subordonnée

à l'existence d'une faute de l'enfant, mais à un acte de celui-ci qui cause directement un dommage.

Seule la force majeure leur permet d'y échapper totalement ou partiellement et la faute de la victime de la partager. On attend, dans l'avenir, que la Cour de Cassation et le Conseil d'État achèvent d'harmoniser leurs jurisprudences sur la question des enfants placés – sur la base de l'assistance éducative ou des textes sur la délinquance juvénile – auteurs de faits causant un préjudice alors qu'ils sont en week-end chez leurs parents.

Désormais la responsabilité des parents (ou accueillants de l'enfant) est engagée du simple fait de la guidance exercée sur l'enfant. L'intérêt de la victime l'emporte. Finalement, du fait d'une jurisprudence de la Cour de Cassation, l'assurance des parents fonctionne pour les dégâts volontairement causés par leurs enfants, y compris pour les délits et crimes. Cette jurisprudence a été confirmée par deux importants arrêts rendus par la Cour de Cassation le 13 décembre 2002.⁷

L'enfant est donc susceptible de faire courir un risque civil, contre lequel il faut se couvrir, que l'on soit parent ou responsable institutionnel !

Un manque

En tout état de cause, il est temps pour le législateur de rendre obligatoire l'assurance parentale du fait des dommages causés par les enfants mineurs. L'enfant représente clairement « un risque ». Il doit être couvert. Il convient de vérifier si de nouveaux contrats d'assurance ne sont pas en train d'être proposés – imposés – aux parents qui excluent le dommage causé par une faute volontaire l'enfant. On ne peut plus se contenter de l'aléa d'une assurance chef de famille liée à assurance de l'appartement. Il faudra bien sûr songer, à un fonds de péréquation, comme en matière d'assurance automobile, aux parents qui ne peuvent pas s'assurer eux-mêmes.

DEI-France propose de rendre obligatoire de par la loi une assurance responsabilité civile du chef de l'enfant pour celui qui en a la charge effective.

342.112. Enfants en institutions.

Rappelons que le juge des enfants amené à confier un enfant à une institution ou à une famille peut :

- mettre une contribution financière à la charge de la famille et lui faire supporter une partie des frais de vêture ou de transports ;
- retirer les allocations familiales pour les confier à l'institution ou à la personne qui accueille ; mais force est d'observer que l'importance de maintenir le lien avec le domicile familial, ne serait-ce que pour faciliter le retour en week-ends et en vacances de l'enfant, conduit fréquemment à maintenir les allocations à la famille.

342.113. La suppression des allocations familiales.

Cette idée a été régulièrement avancée durant la pré-campagne sinon la campagne électorale. Elle a été posée *a priori* comme principe dans la loi du 9 septembre 2002 pour les enfants délinquants placés en CEF⁸, sauf si le juge en décide autrement. En réalité, cette possibilité était déjà

⁷ En application de droit commun de la responsabilité civile, les parents peuvent toutefois s'exonérer partiellement ou totalement de leur responsabilité en établissant que la victime a contribué par sa faute à la réalisation du dommage.

⁸ Centre d'Éducation Fermé.

offerte au magistrat. On doit donc voir dans cette « nouvelle » mesure un simple effet d'annonce symbolique...

C'est surtout autour de l'absentéisme scolaire⁹ que la question a été soulevée. Nous ne reviendrons pas sur les arguments démontrant l'inanité et les limites d'un tel projet sachant que déjà l'absentéisme scolaire peut amener légalement à une suspension des allocations familiales et que les CAF en lien avec les inspections académiques ne s'en privent pas – 9 000 cas en 2001 –, quitte à mettre en place des mécanismes préalables d'avertissement aux familles.

On rappellera les textes :

Article D552-1 du Code de la Sécurité Sociale : *En application de l'article L. 552-3, les manquements à l'obligation d'assiduité scolaire, telle qu'elle est définie par l'article 10 de la loi du 28 mars 1882, modifié par les lois des 11 août 1936 et 22 mai 1946, entraînent dans les conditions précisées ci-dessous, la suspension ou la suppression du versement des prestations familiales aux personnes responsables de l'enfant après que l'avertissement mentionné audit article leur a été adressé, sans résultat, par l'inspecteur d'académie ou son délégué .*

Article D552-2 : *L'inspecteur d'académie transmet aux organismes ou services débiteurs des prestations familiales les noms des enfants ne remplissant pas les conditions d'assiduité au sens de l'article 10 de la loi du 28 mars 1882 modifié par les lois des 11 août 1936 et 22 mai 1946 et des enfants radiés des établissements d'enseignement compris dans la circonscription desdits organismes ou services .*

Article D552-3 : *L'organisme ou service payeur, informé dans les conditions prévues à l'article précédent par l'autorité académique de manquements à l'obligation scolaire, doit suspendre le versement des prestations familiales afférentes à l'enfant ou aux enfants dont les manquements lui sont signalés.*

Il peut également suspendre ce versement, lorsqu'il a connaissance par une autre voie, de manquements notoires à l'obligation scolaire. Il en avertit l'autorité académique qui procède ainsi qu'il est dit à l'article D. 552-2.

Sous réserve de l'application de l'article D. 552-4, le versement est rétroactivement rétabli dès que l'autorité académique fait connaître à l'organisme ou service payeur qu'elle a reçu des justifications suffisantes ou dès qu'un certificat du chef d'établissement scolaire attestant que l'enfant a repris une fréquentation normale depuis un mois est fourni à l'organisme ou service payeur. Celui-ci, dans ce dernier cas, en donne avis à l'autorité académique.

Article D552-4 : *Lorsque, pendant une même année scolaire, les manquements à l'obligation scolaire constatés au cours de trois mois ou plus, consécutifs ou non, auront atteint au moins la durée de quatre demi-journées dans le mois, fixée par le 2° du troisième alinéa de l'article 10 de la loi modifiée du 28 mars 1882, et n'auront pas été reconnus justifiés par l'autorité académique, les prestations familiales afférentes à l'enfant en cause ne sont dues pour aucun des mois au cours desquels l'assiduité n'a pas été effective.*

De même quand les absences non justifiées au sens du présent chapitre excèdent dix jours, soit consécutifs, soit au cours d'un même mois, les prestations ne sont pas dues pour le mois ou pour le premier des deux mois en cause.

Dans les deux cas mentionnés à l'alinéa précédent, l'organisme ou le service payeur est avisé par l'inspecteur d'académie ou son délégué.

La répétition des prestations indûment versées est opérée en faisant application notamment des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 553-2.

Les prestations sont dues à nouveau dès qu'un certificat du chef d'établissement établit que l'enfant a repris une fréquentation normale depuis un mois et, au plus tard, à compter du premier mois des grandes vacances scolaires. L'organisme ou service payeur en avise l'autorité académique.

Article D552-5 : *Les chefs d'établissements publics ou privés sont tenus de fournir aux familles les certificats d'inscription ou d'assiduité nécessaires pour l'application du présent chapitre.*

Article D552-6 : *L'autorité compétente de l'État mentionnée au premier alinéa de l'article L. 552-4 est l'inspecteur d'académie ou son délégué.*

L'arrêté mentionné au troisième alinéa de l'article L. 552-4 est pris par le ministre chargé de l'éducation nationale, le ministre chargé de l'agriculture, le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la sécurité sociale.

L'arrêté mentionné à l'article L. 552-5 est pris par le ministre chargé de l'éducation nationale et le ministre chargé de la sécurité sociale.

On rappellera aussi que le juge des enfants dispose de la faculté, lorsqu'il est contraint d'ordonner l'accueil d'un enfant en institution spécialisée du fait de la carence parentale, de

⁹ Voir également chapitre 512.7. ci-dessous.

prononcer une participation parentale – recouvrée par le Trésor public – qui peut être autre que symbolique. Certains juges ne s'en privent pas.

Le nouveau ministre de la Famille, le 1^{er} octobre 2002 lors de l'installation d'un groupe de travail sur les manquements aux obligations scolaires, a exprimé lui-même ses réserves vis-à-vis d'une suppression des allocations. Il préférerait une amende :

*« Je crois qu'il faut chercher avant tout à **responsabiliser les parents**. Les responsabiliser par tous les moyens et d'abord par la recherche d'un contact et d'un dialogue approfondi avec eux. L'une des difficultés souvent mises en avant par les services scolaires est celle des circuits de signalement des absences. Les délais qui s'écoulent entre l'absence répétitive constatée et le contact avec les parents sont parfois très longs. Par ailleurs, dans bien des cas, ceux-ci ignorent totalement ces absences. Je souhaite donc que les dispositifs qui seront définitivement retenus privilégient le travail de médiation, avant que n'interviennent des sanctions. (...) **Les sanctions sont nécessaires**. Il y a des cas où seule reste la sanction comme moyen de rappeler les parents à leurs devoirs vis-à-vis de leurs enfants. (...) Comme Nicolas Sarkozy, je pense que cette sanction, quand elle est nécessaire, doit être comprise et expliquée aux parents. Le dispositif de suspension des allocations familiales en vigueur depuis 1959, ne me paraît pas adapté dans sa forme actuelle. Il peut en effet frapper à l'aveugle, en aggravant des situations sociales déjà difficiles, et sans que les familles concernées comprennent pourquoi elles sont sanctionnées. Je rappelle que les allocations familiales, si elles traduisent la reconnaissance de la nation aux parents, sont aussi censées compenser une partie de ce que l'on peut appeler le « coût d'entretien » de l'enfant, même si je n'aime pas cette expression. Or **l'absentéisme scolaire n'a aucun impact sur ce coût**, l'école étant gratuite. (...) Peut-être faut-il imaginer un système qui serait celui d'une « amende parentale », prononcée pourquoi pas par un juge de proximité, permettant une sanction au cas par cas, tenant compte de chaque situation particulière ; cette amende serait directement rattachée à la faute, c'est à dire à l'absentéisme d'un enfant et donnerait lieu obligatoirement à un travail de médiation approfondi avec les parents. »*

On sait que dans un premier temps le premier ministre n'était pas hostile à ce projet avancé par MM. Sarkozy, Darcos et Jacob d'une amende de 2 000 euros pour les parents dont les enfants « sèchent » l'école. L'idée, révélée par les médias, a soulevé un tollé général¹⁰ chez les associations de travailleurs sociaux et de parents d'élèves, et paraît avoir été abandonnée. Peut-être d'ailleurs, parce que les conseillers gouvernementaux ont du relire le Code pénal et constater que cette « amende parentale » existait déjà à l'article 227-17 du Code pénal. Elle peut même se monter à 30 000 euros, et relève du tribunal correctionnel : « *Le fait, par le père ou la mère légitime, naturel ou adoptif, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou **l'éducation** de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.* »

Reste une vraie question : **pourquoi l'absentéisme scolaire - 4 demi-journées d'absences injustifiées par mois - prend-t-il une telle importance ?** (Voir également chapitres IV et V).

Constatons déjà que là encore que sur les chiffres, personne n'est d'accord¹¹. Le sociologue Hugues Lagrange l'évalue à 6 à 18 % selon les établissements. Pour le ministre délégué, M. Darcos, on serait passé en dix ans 9 à 21 % chez les garçons et de 6 à 13 % chez les filles. Le ministre de l'Éducation nationale est moins alarmiste estimant que 100 000 élèves sont totalement « déscolarisés » soit 2% des effectifs, mais il faut tenir compte des « présents-absents » – qui viennent quand ils le veulent ou se réveillent.

L'expérience a démontré combien tournait rapidement court les stratégies visant à intimider les parents, à les menacer de poursuites pénales ou de suppression des prestations familiales si leurs enfants ne fréquentaient pas l'école. Sans doute faut-il ne pas renoncer à la sanction pour

¹⁰ Voir ci-dessous, chapitre 512.7. et note correspondante.

¹¹ *Libération*, 1^{er} octobre 2002.

quelques parents qui démissionnent sciemment de leurs responsabilités, mais pour la majorité le problème est ailleurs.

D'abord il faut veiller à ce que l'Éducation nationale joue en interne son rôle et s'interroger sur le sens de l'absentéisme scolaire. Souvent on peut trouver une réponse dans l'établissement ou dans un changement d'établissement.

Dans des hypothèses résiduelles il faut s'interroger sur ce que recouvre l'absentéisme scolaire en terme de difficultés familiales et sociales. Là une articulation s'impose avec les services sociaux. Ce n'est qu'exceptionnellement que la justice des mineurs doit être saisie si les parents sont en grandes difficultés pour se mobiliser dans l'exercice de leurs responsabilités.

En tout état de cause tout cela suppose – et cela se fait d'ailleurs de plus en plus – que l'Éducation nationale ne néglige plus l'absentéisme, mais s'en préoccupe en temps réel pour vérifier dès l'absence auprès des parents ce qui peut la justifier.

Plus que jamais DEI -France plaide pour une autre stratégie que la réponse répressive : celle consistant à repérer au plus tôt les difficultés familiales et sociales des enfants pour les traiter socialement, afin de ne pas entrer dans le registre de la seule répression dont on connaît les limites. L'absentéisme scolaire ne tombe pas du ciel un beau jour ! Et il ne suffit pas de dire que l'on entend accélérer la réaction institutionnelle aux élèves absents. Il faut carrément anticiper.

342.12. Le retrait de l'autorité parentale.

Régulièrement, certains – travailleurs sociaux, élus, médias, etc. – entonnent l'hymne classique à la déchéance d'autorité parentale pour sanctionner les parents défaillants et maltraitants. Cette solution a eu son heure de gloire et fut même de longues années durant la réponse considérée comme la seule possible. Tout le XX^e siècle a permis d'élaborer un travail social visant, non pas à rompre le lien enfants-parents, mais à lui permettre de fonctionner normalement. À la satisfaction générale, faut-il ajouter.

Le retrait de l'autorité parentale ou la déclaration judiciaire d'abandon quand l'enfant est littéralement délaissé depuis un an peut être, dans certains cas, la réponse qui s'impose. On ne doit pas se l'interdire et, contrairement au procès souvent fait aux tribunaux, les magistrats y recourent encore. Mais ce ne peut être une politique en soi, dans ce pays et dans ce début de millénaire. L'expérience démontre même que cette réponse est franchement contre-indiquée quand les parents sont vivants et susceptibles d'interférer à nouveau dans la vie de leur enfant.

342.2. Les limites de la responsabilité des parents.

342.21. Les dispositions actuelles.

On a rappelé ci-dessus que le Code pénal (art. 227-17) permet d'engager la responsabilité pénale des parents dont les enfants sont livrés à eux-mêmes. On a suivi la polémique engagée dans les années 98-99 sur ces sujets. Quelques dizaines de poursuites ont été engagées, certaines « couronnées » de succès : généralement une peine de prison avec sursis. On voit la limite de l'exercice consistant à donner le statut de délinquant, aux yeux de la société et de l'enfant, au

parent que l'on entend remobiliser dans l'exercice de ses responsabilités ! En vérité, on est dans le registre de la pure répression. On ne doit donc y recourir que très résiduellement et en désespoir de cause, sinon on scierait la branche de l'action sociale sur laquelle la mobilisation parentale est assise. Bref, l'article 227-17 du Code pénal ne peut pas être, à soi seul, une politique.

342.22. Éviter les dérapages !

En Grande Bretagne, une mère a été incarcérée, avec l'émoi médiatique que l'on sait, à une peine de deux mois d'emprisonnement pour le fait qu'elle n'avait pas pu empêcher ses filles de « sécher » l'école ! La télévision nous a fait part du repentir très médiatisé des deux adolescentes et de leur mère...¹²

En France, à Bourg en Bresse, une mère de famille de 32 ans a bien été condamnée en janvier 2003 à une peine 4 mois de prison avec sursis pour laisser son fils sortir tard le soir et ne pas juguler sa prétendue délinquance, ce qui a suscité de fortes protestations locales, d'autant les faits imputés au fils n'étaient pas prouvés et n'avaient d'ailleurs fait l'objet d'aucune poursuite devant le tribunal pour Enfants. Là aussi le discrédit jeté sur certaines décisions de justice ne fait qu'aggraver les problèmes qu'on prétend résoudre.¹³

Le groupe de travail sur l'absentéisme scolaire mis en place par le ministre de l'Éducation nationale, le ministre de la Famille et le ministre de l'Intérieur en octobre 2002 a remis ses conclusions en janvier 2003¹⁴ : pour les spécialistes, la réponse par la menace (menace sur les parents d'une condamnation pénale ou d'une suppression des allocations familiales) n'est pas la panacée.

DEI-France a pour sa part dit (voir ci-dessus) sur quels registres on devait jouer pour réellement faire face à cet absentéisme scolaire.

342.23. Éviter d'incarcérer les parents pour qu'ils s'occupent de leurs enfants ou limiter la durée de l'incarcération.

Une enquête sociale doit être faite sur les conditions de vie de toute personne, parent d'enfant de moins de 10 ans, pour vérifier dans quelle mesure l'incarcération pourrait être préjudiciable à la vie familiale et l'éviter (art. 145-4 CPP).

Cela suppose, rappelle la cour de Cassation dans deux arrêts du 18 septembre 2001, que l'intéressé ait pris l'initiative d'informer le juge sur sa situation familiale.

343. Le recours au parrainage : entre mythe et réalité.



Le 16 mai 2001, lors de ce qui a été présenté comme une réforme de l'Aide sociale à l'enfance par la ministre de l'Enfance et de la Famille, l'idée avait

¹² *Le Monde*, 15 mai 2002.

¹³ *Libération*, 19 décembre 2002.

¹⁴ *Le Monde*, 23 janvier 2003 ; voir également note du chapitre 512.7. ci-après.

été lancée – relancée serait plus exact – de recourir au parrainage.¹⁵

L'idée serait de faciliter l'accueil de gré à gré et gracieux – sur la base d'un accord parents / famille d'accueil – pour éviter de recourir à un placement par l'ASE. On flirte là avec le concept de fausse bonne idée et on se berce d'illusions. Régulièrement, depuis un quart de siècle déjà, d'autres – Simone Veil ayant lancé l'idée - s'y sont illusionnés.

Bien évidemment, il y a une place pour le parrainage, entendu comme la possibilité pour un enfant d'entretenir des relations privilégiées avec une personne ou une famille, sans pour autant que celle-ci ne soit en situation d'exercer des droits sur lui, ni qu'il s'agisse d'une relation rémunérée ou même indemnisée, à la différence de celui ou celle qui se voit confier un enfant par un juge dans le cadre de ce que la loi appelle « un placement au titre de tiers digne de confiance ».

Cette démarche vers l'autre, pour ce qu'il est, ce don d'amour ou d'affection, ou encore ce « don d'avenir » comme l'appelle Lise Marie Schaffhauser, responsable du « Comité de parrainage 17 » peut s'entendre. Il peut valoir dans nombre de situations et on peut toujours espérer que l'enfant ainsi soutenu - et indirectement le soutien reçu par ses parents - permettront de faire l'économie d'un accueil dans les services de l'ASE.

On peut aussi penser que, pour nombre d'enfants accueillis notamment en institution et qui n'ont pas de grande possibilité de revenir en famille ou même d'entretenir des relations suivies avec leurs parents, cette solution, intermédiaire entre un retour et une adoption, puisse être une bonne réponse avec, pour arrière fond, de ne pas priver l'enfant d'une dimension familiale de la vie. C'est ainsi qu'il y a quelques années on présentait l'intérêt du parrainage, que Mme G. Dufoix, puis Mme H. Dorlhac, lors de leurs mandats ministériels, tentèrent de relancer. En vain, la greffe n'a pas pris.

Les raisons en sont multiples. Elles se résument souvent dans des enjeux de pouvoir. D'un côté ceux qui sont en charge de l'enfant, et plus généralement les institutions sociales, sinon judiciaires, peuvent mal vivre la concurrence d'une famille supplémentaire ; de l'autre, les familles d'accueil ont souvent en tête autre chose que le simple parrainage. Aujourd'hui, on nous présente le parrainage comme un contrat entre famille et parrains. Il faut ici se souvenir combien les contrats de gré à gré sur l'enfance sont traditionnellement surveillés par la loi et sur son ordre par les juges, pour éviter des trafics en tous genres. Surtout l'idée est erronée de penser que le développement du parrainage aura une influence sur l'intervention de l'ASE.

Un travail sans suite à ce jour.

Un groupe de travail dont le pilotage a été confié à Mme Marie-Dominique Vergez, présidente du tribunal pour Enfants de Créteil, a remis sa copie le 18 janvier 2002. Le parrainage y est conçu très largement comme une démarche de solidarité entre une personne ou une famille et un enfant ou encore une famille. Elle s'inscrit dans le volontariat et non dans la contrainte. Le cadre juridique est on ne peut plus léger : il ne s'agit pas d'acquérir du pouvoir sur l'enfant ou sur l'autre mais de s'inscrire dans un dispositif juridique et administratif clair. Plusieurs formes de parrainage sont inventoriées : le parrainage d'enfants séparés physiquement ou affectivement de leurs parents, le parrainage familial, le parrainage ethno-culturel, le parrainage de médiation, le parrainage en direction des jeunes majeurs. On doit attendre du parrainage qu'il contribue à

¹⁵ *Libération*, 15 juillet 2001.

retisser du lien social et par là-même à prévenir sinon à réduire l'exclusion dans laquelle on pourrait s'installer.

Le groupe Vergez appelle à une reconnaissance de l'intérêt de cette démarche. Il liste les instruments de cette démarche (charte, conseil national du parrainage, soutien aux associations de parrainage, plaquette d'information, site internet, instructions ministérielles, formation, etc.), mais il a parfaitement bien saisi que le succès de cette démarche dépendra plus d'un mouvement culturel que de la loi.

L'expérience a démontré sur 20 ans combien il y avait de distance entre ce que l'on affichait comme objectif et ce que l'on pouvait concrètement réaliser dans ce domaine. DEI -France approuve les conclusions du rapport Vergez sur le parrainage et appelle les pouvoirs publics à réunir les moyens pour soutenir de telles démarches.

Pour DEI-France, il y a une place pour le parrainage dans l'ensemble des réponses à mettre en œuvre pour venir en aide aux familles en difficultés. On doit même y voir une des manières de recréer de la solidarité active, du lien social. Il s'agit du soutien d'une famille sinon d'un enfant en manque de relations suivies avec des adultes par une autre famille ou une personne. Il ne peut réussir que s'il est réellement un engagement gratuit - sinon le souci de rendre service - pour autrui. Il peut être une étape vers l'adoption ; il peut aussi s'estomper, car moins utile dans le temps. Il ne faut pas lui faire jouer le rôle d'un accueil professionnalisé. À défaut de clarté dans la représentation diffusée et dans la mise en œuvre, on risque d'aller vers des drames qui rappelleront ceux que nous avons jadis connus entre familles d'accueil et familles par le sang, drames auxquels la loi du 6 juin 1984 a mis fin.

35. Le droit de l'enfant d'être parent lui-même quand il le veut.

Nous ne reviendrons pas sur l'analyse de la loi du 4 juillet 2001 sur l'interruption volontaire de grossesse qui constitue certes une avancée, mais dont nous contestons la disposition obligeant la jeune fille à être accompagnée soit d'un parent soit d'un tiers de confiance.

Reste que, d'après le Planning Familial¹⁶, les premières évaluations de l'application de la loi sont préoccupantes. Devant les résistances à l'IVG, nombre de femmes ne peuvent pas avoir le projet d'avorter dans les délais en France. Elles se rendent donc à l'étranger. Concernant les dispositions relatives aux mineures, les échos revenus ne sont guère positifs. Nos savons que des établissements médicaux ne peuvent pas ou ne veulent pas pratiquer l'IVG.

On saluera la campagne d'information médiatique mise en œuvre au début de l'année 2002 par le ministère de la Famille. Nous souhaitons qu'elle soit régulièrement renouvelée dans la mesure où des cohortes de jeunes arrivent régulièrement à être confrontées avec ces questions.

DEI -France demande au gouvernement de rendre public à bref délai une première évaluation

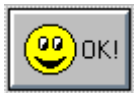
¹⁶ *Le Monde*, 22 septembre 2001.

officielle de l'application de la loi de juillet 2001 et de prendre les dispositions réglementaires qui s'imposent pour faciliter l'application de la loi.

DEI - France appelle les pouvoirs publics à renouveler la campagne de communication menée en 2002.

La pilule du lendemain.

Il aura fallu attendre le 10 janvier 2002 pour qu'un décret rende la pilule du lendemain accessible en pharmacie aux mineures. Par ailleurs, sa distribution par les infirmières de lycées et collèges semble avoir eu des résultats positifs, ne serait-ce qu'en termes d'entretien et de soutien entre les jeunes filles concernées et le personnel médico-social (voir nos commentaires sur cette mesure ci-dessous chapitre 514.535.3.)



Le temps semble lointain où le président de la République en personne, à l'occasion d'un message aux Associations Familiales Catholiques, signifiait combien il vivait cette mesure comme un coup porté à la famille, comme « une violation de l'autorité parentale » !

36. Le droit de l'enfant à s'inscrire dans une famille : l'adoption.

Notre droit ne reconnaît pas et ne peut pas reconnaître un droit à avoir un enfant. Comment la société gagerait-elle ce droit ? À l'occasion du débat sur le PACS, certains souhaitent lever cet obstacle. De fait l'année 2001, comme on pouvait s'y attendre, a vu commencer une offensive en règle pour voir reconnaître le droit des couples homosexuels à adopter.

En revanche, tout enfant - même porteur d'un handicap, est-il besoin de le préciser ? - a le droit, en tant que de besoin, d'être accueilli dans une famille qui puisse l'adopter.

Il faut en cette matière se garder de tout systématisme : on peut rendre obligatoire une démarche - comme le droit de tout enfant devenu pupille de l'État à ce que soit posée la question de son adoption, sous-entendu pour éviter que l'enfant accueilli ne soit délaissé dans son statut de pupille - en revanche, c'est une position dangereuse et surtout intenable que d'affirmer qu'il convient systématiquement de faire adopter un enfant. Dans la réponse « sur-mesure » qui doit être apportée à chaque situation, il peut y avoir des cas où une adoption est contre-indiquée pour un enfant.

On dénoncera ici, comme nous l'avons déjà fait, le discours qui, sous couvert de l'intérêt des enfants, ne vise qu'à satisfaire le désir - légitime certes, mais ingérable - des adultes de devenir parents.

361. Problème général.

Depuis 1923, le droit français fait une place à l'adoption des enfants pour pallier la défaillance de la famille naturelle. Pour les majeurs, elle a historiquement un autre sens : l'affection pure et simple ou le souci de prolonger un nom. L'adoption crée un lien de filiation qui s'ajoute (adoption

simple) ou se substitue (adoption plénière) au lien de filiation juridique originel. L'adoption est faite aussi bien pour les majeurs (adoption simple) que pour les mineurs (adoption simple et adoption plénière) .

Les difficultés pour les « candidats à l'adoption » de trouver en France les enfants recherchés (les agréments sont en hausse entre 1990 et 1996 alors que les enfants adoptables sont moins nombreux de 40%), les amènent à se diriger vers d'autres pays pour l'adoption transnationale¹⁷. Cette entreprise n'est pas sans risques pour les intéressés, et pour la France, et pour les enfants étrangers parfois victimes de trafics. Des instructions ont été récemment données par le ministère de la Justice aux procureurs de la République afin de se montrer plus vigilants encore sur les trafics qui régulièrement illustrent cette démarche dans laquelle s'additionnent quête affective et argent (voir ci-dessous, chapitre VI).

362. Le PACS peut-il ouvrir droit à adoption ?

DEI-France abordant cette question délicate de la revendication par des couples homosexuels d'un droit à adopter avait exprimé des interrogations et appelé à débat, mais en tous cas s'élevait contre le fait qu'une personne soit discriminée par principe sur sa faculté d'adopter au regard de sa sexualité. Sans compter que nous tenons – dans l'esprit et la lettre de la CIDE – que l'adoption est d'abord là pour satisfaire le besoin d'une enfant sans famille et qu'une personne homosexuelle peut très bien être un bon parent.

La question de l'adoption par les personnes et par les couples homosexuels restera mal posée dans le débat public tant que l'on n'aura pas clairement rappelé :

- que l'adoption est une institution destinée à procurer un ou des parent(s) à un enfant qui n'en a pas, et non pas à procurer un enfant à un ou des parent(s) qui n'en a(ont) pas ;

- que l'adoption par une personne homosexuelle ne devrait poser aucun problème en droit tant que le critère de l'orientation sexuelle du postulant à l'adoption reste extérieur aux critères d'appréciation, déterminés par la loi, auxquels se réfèrent les services du Conseil général au cours de la procédure d'agrément ;

- que l'impossibilité pour un couple homosexuel d'adopter un enfant rejoint celle que le droit **actuel** oppose à tout couple non marié ; l'évolution du droit de l'adoption devrait se faire d'abord dans le sens d'une ouverture aux couples non mariés, selon des conditions à déterminer ; il restera ensuite à voir s'il est possible d'établir une double filiation - paternelle ou maternelle - à l'égard de tout enfant, et notamment à l'égard d'un enfant adopté, pour instituer, en droit, la notion de couple homoparental ;

362.1. L'adoption par une personne homosexuelle remise en cause par le Conseil d'État.

Dans un arrêt du 5 juin 2002, le Conseil d'État a refusé le droit à une personne se revendiquant comme homosexuelle d'être agréée comme candidate à l'adoption, **droit pourtant reconnu aux célibataires depuis 1966**.

¹⁷ On chiffrerait à 17 883 au 1^{er} décembre 1996 les personnes isolées ou les couples candidats à l'adoption d'un enfant ; source SESI – Enquête d'Aide Sociale.

La plus haute juridiction administrative a en effet confirmé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, qui, le 21 décembre 2001, s'était opposée à la demande d'agrément d'une institutrice de maternelle en vue d'adopter un enfant.

Emmanuelle B. qui ne se cache nullement d'être homosexuelle et de vivre, depuis neuf ans, avec une psychologue scolaire, avait déposé en février 1998, à 37 ans, une demande d'agrément et s'était heurté, en novembre 1998, à un refus du Conseil général du Jura pour « *absence d'image ou de référent paternel susceptibles de favoriser le développement harmonieux d'un enfant adopté* » et pour « *ambiguïté de l'investissement de chaque membre du foyer par rapport à l'enfant accueilli* ».

Le 24 février 2000, le tribunal administratif de Besançon annule cette décision, estimant que les motifs invoqués par le département ne sont pas de nature à justifier un refus d'agrément, et qu'Emmanuelle B. « *présente des garanties suffisantes sur les plans familial, éducatif et psychologique* ». La décision du tribunal de Besançon est annulée, le 21 décembre 2001, par la cour administrative d'appel de Nancy, saisie par le département du Jura. Saisi enfin, le Conseil d'État confirme la décision de la cour de Nancy, laquelle confirme celle du Conseil général.

On aurait pu admettre que pour tel enfant le Conseil d'État estime que le projet d'adoption formé avec Mme E. B. soit inadapté - l'agrément n'ouvre pas droit à adopter, mais à ce que l'on tente le rapprochement entre cette personne et tel enfant sans parent - mais en l'espèce, c'est par principe et en général qu'il refuse l'agrément.

Ainsi, la plus haute instance administrative juge qu'en estimant que « *cette relation - homosexuelle - devait être prise en considération au regard des besoins et de l'intérêt d'un enfant adopté, la cour administrative d'appel n'a pas fondé sa décision sur une position de principe concernant les orientations sexuelles de la requérante* ». Elle maintient une jurisprudence constante depuis son arrêt Fretté du 9 octobre 1996¹⁸. Le Conseil d'État avait alors approuvé le refus d'agrément opposé par le Conseil de Paris à Philippe Fretté (pourtant reconnu « *pourvu de qualités humaines et éducatives certaines* » par les enquêteurs sociaux) en raison de son « *choix de vie* ».

« *Il faut bien se convaincre que, pour le Conseil d'État, l'homosexualité fait obstacle à elle seule à l'agrément, quelles que soient par ailleurs les qualités de l'intéressé* », soulignait Pierre Murat, professeur de droit.¹⁹

On sait que le 26 février 2002, la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg, saisie en 1997 par Philippe Fretté, a refusé par quatre juges contre trois de condamner la France pour discrimination envers une personne homosexuelle.²⁰

La Cour a estimé que dans la présente affaire où sont en cause les intérêts concurrents du requérant et des enfants pouvant être adoptés, force est de constater que la communauté scientifique - et plus particulièrement les spécialistes de l'enfance, les psychiatres et les psychologues - est divisée sur les conséquences éventuelles de l'accueil d'un enfant par un ou des parents homosexuels, compte tenu notamment du nombre restreint d'études scientifiques réalisées sur la question à ce jour. S'ajoutent à cela les profondes divergences des opinions publiques nationales et internationales, sans compter le constat du décalage entre le nombre d'enfants adoptables et les demandes d'adoption exprimées. Dans ces conditions, les autorités

¹⁸ *Le Monde*, 3 mai 2001.

¹⁹ *Droit de la Famille*, avril 2000.

²⁰ *Le Monde*, 28 février 2002.

nationales, ont légitimement et raisonnablement pu considérer que le droit de pouvoir adopter dont le requérant se prévalait selon l'article 343-1 du Code civil trouvait sa limite dans l'intérêt des enfants susceptibles d'être adoptés, nonobstant les aspirations légitimes du requérant et sans que soit remis en cause ses choix personnels.

Pour DEI-France la position tant du Conseil d'État que de la Cour européenne sont contestables car discriminatoires. On ne peut pas induire de la sexualité de quelqu'un son incapacité à élever un enfant. C'est une autre question que d'autoriser cette personne à accueillir ou non tel enfant de chair et de sang. Et c'est encore une autre question que de constituer une famille homosexuelle.

Par ailleurs, on peut légitimement s'interroger sur la procédure des enquêtes sociales qui déterminent les décisions d'agrément : en quoi la connaissance de l'orientation sexuelle est-elle nécessaire ? Et n'y a-t-il pas alors immixtion dans la vie privée d'une personne ? Puisque le droit reconnaît à un célibataire la possibilité d'adopter – et les conditions à l'agrément n'ont pas à le mentionner –, la question de son orientation sexuelle n'a pas à entrer en ligne de compte. Autrement dit, dans les deux cas précités, les requérants ont été « punis », en quelque sorte, pour leur « franchise » !

362.2. L'adoption par un couple homosexuel.

Le législateur de 1999 entendait ne faire du Pacte civil de solidarité (PACS) qu'un contrat entre particuliers visant à consacrer la solidarité de vie pouvant s'installer entre deux personnes. D'aucune manière le PACS ne devait pouvoir être à l'origine d'un lien entre deux personnes du même sexe (ou pas) et un ou des enfants. La revendication des couples homosexuels à l'adoption esquissée en 99 est cependant de plus en plus forte et relayée.

Cette question est sensible et nous ne pouvons pas prétendre la vider en quelques phrases.

Deux ou trois rappels s'imposent quand même du lieu d'où nous parlons, c'est-à-dire celui de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Concernant des personnes mineures, **l'adoption est faite d'abord pour l'enfant privé de famille et non pas pour les adultes.** C'est son intérêt et seulement celui-ci qui doit être retenu.

Deuxièmement, il est acquis que **la capacité à adopter n'est pas liée à la sexualité des candidats à l'adoption, sauf à avoir une vie dépravée incompatible avec la prise en charge et l'éducation d'enfant.** En d'autres termes, une personne célibataire homosexuelle peut très bien être agréée comme candidat à l'adoption. On n'a pas le droit de rechercher (voir conclusion du paragraphe précédent) si la personne est homosexuelle, ni tirer prétexte de cette homosexualité pour lui nier cette compétence à adopter un enfant.

Troisièmement, l'adoption ayant d'abord pour objectif de procurer une famille à un enfant, les autorités administratives s'attacheront, avant de confier un enfant à l'adoption, à **vérifier si, pour tel enfant, être élevé par une personne célibataire, homosexuelle ou non, est une chose favorable au regard de sa personnalité, de son âge ou de ses besoins.**

Il peut advenir, qu'avec une adoption, un enfant ait dans sa vie plusieurs filiations : avec l'adoption simple elles s'ajoutent, avec l'adoption plénière elles se substituent l'une à l'autre. La vraie question est donc de savoir si on peut admettre qu'un même enfant ait trois filiations paternelles

ou trois filiations maternelles juridiques et officielles et d'égale force. À cette question, il a été implicitement répondu non et on doit se féliciter de cette réponse.

Pour la CIDE, l'adoption est bien un substitut à la défaillance de la famille naturelle, aux père et mère incapables pour telle ou telle raison de faire face à leurs responsabilités. En aucune manière elle n'est un droit pour les adultes.

Il peut arriver que des personnes homosexuelles élèvent de fait des enfants. Pour autant, faut-il créer un lien de droit de type homosexuel pour des enfants abandonnés ?

Le 20 juin 2000, DEI-France publiait un communiqué rappelant l'interdiction d'interdire à une personne d'adopter en considération de ses orientations sexuelles. Mais la question posée aujourd'hui est ailleurs.

362.3. L'adoption par un couple non marié : un débat en suspens.

La revendication avancée pose une série de problèmes à résoudre.

En première ligne est posée la question d'une adoption par deux personnes non mariées, ce que notre droit ne permet pas aujourd'hui. Une évolution dans ce sens ne pose pas de problème en elle-même. Après tout, il est des couples mariés ayant adopté qui divorcent ensuite. Le fait que ces personnes soient pacsées ne pose pas plus de difficultés : l'enfant aura un père et une mère. En revanche, **l'adoption par des personnes homosexuelles, même pacsées, nous semble comporter une autre dimension**, car là il s'agirait de créer une double filiation paternelle ou une double filiation maternelle concomitante, chacun des « parents » étant égal en droit (et devoir...) avec l'autre ou non, avec une filiation maternelle ou paternelle déjà existante. Par ailleurs, notre législation fait une différence pour l'adoption, non pas entre couples hétérosexuels et couples homosexuels ce qui serait de l'homophobie, mais entre les couples mariés qui peuvent adopter et les couples non mariés qui n'en ont pas le droit.

Deuxième problème : on le rappelle, il s'agirait de reconnaître « un droit à l'enfant » pour des adultes, alors que, jusqu'à présent, notre droit entend répondre aux besoins d'un enfant sans famille.

Troisième difficulté : la question, pour ceux qui s'opposent à cette évolution, est bien de démontrer s'il est de l'intérêt d'un enfant d'avoir une double filiation de cette nature, ce à quoi les partisans répondent qu'il faudrait démontrer qu'il y a un danger, ce qui n'est pas acquis !

Cette question difficile divise, y compris au sein de DEI-France, où certains, tout en se positionnant clairement du côté de l'enfant, estiment que rien ne démontre que l'adoption par un couple homosexuel soit un problème pour un enfant.

Sur ce sujet DEI-France n'a d'autre ambition en l'état que d'apporter du matériau de réflexion dans une pensée commune qui se construit. DEI-France n'a pas encore établi de position collective tellement il est évident que cette question divise. Nous nous proposons de poursuivre ce débat dans l'année à venir notamment autour de la Journée annuelle d'étude de novembre 2003 sur la famille.

D'ores et déjà nous estimons que le débat doit se recentrer sur « l'intérêt supérieur » de l'enfant (art.3 de la Convention) avec toutes les variantes possibles, couples mariés ou non

mariés, célibataires, adoptants homosexuels ou non, en réfléchissant bien aux possibles effets pervers d'une législation trop contraignante. En arrière-fond, on croisera l'idée que l'on se fait désormais de la famille.

363. Supprimer l'adoption plénière telle qu'elle est aujourd'hui.

S'il faut créer un lien de droit irréductible entre l'adopté et l'adoptant pour faciliter cet ancrage de l'enfant dans sa nouvelle famille, pourquoi faut-il pour autant l'amputer de son passé et encore plus, s'il en a la mémoire, par cette fonction, le réputer être né dans sa famille d'adoption ?

Nous proposons de maintenir, certes, le caractère irréversible de l'adoption plénière, mais de dire qu'elle **ajoute** un lien de filiation prioritaire au bénéfice de l'enfant, sans pour autant faire disparaître son ancienne filiation.

Un enfant n'est pas accueilli pour remplacer un enfant rêvé, mais pour ce qu'il est. On ne doit pas le laver de son passé.

Il était déjà intéressant d'entendre la ministre précédente reprendre notre revendication de privilégier l'adoption simple pour les enfants confiés de longue date à une famille d'accueil et qui seront adoptés par celle-ci.

DEI-France réclame une modification de l'adoption plénière qui, tout en garantissant son irréversibilité, ne conduise pas à nier l'histoire de l'enfant. D'ores et déjà nous approuvons la proposition avancée de ne plus faire figurer dans l'acte de naissance la mention « né de... » pour l'enfant adopté. Comme nous apprécions le projet de mieux respecter l'histoire et l'identité de tout enfant confié à l'ASE.

364. L'adoption comme réponse aux enfants délaissés.

Attention sur cette question à ne pas reprendre les vieilles lunes au risque de susciter de nouveaux faux espoirs chez ceux qui attendent un enfant par cette voie. Deux remarques éclairent ici le sujet :

1. L'image est largement répandue d'une Aide sociale à l'enfance débordant d'enfants délaissés - en capote bleue à boutons dorés oserait-on ajouter... - qui se morfondent derrière les hauts murs des institutions à attendre d'hypothétiques contacts familiaux et voués, en vérité, à rester définitivement pupilles de l'État : l'administration est réputée abandonner à leur sort les enfants qu'elle accueille pour s'occuper des nouveaux accueillis.

Toute cette imagerie est largement dépassée, même si l'on peut, de temps en temps, retrouver des résurgences de pratiques d'une autre époque dans telle maternité ou tel service.

Pour autant, l'opinion publique et les politiques, malgré les responsabilités confiées depuis 1984 aux élus départementaux, restent sur ces représentations.

2. Si le discours démarre - et les articles de presse suivent également ce cursus - sur les enfants délaissés voués à le rester, il se reconvertit en cours de route dans la description du terrible parcours de ces « parents » qui veulent adopter et ne trouvent pas d'enfants à accueillir ! Bref on part d'un sujet - l'enfance délaissée - et on débouche sur un autre : la difficulté pour certains de vivre sans enfants à qui donner son affection. Il faut admettre que les élus sont plus

régulièrement relancés par leurs électeurs qui n'arrivent pas à adopter que par les enfants qui ne sont pas adoptés...

« *Bref, le sentiment que, malgré les lois, rien ne change* » : dans ce propos de la ministre il y avait toute la méconnaissance du sujet et toute l'ambiguïté du projet.

Comment peut-on assurer à 20 000 personnes candidates à adopter un enfant qu'ils trouveront leur bonheur parmi les 3 340 enfants de l'État français (DOM-TOM compris) dont 2 207 pupilles non placées aux fins d'adoption (chiffre au 31 décembre 1999) quand, qui plus est, 60% ont plus de 3 ans, nombre sont handicapés ou encore de couleur ! Cela n'est pas une question de loi.²¹

On devrait tout de même se réjouir du fait qu'il y a de moins en moins d'enfants adoptables au fur et à mesure de l'histoire ! Et c'est d'ailleurs là le résultat d'une politique sociale et familiale positive : l'enfant qui naît est désiré et peut être accueilli dans sa famille.

Ce qui vaut au plan national, vaut à l'échelle internationale. C'est une erreur de laisser à penser que l'on pourra obtenir des États leur accord pour que leurs enfants soient adoptés en France massivement ou au moins à l'échelle que nous souhaitons. On peut le regretter. Cette réalité existe.

C'est dans ce contexte qu'il faut prendre les « mesures » - « intentions » serait plus adapté - affichées en mars 2001, sans que les médias n'exercent le moindre regard critique sur ce qui était avancé. Il leur aurait pourtant suffi de reprendre les programmes avancés sur le même thème depuis 20 ans pour comprendre l'illusion. Là encore, on a le sentiment que la presse - on compte nombre de parents adoptifs ou de « candidats » chez les journalistes - gobe tous les discours ministériels comme argent comptant. On est bien ici dans l'irrationnel de l'adoption que nous dénonçons depuis des années. On ne s'intéresse plus aux enfants ; on ne pense qu'aux malheurs de ces adultes qui n'ont pas leur compte d'enfants. Cette douleur peut s'entendre ; elle ne relève pas d'une politique de l'enfance !

Cela ne signifie pas, qu'à la marge, des progrès ne puissent pas être enregistrés dans les procédures et leur mise en œuvre, mais on ne changera rien à la donne de base : il n'y a pas en quantité, et oserait-on dire en qualité, les enfants recherchés par les candidats. La question qui est posée aux pouvoirs publics est bien, d'abord, celle de veiller à ce qu'un projet d'adoption soit formé pour les enfants sans famille, sans que cela puisse signifier une obligation de faire adopter l'enfant, tant il est vrai que tout systématisme dans ce domaine serait une grossière erreur. Trente ans d'action sociale nous l'ont appris.

Bien sûr, comment ne pas approuver la publication du guide « *Adopter un enfant, guide pratique à l'usage des futurs adoptants* » pour les parents adoptifs ? La même mesure avait été adoptée par G. Dufoix en 1984. Elle ne mange pas de pain et, en tout état de cause, pourra être utile aux « candidats à l'adoption » dès lors qu'on y tient un langage de vérité, à savoir dire pourquoi il sera difficile de concrétiser un projet, tout en sachant que l'irrationnel de cette question fait que, parler d'adoption crée de l'espoir, indépendamment de ce que l'on peut dire du sujet. Ce guide, qui a reçu l'aval du Conseil supérieur de l'adoption, est objectif et de bonne facture. Reste à savoir ce qu'il en sera retenu par les lecteurs qui rêvent d'accueillir un enfant...

Les Organismes habilités.

On parle de « regrouper et de moderniser » les Oeuvres d'adoption reconverties en Organismes privés autorisés et habilités pour l'adoption (OAA) avec le souci de les professionnaliser. On ne

²¹ Le nombre de pupilles admis dans l'année et placés en adoption passe de 711 à 773 (+ 8,72%), mais, pour la première fois depuis longtemps, les effectifs présents augmentent car le nombre d'enfants quittant le statut de pupille dans l'année baisse. Voir « Accueil », *Revue de E.F.A.*, janvier 2001, p. 63.

peut que partager ce souci. Mais dans le même temps on ne doit pas oublier l'origine de ces institutions qui sont véritablement le produit de démarches associatives, c'est-à-dire de gens ayant un objet associatif commun. Qu'ils aient à faire plus appel que par le passé à des professionnels et pour cela des besoins financiers, cela est évident. Ne disposant que de peu de moyens ils acceptent sans doute la manne publique, mais pas à n'importe quel prix.

Le rapport Le Boursicot remis en octobre 2001 au ministre de la famille et de l'enfance avec un avant-projet de décret, traçait les lignes de la réforme à intervenir. Un rapport sur « L'accompagnement de l'adoption », a été remis, mardi 16 avril, à la ministre déléguée à la famille et à l'enfance par la magistrate Marie-Christine Le Boursicot.

Le 25 avril 2002 a été publié au *Journal Officiel* le décret n° 2002-575 du 18 avril 2002 relatif aux organismes autorisés et habilités pour l'adoption. Il apporte des garanties nouvelles aux candidats à l'adoption sur l'appui que peuvent leur apporter les OAA, dont les missions sont précisées, depuis l'aide au projet d'adoption jusqu'à l'accompagnement de l'enfant accueilli. Ainsi un rapport sur la situation de l'enfant dans les six mois de son arrivée dans la famille devra être remis dans le cadre de l'article L. 225-16 du CASF. La demande d'autorisation de l'organisme ou de la personne physique demanderesse auprès du président du Conseil général fera l'objet d'une enquête. Surtout, il est prévu que l'organisme doit faire une déclaration auprès du président du Conseil général dans les trois jours de l'accueil d'un enfant né en France. Les mêmes procédures d'information que pour les enfants recueillis par l'ASE sont applicables aux parents sur les conditions d'une rétractation possible ; une tutelle doit être organisée avant l'adoption et l'accueil provisoire ne peut avoir lieu que dans des familles d'accueil agréées ou des établissements sanitaires ou sociaux habilités. Toutes ces mesures sont autant de garanties pour ceux qui s'adressent aux OAA. Ces OAA pourront s'organiser en réseau afin de faciliter l'adoption des enfants recueillis.

Le Conseil supérieur de l'adoption.

Le Conseil Supérieur de l'Adoption (décret n° 2002-473 du 8 avril 2002) sera chargé de faire un état des lieux et des procédures d'agrément mises en place par les différents départements.

Soit, mais la décentralisation est là qui veut, justement, que les procédures puissent différer d'un département à l'autre ! Parlons clairs : si on veut rendre plus facile l'agrément - sachant que le taux de refus est minime - on ne fera qu'accentuer la demande, mais en aucune manière on ne répondra au problème de base auquel on veut s'attaquer et qui, nous le répétons, ne devrait pas être le problème prioritaire : trouver les enfants adoptables.

Reste que les hommes (et les femmes) politiques savent lire les sondages : à en croire la SOFRES, c'est dans le domaine de l'adoption qu'à plus de 65 % les français attendent que l'on apporte des réformes. Preuve s'il en fallait - vu le taux minime de gens concernés - de l'efficacité du travail de lobbying des mouvements pro-adoption, car il est évident qu'il ne s'agit pas vraiment là du problème majeur de la protection de l'enfance en France...

DEI-France demande une étude de l'INED sur le devenir des enfants adoptés afin de démontrer, s'agissant notamment des enfants venus de l'étranger, qu'ils ont bien réussi à s'intégrer dans leur famille et en France.

On ne saurait mieux dire que la recherche est instrumentalisée, car nul n'ignore déjà les conclusions d'une telle enquête. La loi dite Mattei de 1996 prévoyait déjà que ce type d'étude soit effectué et le rapport de Gérard Gouze déposé en janvier y invitait également.

Vient alors l'essentiel de ce qui devrait être la préoccupation ministérielle : le sort des enfants adoptables et de ceux qui ne le sont pas. On veut lancer une enquête sur leurs caractéristiques, mais celles-ci sont déjà connues. Une démarche de cette nature a déjà été lancée pour étudier ces enfants « à particularité », pour reprendre l'expression utilisée ; on peut la réactualiser. La question est ailleurs : où sont les gens qui pourraient accueillir ces enfants et leur offrir légalement une famille ? Ces gens existent, mais ils sont rarement parmi les 20 000 candidats à l'adoption déclarés. Ils sont dans les 43 millions de français majeurs qui sont des accueillants qui s'ignorent et qui accepteraient de vivre avec un enfant dont ils ne sont pas les géniteurs et qui, en plus, est âgé, handicapé, de couleur ou qui a plusieurs frères ou sœurs. Nombre n'y ont jamais songé qui, jusqu'ici, ont comblé leur désir d'enfant. Ce sont parmi ces gens là que se trouvent les « parents » possibles, mais personne ne le leur a demandé.

Faut-il encore insister sur le fait que, parmi ces 2 207 enfants, certains, pour être adoptables, ne doivent pas être adoptés, car une telle réponse ne correspond pas à leur besoin, surtout si ce devait être dans le cadre de l'adoption plénière qui nie leur histoire (voir ci-dessus) ?

C'est peu dire que DEI-France porte un jugement sévère sur ces pseudo-annonces concernant l'adoption. Elles nient l'histoire récente. Elles contribuent à brouiller le discours. Elles entretiennent des illusions. Elles vont faire souffrir. Et s'agissant de l'objectif qu'on aurait pu s'assigner - rechercher des familles susceptibles d'accueillir les enfants adoptables - rien n'est annoncé.

DEI-France demande qu'une campagne de communication soit entreprise pour rechercher les familles susceptibles d'accueillir les enfants de France d'ores et déjà adoptables, qui sont aujourd'hui accueillis par le dispositif de protection de l'enfance.

365. L'adoption transnationale.

Nul n'ignore que, devant les difficultés à trouver en France l'enfant qu'ils n'ont pu avoir biologiquement, nombre de nos compatriotes se tournent vers l'adoption d'enfants venus d'ailleurs. La question est bien ici de garantir les droits de l'enfant dans le projet d'adoption qui va être formé pour lui.

La réforme des Organismes autorisés et habilités pour l'adoption affectera, bien sûr, l'action développée pour faciliter l'adoption d'enfants venus d'ailleurs. Elle doit offrir plus de garanties à chacun. On s'en félicitera. Spécialement, les OAA seront désormais habilitées par le ministère des affaires étrangères (art. L 225-12 du CASF) pour chaque pays avec lesquels elles travaillent. Le ministère appréciera la connaissance de cet organisme sur le pays concerné.

L'OAA habilitée pour l'adoption internationale doit communiquer sans délai à la famille le dossier de l'enfant qu'il envisage de lui confier. Les dossiers constitués pour être adressés aux interlocuteurs étrangers pourront être consultés par le ministère des affaires étrangères et le président du Conseil général. On va dans le bon sens. On traitera ce sujet dans le chapitre VI.

