GROUPE DE TRAVAIL
« PROTECTION DE L'ENFANCE ET ADOPTION »

40 PROPOSITIONS
POUR ADAPTER
LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET L'ADOPTION
AUX REALITES D'AUJOURD'HUI

Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère délégué chargé de la famille

février 2014

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des Affaires sociales et de la Santé
Ministère délégué chargé de la Famille

La Ministre

Paris, le 04 octobre 2013

Ref : DB/PB/CC

Madame,

L'investissement dans la jeunesse auquel s'est engagé le président de la République suppose une politique ambitieuse en direction des enfants. Des réformes significatives ont été engagées au cours de la première année du quinquennat, qu'il s'agisse de la reforme des **prestations familiales** pour lutter contre la pauvreté des enfants ou du développement de **services aux familles** pour créer les conditions de la réussite de tous les enfants.

Cette rénovation de notre politique familiale implique également une série d'**évolutions au sein de notre droit**. Face aux ruptures qui peuvent marquer la vie des enfants, la collectivité doit leur assurer de nouvelles protections, mieux reconnaître leur capacité à construire leur propre trajectoire biographique, et le cas échéant permettre l'exercice de nouveaux droits.

C'est dans cette perspective que je prépare un **projet de loi abordant les nouvelles protections, les nouvelles sécurités et les nouveaux droits pour les enfants**.

Vous avez accepté d'assurer la présidence du groupe de travail « Protection de l'enfance et adoption » destiné à nourrir la réflexion préalable à l'écriture de ce texte. Je tiens à vous en remercier très sincèrement.

Epaulée par Isabelle Corpart en tant que rapporteure qui vous accompagnera dans la conduite des travaux, vous avez toute latitude pour identifier les autres membres du groupe de travail, qui pourra se réunir au Ministère de la Famille et bénéficier de son soutien logistique.

Je vous remercie de bien vouloir me transmettre, pour le 10 décembre, la présentation de la réflexion de votre groupe de travail, sur la base du cahier des charges que vous trouverez en annexe à ce courrier.

Nous aurons l'occasion, au cours des prochaines semaines, de nous rencontrer pour échanger sur l'avancée de vos travaux. Dans l'attente, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dominique BERTINOTTI

PJ : cahier des charges du groupe de travail « Protection de l'enfance et adoption »

Madame Adeline GOUTTENOIRE
Professeur à la Faculté de droit et Science
Politique de l'Université de Bordeaux
Université Montesquieu
Avenue Léon Duguit
33608 PRESSAC

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Cahier des charges du groupe de réflexion
« Protection de l'enfance et adoption »

Présidente : Adeline Gouttenoire, professeur à l'université Montesquieu Bordeaux-IV et présidente de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance

Rapporteure : Isabelle Corpart, maître de conférences à l'université de Haute-Alsace

Le groupe de réflexion aura pour tâche d'appréhender les nouveaux besoins des enfants qui ne vivent plus temporairement ou à long terme avec leur famille d'origine, que ce soit dans le cadre de la protection de l'enfance ou de l'adoption.

Il envisagera notamment la modernisation, la simplification, voire la création de nouveaux statuts protecteurs pour l'enfant.

1/ Concernant la protection de l'enfance, des évolutions pourront être proposées pour **stabiliser les parcours des enfants** bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance. La réflexion pourra notamment porter sur la durée des placements, la fréquence des déplacements, le maintien des fratries, les relations entre les parents et les services de l'aide sociale à l'enfance, la cohérence entre les différentes prises en charge des jeunes (éducative, médicale, psychologique...) et l'accompagnement des jeunes à la sortie du placement. Une attention particulière sera portée à la participation des enfants aux décisions qui les concernent.

Le groupe s'interrogera également sur la sécurisation de la situation des enfants recueillis par « kefala ».

2/ Concernant l'adoption, le groupe se fixera comme objectif de formuler des propositions visant à **mieux faire correspondre le régime de l'adoption à sa réalité** : conditions de l'agrément, préparation des parents, prise en compte des besoins spécifiques d'accompagnement des parents adoptifs et des enfants adoptés.

3/ Au croisement des deux problématiques, et afin de mieux prendre en compte la situation des enfants dont le retour dans leur famille d'origine apparaît impossible, le groupe réfléchira aux moyens de donner à ces enfants une véritable **seconde chance familiale**, en développant un statut adapté à leur situation ou en facilitant leur adoption. Le groupe s'interrogera notamment sur la sécurisation de l'adoption simple.

4/ Le groupe pourra contribuer, en lien avec le groupe « filiation, origines et parentalité », à la réflexion sur **l'accès aux origines**.

Les travaux seront restitués à la Ministre chargée de la famille début décembre 2013 sous forme d'un rapport présentant les principaux enjeux d'analyse mis en évidence, les points de discussion au sein du groupe de réflexion, ainsi qu'une série de propositions détaillées.

GROUPE DE TRAVAIL
« PROTECTION DE L'ENFANCE ET ADOPTION »

40 PROPOSITIONS
POUR ADAPTER
LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET L'ADOPTION
AUX REALITES D'AUJOURD'HUI

Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère délégué chargé de la famille

février 2014

MEMBRES
DU GROUPE DE TRAVAIL
« PROTECTION DE L'ENFANCE ET ADOPTION »

Présidente :
Adeline Gouttenoire, professeur à la Faculté de droit et science politique de l'Université de Bordeaux, directrice du Centre européen d'études et de recherches en droit de la famille et des personnes (CERFAP, EA 4600) et de l'Institut des mineurs, présidente de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance de la Gironde

Rapporteure :
Isabelle Corpart, maître de conférences à l'Université de Haute Alsace

Membres :
Catherine Briand, adjointe du chef du bureau de la protection de l'enfance, DGCS Ministère des affaires sociales et de la santé

Françoise Dubreuil, membre du Collège « Droits de l'enfant » auprès du Défenseur des droits, magistrat honoraire de la cour d'appel de Paris

Frédérique Eudier, maître de conférences à l'Université de Rouen

Séverine Euillet, maître de conférences en psychologie à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense

Pierre-Etienne Gruas, directeur « Enfance famille » du Conseil général de la Gironde

Marie-Christine Le Boursicot, conseiller à la Cour de cassation

Anne Oui, attachée principale, chargée de mission auprès de l'ONED

Pascal Pillet, chef des urgences pédiatriques, CHU de Bordeaux

Catherine Sellenet, docteur en sociologie, psychologue clinicienne et juriste, professeur en sciences de l'éducation, université de Nantes

Gilles Séraphin, directeur de l'ONED

SOMMAIRE

I. OPTIMISER LE DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE 17
A. Améliorer la cohérence du dispositif 17
1° Renforcer le dispositif à l'échelon national 17
a. Créer une instance nationale de protection de l'enfance 17
b. Transformer l'ONED en ONPE 19
c. Revoir le périmètre du dispositif d'observation de la protection de l'enfance 19
2° Rendre effective la formation en protection de l'enfance 21
3° Systématiser la circulation des informations 23
B. Mieux repérer et diagnostiquer le danger 25
1° Faciliter le repérage des enfants en danger par le médecin 26
a. Enregistrer tous les enfants reçus dans les services d'urgence 26
b. Rompre l'isolement du médecin libéral 27
2° Améliorer la protection des nouveau-nés 29
a. Améliorer la lutte contre le syndrome du bébé secoué 29
b. Améliorer la prise en charge de la mort inattendue du nourrisson 32
3° Permettre l'exercice de ses droits par le mineur victime d'une infraction pénale 35

II. ARTICULER LES PARCOURS ET LES STATUTS DE L'ENFANT PROTEGE 39
A. Sécuriser le parcours de l'enfant placé 39
1° Offrir des garanties à l'enfant placé et aux adultes qui l'entourent 39
a. Reconnaître les prérogatives de la famille d'accueil 40
b. Encadrer la modification des conditions de vie de l'enfant en cours de placement 42
c. Renforcer les droits de l'enfant protégé 44
- Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance 44
- Les droits de l'enfant protégé dans la procédure d'assistance éducative 48
2° Renforcer l'évaluation annuelle de la situation de l'enfant protégé 50
3° Proposer la poursuite de la prise en charge après l'accession de l'enfant protégé à la majorité 52
B. Mieux adapter le statut de l'enfant protégé 53
1° Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme 53
2° Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale 57
3° Mieux reconnaître le délaissement de l'enfant protégé 59
a. Améliorer le repérage du délaissement de l'enfant protégé en instaurant un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés 60
b. Clarifier les conditions du constat judiciaire du délaissement 63
- Limiter le domaine d'application du retrait de l'autorité parentale 63
- Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement 65
c. Sécuriser l'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'Etat 71
- Clarifier la question de la remise d'une enfant à l'Aide sociale à l'enfance par un seul parent 71
- Déclarer irrecevable le recours contre l'arrêté d'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat exercé après le placement en vue de l'adoption 73

C. Renforcer le rôle des tiers liés à l'enfant **74**
1° Consacrer le droit de l'enfant au maintien des liens noués avec un tiers 74
a. Etendre le droit de visite et d'hébergement accordé à un tiers par le juge aux affaires familiales 75
b. Permettre au juge des enfants d'accorder un droit de visite et d'hébergement à un tiers 76
2° Renforcer les droits du tiers à qui l'enfant a été confié par le juge aux affaires familiales 77
a. Permettre la saisine du juge aux affaires familiales par le tiers qui souhaite que l'enfant lui soit confié 78
b. Etendre les prérogatives du tiers auquel l'enfant est confié par le juge aux affaires familiales 78
c. Permettre l'adoption de l'enfant par le tiers à qui il a été confié même occasionnellement 79
3° Permettre l'accueil de l'enfant protégé par un tiers à titre bénévole 80
D. Favoriser l'adoption simple comme mesure de protection de l'enfance **82**
1° Faciliter l'adoption simple des enfants protégés 82
2° Réduire les possibilités de révocation de l'adoption simple 89
3° Améliorer le statut des enfants recueillis dont la loi personnelle interdit l'adoption 90

III. ACCOMPAGNER L'ADOPTION ET LA RECHERCHE DES ORIGINES PERSONNELLES **95**
A. Faciliter l'accès aux origines en continuant à assurer la protection de l'enfant à naître **95**
1° L'accouchement secret avec recueil de l'identité de la mère de naissance 95
2° L'accès aux informations médicales 98
3° Un meilleur accompagnement des mères de naissance, notamment des mineurs, et de celles qui reprennent leur enfant après l'avoir reconnu 99
4° Un CNAOP compétent pour faciliter l'accès aux origines personnelles de toutes les personnes adoptées 99
5° La saisine du CNAOP par les mineurs 100
6° De nouveaux outils pour le CNAOP 100
B. Favoriser la réussite de l'adoption **103**
1° Placer l'intérêt de l'enfant au cœur du dispositif 103
a. Instaurer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique 103
b. Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant 105
c. Instaurer un écart d'âge maximum entre l'enfant et l'adoptant 108
d. Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption 112
e. Permettre l'adoption des enfants ou personnes dont les facultés mentales sont altérées 114
2° Mieux préparer les adoptants aux réalités de l'adoption 116
3° Assurer un accompagnement des adoptants avant, pendant et après l'adoption 118
a. Créer une COCA par région 118
b. Proposer un suivi par l'Aide sociale à l'enfance après l'adoption 119
4° Offrir une seconde chance à l'enfant après l'échec d'une première adoption 121

Tableau de synthèse des propositions 125
Sigles et abréviations 161

L’adoption et la protection de l’enfance ont en commun de concerner principalement des enfants en détresse ou fragilisés par leur situation, dont la vulnérabilité exige une réponse particulièrement urgente et adaptée.

La réflexion du groupe de travail chargé par Madame La Ministre déléguée à la famille de faire des propositions relatives à la protection de l’enfance et à l’adoption ne vise pas à remettre globalement en cause des dispositifs qui ont fait l’objet de réformes récentes, et qui ont, dans l’ensemble, fait leur preuve. Elle a pour objectif de les améliorer et de remédier aux dysfonctionnements relevés dans de nombreux études et rapports ou observés par les professionnels. Il s’agit d’adapter les dispositions existantes aux évolutions actuelles de la famille, de la société mais également du contexte international, et de renforcer leur effectivité.

Il est sans doute nécessaire de renforcer les liens entre protection de l’enfance et adoption, celle-ci n’étant pas suffisamment utilisée et perçue comme une mesure de protection susceptible de protéger l’enfant.

La protection de l’enfance, notamment dans son aspect préventif, comprend les mesures susceptibles de s’appliquer à tous les enfants, et pas seulement aux enfants en danger. Elle doit ainsi faire l’objet d’une analyse d’ensemble. Le principe selon lequel la préservation des intérêts de l’enfant doit être assurée, avant tout, au sein de sa famille doit, au préalable, être réaffirmé. La séparation de l’enfant et de sa famille constitue l’ultime recours, conformément au principe énoncé dans l’article 9 de la Convention internationale des droits de l’enfant et dans l’article 375-2 du Code civil. La priorité est donc de proposer des aides à la parentalité, pour que le dispositif de protection de l’enfance remplisse son objectif essentiel qui est de donner aux parents les moyens d’assurer leur mission auprès de l’enfant et, le cas échéant, de restaurer les fonctions parentales. Il est incontestable qu’en France, priorité est donnée aux parents et à la famille élargie dans l’exercice de la fonction éducative. On peut cependant penser que la consolidation des droits des parents et des enfants dans les procédures et l’intensification de la formation des professionnels concernés pourraient contribuer à renforcer l’effectivité du principe. La concertation avec les parents et leur implication à la protection de leur enfant est à ce titre essentiel et doivent être davantage recherchées.

La réflexion doit, aussi, porter plus particulièrement sur les enfants dont les conditions de développement au sein de leur famille ont nécessité une intervention de l’Aide sociale à l’enfance. Ces enfants à qui leur famille, pour différentes raisons, ne peut pas ou plus, assurer des conditions de développement et d’éducation favorables, font l’objet d’une prise en charge publique qui peut s’avérer longue et même perdurer jusqu’à leur accession à la majorité. Il s’agit d’engager une réflexion approfondie relativement aux améliorations de la situation de ces enfants qui pourraient être proposées, pour que leur parcours soit plus propice à leur développement et, s’ils en éprouvent le besoin, pour que leur soit offerte une « seconde »

chance de bénéficier d'une véritable vie familiale. Il convient en outre, et sans exclusivité, de réfléchir à la possibilité pour ces enfants de nouer des liens divers sur lesquels ils pourront s'appuyer pour parvenir à l'âge adulte.

Dans le cadre d'un dispositif plural de protection de l'enfance, l'enfant peut en effet être soutenu et accompagné par plusieurs adultes, à des titres différents. La loi doit alors conférer à chacun de ces adultes un ensemble de prérogatives lui permettant de jouer pleinement son rôle auprès de l'enfant avec le soutien des professionnels. L'enfant doit, dans la mesure du possible, être assuré de voir les liens qu'il a tissés pendant tout son parcours perdurer dans le temps, y compris lorsqu'il accède à la majorité.

Les solutions proposées par la loi, tant dans le cadre de la protection administrative que dans celui de la protection judiciaire, doivent être améliorées, affinées, pour sécuriser le parcours des enfants dont le besoin essentiel est la stabilité dans le cadre d'un accueil qui corresponde à leur intérêt.

Dans le même temps, il convient de rendre le dispositif de protection de l'enfance plus évolutif, d'inciter les acteurs à ne pas « enfermer » l'enfant dans le statut qui lui a été assigné au départ afin que ce statut puisse être adapté à l'évolution de ses besoins et projets. Une large palette de solutions doit être mise à la disposition des acteurs de la protection de l'enfance pour qu'ils puissent y trouver les alternatives les mieux adaptées à l'intérêt de l'enfant, en combinant, le cas échéant, plusieurs d'entre elles.

Le dispositif actuel offre déjà diverses possibilités susceptibles de répondre aux différentes situations vécues par les enfants protégés ; toutefois elles semblent être insuffisamment utilisées. Il paraît nécessaire de renforcer leur effectivité et d'introduire davantage de souplesse pour favoriser l'évolution des statuts des enfants. Par ailleurs, il faut s'interroger sur le recours à de nouveaux modes de prise en charge et à une articulation différente de certains d'entre eux notamment les mesures d'assistance éducative et l'adoption. L'une des voies pour améliorer l'ensemble du dispositif de protection passe sans doute par une conception moins exclusive de la parenté et de la parentalité, en partant de l'idée que l'enfant peut se construire en s'appuyant sur plusieurs adultes voire sur plusieurs familles.

Quels que soient les parcours de l'enfant et son statut juridique, celui-ci doit bénéficier, ainsi que les adultes qui l'entourent, d'un accompagnement qui s'inscrive dans la durée et qui permette à l'enfant de mieux se construire en connaissant son histoire.

Cette observation relative à la protection de l'enfance est également valable pour l'adoption. Les réalités de l'adoption, notamment internationale, ont considérablement évolué ces dernières années, rendant les démarches des adoptants plus complexes et plus longues. Pour réaffirmer le rôle protecteur de l'adoption pour l'enfant, il est nécessaire de recentrer le dispositif sur ce dernier afin de garantir que c'est bien son intérêt qui primera.

Ces différentes questions ont fait l'objet d'une réflexion collective des experts composant le groupe de travail, alimentée par de nombreux rapports et études relatifs à ces problématiques. Quarante propositions de réforme de la protection de l'enfance et de l'adoption ont ainsi été élaborées autour de trois objectifs :

- Optimiser le dispositif de protection de l'enfance,
- Articuler les parcours et les statuts des enfants protégés,
- Accompagner l'adoption et la recherche des origines personnelles.

I. OPTIMISER LE DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Après six ans de mise en œuvre de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, il apparaît que le dispositif est susceptible de bénéficier d'un certain nombre d'améliorations permettant de le rendre plus cohérent et plus efficace notamment dans certains domaines.

A. AMELIORER LA COHERENCE DU DISPOSITIF

Pour renforcer l'efficacité du système français de protection de l'enfance qui place le Conseil général au cœur du dispositif et implique une collaboration de nombreux acteurs, il paraît indispensable à la fois de renforcer le pilotage au niveau national mais également d'améliorer la qualité des échanges entre les différents acteurs au niveau départemental, ce qui appelle notamment de rendre plus effective leur formation.

1° Renforcer le dispositif à l'échelon national

a. Créer une instance nationale de protection de l'enfance

La politique de la protection de l'enfance est complexe et fait intervenir des acteurs d'horizons différents. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a confirmé les principes de la décentralisation de 1983 : les Conseils généraux sont les chefs de file de la protection de l'enfance : ils en assument la responsabilité et le financement. Leur rôle doit toutefois s'articuler avec celui de la justice (parquet, juge des enfants, services de la PJJ, etc.).

Dans cette politique largement décentralisée, l'Etat conserve néanmoins des responsabilités essentielles à travers ses fonctions normatives, de contrôle, d'évaluation, de régulation. Au sein de l'Etat, la politique de protection de l'enfance est une politique interministérielle ; deux ministères sont particulièrement impliqués (ministère de la justice et ministère délégué à la famille) mais d'autres départements ministériels interviennent (éducation nationale, intérieur, santé, jeunesse et sport etc.).

Enfin les associations jouent un rôle essentiel notamment parce qu'elles mettent en œuvre la plupart des mesures de protection de l'enfance. Différents organismes interviennent également sur ce champ (ONED, Anesm, etc.).

L'amélioration de la gouvernance de la politique de protection de l'enfance est un enjeu central. Dans une politique décentralisée et un paysage marqué par la multiplicité des acteurs, elle passe par l'amélioration de leur coordination et par la définition en commun d'objectifs et de stratégies clairs. La Cour des comptes dans son rapport sur la protection de l'enfance de 2009[1] a ainsi noté la nécessité d'améliorer le pilotage de cette politique publique en articulant mieux les responsabilités de l'Etat et des départements, ainsi que leurs modalités d'exercice, tout en créant une structure chargée du suivi de la loi de 2007. Elle a salué la démarche partenariale que l'Etat avait mise en place pour la préparation de la loi de 2007, soulignant le caractère exemplaire de la concertation (installation de groupes de réflexion sur les principales thématiques de la loi, etc.) et regrettant qu'elle ne se soit pas poursuivie.

Il n'existe pas, dans le champ de la protection de l'enfance au niveau national d'instance, de conseil regroupant les différents acteurs (Etat, Départements, associations, organismes, etc.), alors même que le besoin d'un lieu d'échange, de concertation est relevé (cf. rapport préc.). Ce constat est d'autant plus marquant dans une politique décentralisée[2]. Ce type d'instance aide en effet à la structuration de la politique et existe dans les autres champs des politiques sociales : Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE)… Le Haut conseil à la famille (HCF) et le Comité national de soutien à la parentalité (CNSP) n'abordent pas quant à eux les questions spécifiques de la protection de l'enfance.

La création d'une telle instance a été plusieurs fois proposée et dernièrement, par Monsieur Kerr dans un article visant à faire évoluer le Code de l'action sociale et des familles et le Code civil en matière de protection de l'enfance[3].

Ainsi un Conseil national de la protection de l'enfance pourrait être créé par substitution au Comité technique de prévention spécialisée (CTPS) qui ne se réunit plus et concerne un champ trop limité ou au Comité interministériel de l'enfance maltraitée (instance qui ne se réunit plus depuis des années et ne comporte que des représentants de l'Etat).

Placé auprès du Premier ministre, il serait chargé notamment de :

- formuler des avis, organiser des consultations et concertations sur les questions relatives à la protection de l'enfance. Il serait consulté sur toutes les mesures législatives ou réglementaires prises en ce domaine ;
- proposer au gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, des propositions de réforme et toute proposition utile à la protection de l'enfance ;
- suivre l'application des orientations, proposer un programme d'évaluation de l'impact de cette politique.

[1] Cour des comptes, Rapport public thématique, « *La protection de l'enfance* », octobre 2009.

[2] A noter toutefois que le conseil d'administration et l'assemblée générale du GIP « Enfance en Danger » regroupent d'ores et déjà l'ensemble de ces partenaires, toutefois il ne s'agit pas en l'espèce d'une instance de conseil, chargée de proposer au gouvernement les orientations de la politique de protection de l'enfance, mais d'un service d'accueil téléphonique et d'un observatoire de l'enfance en danger.

[3] J.-F. Kerr, *Contribution pour une évolution du code de l'action sociale et des familles et du code civil en matière de protection de l'enfance*, JDJ 2013-9, p. 29.

PROPOSITION N°1

Créer dans le Code de l'action sociale un article L. 112-3-1 : « *Un Conseil national de la protection de l'enfance, placé auprès du Premier ministre, est chargé de proposer au gouvernement les orientations de la politique de protection de l'enfance et d'en suivre l'application. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont fixées par décret.* »

b. Transformer l'ONED en ONPE

L'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) a été créé par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 et rattaché au groupement d'intérêt public (GIP) alors désigné pour « *l'enfance maltraitée* ».

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 a remplacé la dénomination du Service d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) en Service d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) et a créé dans chaque département un observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE).

Aujourd'hui, l'ONED, membre du GIPED, anime et fonctionne en réseau avec les ODPE, mais leurs dénominations ne recouvrent pas la même approche de la réalité : ciblage de l'enfance en danger pour l'observatoire national, de la protection de l'enfance pour les observatoires départementaux. Cependant, l'ONED dont c'est l'une des missions, observe (et cela a été confirmé par la démarche de consensus sur le périmètre de l'observation organisée au printemps 2013) l'ensemble des mesures de protection de l'enfance et ce, quel que soit le mode d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance.

En conséquence, l'extension à toutes les mesures du périmètre d'observation de l'ONED, nécessite que son appellation soit modifiée pour bien recouvrir le même champ que les observatoires départementaux.

Pour renforcer la cohérence du dispositif d'observation et les synergies entre le niveau national et les niveaux départementaux, il est proposé d'harmoniser leurs appellations autour de la notion de protection de l'enfance, en référence à la politique publique, objet de l'observation.

PROPOSITION N°2

Aux articles L. 226-6, L. 226-9 et L. 226-10 du Code de l'action sociale et des familles, remplacer les mots « *l'observatoire de l'enfance en danger* » par « *l'observatoire national de la protection de l'enfance* ».

c. Revoir le périmètre du dispositif d'observation de la protection de l'enfance

La formulation retenue par l'article L. 226-3 du Code de l'action sociale et des familles pour les règles d'inclusion des mineurs dans l'observation de la protection de l'enfance,

s'appuyant sur la notion d'information préoccupante, ne s'avère pas pertinente. Dans la mesure où les départements en font une interprétation variable, la porte d'entrée prévue par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, compromet l'observation d'une population exhaustive, définie de façon homogène, dès lors qu'un certain nombre de mesures de protection de l'enfance sont mises en place en dehors d'un passage par la notion d'information préoccupante.

En effet, l'étude de l'ONED, « *L'information préoccupante : contenu ou circuit ?* »[4] a démontré l'extrême variété d'interprétation par les départements de la notion d'« *information préoccupante* », par leur qualification (soit dès réception aux CRIP, soit par les CRIP elles-mêmes à partir de critères variables, soit après évaluation par les travailleurs sociaux), par le circuit (certains départements ne prenant en compte que le circuit passant par les CRIP, excluant les transmissions directes des travailleurs sociaux au service de l'Aide sociale à l'enfance), et enfin en fonction de l'origine de la demande (certains départements excluant les mesures de protection administrative sollicitées par les parents).

Ainsi, pour des motifs liés au mode d'accès au dispositif de protection de l'enfance, en écartant une partie de la population prise en charge, on l'exclut, de fait, du dispositif d'évaluation de cette politique publique. Il ne sera pas possible sur la base actuelle d'avoir une analyse du profil et de la prise en charge pour ces mineurs qui échappent à l'observation, et donc de savoir s'ils relèvent de parcours spécifiques ou non.

Le cadre légal actuel ne permet pas non plus de suivre le parcours des jeunes majeurs bénéficiant d'une aide au titre de la protection de l'enfance, bloquant les possibilités de connaissance statistique de ces dispositifs, des publics concernés ainsi que les études sur les processus d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs concernés.

A la suite du repérage de ces difficultés, le GIP Enfance en Danger (ONED) et l'Etat, avec le soutien de l'Association des Départements de France, ont lancé une démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance. Un comité d'experts indépendants a été désigné et a procédé à une vingtaine d'auditions les 13 et 14 mai 2013, puis a élaboré des recommandations remises à la ministre déléguée chargée de la famille, rendues publiques le 2 juillet 2013[5]. Les deux premières recommandations de ce comité sont d'une part, que toute mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aide financière, entrant dans le périmètre de la loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007, déclenche l'entrée dans le dispositif national d'observation, d'autre part, que le périmètre d'observation retenu intègre les jeunes majeurs pris en charge (art. L. 221-1 du CASF).

Pour observer l'ensemble des parcours en protection de l'enfance, tant des mineurs que des jeunes majeurs de moins de vingt-et-un ans, et pouvoir définir un ensemble unique d'indicateurs communs à tous les départements en vue de l'analyse de la politique publique de protection de l'enfance au niveau national, il est nécessaire, conformément à la recommandation du rapport d'experts rendu public le 2 juillet 2013 dans le cadre d'une démarche de réflexion et d'expertise précité, de faire entrer dans le périmètre de l'observation

---

[4] Septième rapport annuel au gouvernement et au parlement de l'Observatoire national de l'enfance en danger, rapport 2011, chap. 1er ; S. Chaïeb, C. Frantin, T. Lejbowicz, *Enquête nationale Informations préoccupantes*, ONED, octobre 2011.

[5] M. Legros, *Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance*, rapport remis le 2 juillet 2013 à Madame la ministre déléguée chargée de la Famille et aux membres du comité d'organisation, La Documentation française, 2013.

nationale toute mesure de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières.

Cet objectif nécessite le remplacement de la disposition légale actuelle par une autre disposition, qu'il est proposé d'introduire dans un nouvel article L. 226-3-2 du Code de l'action sociale et des familles, faisant suite à l'article créant les ODPE. Cette modification permettrait en premier lieu, de souligner le rôle essentiel des ODPE dans l'évaluation territoriale du dispositif de protection de l'enfance, et en second lieu de bien poser le principe de double transmission simultanée des données aux ODPE et à l'ONED.

PROPOSITION N°3

I – Les deux dernières phrases du dernier alinéa de l'article L 226-3 du Code de l'action sociale et des familles sont supprimées.
II – **Ajouter un article L. 226-3-2** au chapitre VI du titre II du livre II : *« Sont transmises à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'observatoire national de l'enfance en danger, sous forme anonyme, les informations relatives aux mineurs et jeunes majeurs de moins de vingt et un ans bénéficiant de mesures énumérées aux articles L. 222-3, L. 222-4-2, L. 222-5, L. 223-2 du présent code, 375-2, 375-3-4 et 375-9-1, 375-3-2°, 3°, 5° du Code civil, et 1183 du Code de procédure civile. La nature et les modalités de transmission de ces informations sont fixées par décret. »*

2° Rendre effective la formation en protection de l'enfance

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 pose une obligation de formation initiale et continue à la protection de l'enfance en danger pour une série de professionnels : médecins, personnels médicaux et paramédicaux, travailleurs sociaux, magistrats, personnels enseignants, personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs, de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale (art. L. 542-1 du Code de l'éducation). Ces formations, en partie communes à différentes institutions, doivent traiter des thèmes suivants : évolution de la politique de protection de l'enfance, connaissance du dispositif (cadre juridique, enjeux, acteurs), connaissance de l'enfant (son développement, ses troubles) et des situations familiales, positionnement professionnel (éthique, secret professionnel, partage d'information)[6].

Aujourd'hui le bilan de ces dispositions reste limité. Plusieurs freins ont été repérés dans la mise en place d'initiatives conformes à ces textes, concernant notamment l'autorisation de certains personnels à suivre des formations proposées par d'autres institutions.

Toutefois la formation reste un levier majeur pour l'évolution et l'amélioration des pratiques des professionnels visés par ces textes, qu'il s'agisse du repérage d'enfants en risques ou en danger et de l'évaluation de leur situation familiale, ou de la prise en charge de ces enfants dans des mesures de protection. Plusieurs recommandations visent ainsi à renforcer l'effort de formation dans ce champ, notamment l'avis de la Commission nationale

[6] art. D. 542-1 du Code de l'éducation

consultative des droits de l'homme sur les placements d'enfants en France publié en juillet 2013[7].

Pour renforcer la formation des personnels et favoriser l'effectivité des obligations prévues par la loi du 5 mars 2007, il est proposé, au regard des initiatives fécondes prises en ce domaine par plusieurs ODPE (dans les départements de l'Aube ou de la Gironde par exemple), d'impliquer sur cette question l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance, instance partenariale de pilotage et de suivi de la qualité de la protection de l'enfance dans le département, en lui confiant deux missions par une première disposition législative : établir le bilan annuel des formations réalisées en application de la loi de 2007 et définir, après recensement de l'offre de formation continue existante sur le territoire, un plan pluriannuel des besoins en formation des professionnels en contact avec des enfants, « feuille de route » des employeurs.

Une deuxième disposition législative vise à préciser le crédit horaire de formation ouvert aux professionnels visés à l'article L. 542-1 du Code de l'éducation, en le liant aux engagements de leurs employeurs dans le cadre des partenariats inscrits autour du recueil des informations préoccupantes dans le département.

PROPOSITION N°4

Insérer, après le 4° du L. 226-3-1 du Code de l'action sociale et des familles, un 5° ainsi rédigé : « *de réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L. 542-1 du code de l'éducation et d'établir un plan annuel des besoins en formation des personnels en contact avec des enfants dans le département. Le président du conseil général désigne une personne ressource qui pilote ce plan annuel.* »

Ajout au décret du 23 juin 2009 :
« *Le bilan annuel prévu à l'article L. 226-3-1 du CASF précise le nombre et la catégorie professionnelle des personnes qui ont bénéficié de formations initiales ou continues, ainsi que les volumes horaires délivrés. L'ODPE recense l'offre de formation en protection de l'enfance existant sur le territoire. Il transmet le plan pluriannuel élaboré aux organismes employeurs des personnes visées à l'article L. 542-1.* »

Ajouter à la fin du quatrième alinéa de l'article L. 226-3 du Code de l'action sociale et des familles : « *Les professionnels visés à l'article L. 542-1 du code de l'éducation reçoivent, à ce titre, une formation d'une durée minimum de 60 heures tous les trois ans dès lors qu'ils sont employés par un des services et établissements participant au dispositif départemental ou par une institution signataire du protocole prévu à l'alinéa 2 du présent article.* »

[7] CNCDH, *Avis sur le droit au respect de la vie privée et familiale et les placements d'enfants en France*, Ass. plén. du 27 juin 2013, publié le 6 juillet 2013.

3° Systématiser la circulation des informations

Il est indispensable, pour assurer un meilleur accompagnement des familles en difficulté et une prise en charge éducative des mineurs concernés adaptée à leur situation, que le président du Conseil général, et par voie de conséquence le service de l'aide sociale à l'enfance, soit informé de tous les signalements (éducation nationale, services de PMI, …) et des décisions prises à la suite de ces signalements (classement sans suite, mesure d'aide à la famille, placement, …) y compris la mesure d'aide à la gestion du budget familial de l'article 375-9-1 du Code civil et ce, quel que soit le mineur concerné dans la fratrie afin d'éviter un empilage de mesures différentes au sein d'une même famille (mesure d'aide mise en place pour certains mineurs par le conseil général et mesures ordonnées par le juge des enfants pour d'autres mineurs de la même fratrie).

Dans la pratique il est observé que les parquets ne retournent pas systématiquement les « fiches navettes » à l'autorité signalante et au président du Conseil général, notamment, lorsque la mesure est financée par les organismes débiteurs de prestations familiales.

Par ailleurs, si les signalements doivent être faits au parquet des mineurs, le juge des enfants a également la faculté de se saisir d'office à titre exceptionnel (C. civ., article 375, alinéa 1er *in fine*). Dans ce cas le président du Conseil général n'est pas toujours informé de l'ouverture de la procédure, l'article 1182 du Code de procédure civile n'imposant au juge des enfants saisi de ne donner qu'un « *avis de l'ouverture de la procédure au procureur de la République et, lorsqu'ils ne sont pas requérants, aux père, mère, tuteur ou au service à qui l'enfant a été confié.* »

C'est ainsi que, lorsque la mesure prise ne concerne pas directement les services du Conseil général, ces derniers ne reçoivent aucune information sur la mesure, notamment lorsque le juge des enfants ordonne des mesures d'aide à la gestion du budget familial lesquelles ne sont pas financées par ces services alors que d'autres mineurs de la fratrie peuvent faire l'objet d'un suivi éducatif par ces mêmes services.

L'article L. 221-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose que : « *Lorsqu'il est avisé par le juge des enfants d'une mesure d'assistance éducative prise en application des articles 375 à 375-8 du code civil ou d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial prise en application des articles 375-9-1 et 375-9-2 du même code, le président du conseil général lui communique les informations dont il dispose sur le mineur et sa situation familiale* ». Si, conformément à l'article R. 221-4 du Code de l'action sociale et des familles, le juge des enfants, saisi en vertu des articles 375 à 375-8 du Code civil, doit aviser le président du Conseil général de l'ouverture de la procédure ou de l'instance modificative, il apparaît toutefois qu'en pratique, cette transmission d'information est loin d'être systématique. Cet ajout est opportun même si cette communication au Président du Conseil général est déjà contenue dans l'article R. 221-4 du Code de l'action sociale et des familles, car le Code de procédure civile est davantage consulté par les magistrats

En outre, si certaines institutions sont en capacité de fournir le chiffre des signalements directs qu'elles effectuent au parquet – notamment à l'ODPE -, ce dernier est également destinataire de « signalements directs » effectués par les particuliers ou certains membres de la famille. Or les parquets sont dans l'incapacité actuellement de transmettre le nombre de signalements en raison de la conception même du logiciel « Cassiopée » mis à la disposition de tous les Parquets. Cette lacune dans les outils d'évaluation de la protection de l'enfance est profondément regrettable car elle ne permet pas aux services du département de mettre en place des politiques plus dynamiques de prévention en direction des familles les plus en difficulté. Elle aboutit en outre à ce que les données fournies à l'ODPE et à l'ONED soient

incomplètes. L'ODPE de la Gironde, dans son premier rapport annuel de juin 2011 a d'ailleurs recommandé que les Parquets puissent disposer d'un outil efficace lui permettant de recenser les signalements directs reçus au cours de l'année et de déterminer les suites qui leur sont réservées.

Un dernier point concerne le Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated/119). Il est proposé de préciser et de renforcer des pratiques actuellement en œuvre, en précisant dans la loi que les départements informent le Snated des suites apportées aux informations préoccupantes qu'il leur transmet, tout en précisant dans cette même loi que les modalités et les délais sont définis par voie conventionnelle. Ce retour est nécessaire pour des traitements statistiques à des fins d'évaluation de l'efficience du service et pour une meilleure information de l'écoutant pour mieux traiter la situation en cas de ré-appel (sachant que l'écoutant, soumis au secret professionnel, ne transmet en aucun cas cette information).

Il s'agit en outre, pour mieux s'adapter aux nouveaux moyens de communication, amplement utilisés notamment par les plus jeunes, d'offrir la possibilité, et non pas l'obligation immédiate, pour le Snated/119 de ne pas être uniquement un service d'accueil téléphonique mais aussi électronique (courriel + tchat), comme c'est le cas dans d'autres pays européens précurseurs sur le sujet : l'Italie et l'Espagne.

PROPOSITION N°5

1. A L'EGARD DES PARQUETS DES MINEURS

- A propos du logiciel « *Cassiopée* » :

Demander au ministère de la Justice de modifier le logiciel « Cassiopée » afin de distinguer les signalements concernant les mineurs, et de permettre aux parquets de pouvoir transmettre notamment à l'ODPE :

- le nombre de mineurs concernés par les signalements,
- l'origine du signalement (Aide sociale à l'enfance, Education nationale, particulier, etc.),
- le motif du signalement (carence éducative, mesure d'aide à la gestion du budget familial, etc.).

- A propos de la fiche navette :

Rappeler par circulaire aux parquets des mineurs leur obligation d'information des Présidents des Conseils généraux quant à la décision prise à la suite des signalements dont ils sont destinataires et d'activer la « *fiche navette* » déjà préconisée mentionnant :

- Nom du mineur
- Adresse du mineur
- Décision prise :
  - Classement sans suite
  - Saisine du juge des enfants

Cette « *fiche navette* » devrait être intégrée au logiciel « parquet mineur ».

2. A L'EGARD DES JUGES DES ENFANTS

- A l'ouverture de la procédure

Compléter l'article 1182 du Code de procédure civile : « *Le juge donne avis de l'ouverture de la procédure au procureur de la République ; quand ils ne sont pas requérants, il en donne également avis au père, à la mère, au tuteur, à la personne ou au représentant du service à qui l'enfant a été confié et au Président du Conseil général.* ».

- Lors du prononcé d'une mesure d'assistance éducative, quelle qu'elle soit, y compris la mesure d'aide à la gestion du budget familial,

Compléter l'article 1190 du Code de procédure civile et ajouter :

« *Les décisions du juge sont notifiées dans les huit jours aux père, mère, tuteur ou personne ou service à qui l'enfant a été confié, ainsi qu'au conseil du mineur s'il en a été désigné un. Le dispositif de la décision est notifié au mineur de plus de seize ans à moins que son état ne le permette pas et au Président du Conseil général.* »

3. A L'EGARD DU SNATED

- Transmission des informations relatives aux suites données aux IP transmisses aux départements.

Remplacer l'actuel art. 226-7 du Code de l'action sociale et des familles par le texte suivant :

« *Les départements informent le Service d'accueil téléphonique des suites données aux informations préoccupantes qu'il leur transmet. Les modalités et délais de cette transmission sont définis par convention avec le groupement d'intérêt public.* »

- Donner la possibilité au SNATED de s'ouvrir aux nouveaux moyens de communication :

Compléter l'art. 226-6 du Code de l'action sociale et des familles par :

« *Le service d'accueil téléphonique répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs en danger ou présumés l'être. Le service peut également répondre, par voie électronique, aux sollicitations effectuées par voie électronique. Il transmet immédiatement au président du conseil général, selon le dispositif mis en place en application de l'article L. 226-3, les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs. A cette fin, le président du conseil général informe le groupement des modalités de fonctionnement permanent du dispositif départemental*. »

B. MIEUX REPERER ET DIAGNOSTIQUER LE DANGER

La réforme de 2007 a renforcé le repérage du danger en vue d'une meilleure protection de l'enfance par la mise en place d'une instance départementale de recueil des informations sur les situations préoccupantes. Le domaine médical est un « *maillon* » particulièrement important de la protection de l'enfance : tous les enfants sont régulièrement examinés à un titre ou à un autre par un médecin, dans un cabinet libéral ou dans un service hospitalier. Cependant, les chiffres relatifs aux informations préoccupantes et aux signalements témoignent de la faible proportion des médecins parmi les auteurs de ces derniers. Il semble

donc opportun que la loi prévoie un certain nombre de dispositions particulières pour faciliter le repérage et le diagnostic du danger en matière médicale. En outre, une attention particulière doit être portée à l'égard des nouveau-nés dont la fragilité implique une protection spécifique contre certains comportements des adultes.

1° Faciliter le repérage des enfants en danger par le médecin

L'amélioration du repérage du danger par le médecin doit s'effectuer à la fois dans le cadre hospitalier et dans le cadre libéral.

a. Enregistrer tous les enfants reçus dans les services d'urgence

La maltraitance sur mineur constitue un fléau social et médical difficile à évaluer[8]. Ainsi est-il important que les médecins apprennent à mieux reconnaître les différentes facettes sémiologiques de la maltraitance et ses conséquences sur le devenir de l'enfant. Les urgences sont un lieu de passage privilégié et parfois l'unique lieu de soins des victimes de maltraitance. Ne pas saisir cette opportunité et passer à côté du diagnostic, expose ces mineurs à une prise en charge inadaptée et à un risque important de récidive, voire de décès. Cette tâche est difficile car elle nécessite des connaissances spécifiques peu ou pas enseignées aux urgentistes (aspects épidémiologiques, démarche diagnostique, aspects légaux de la maltraitance[9]). De plus, elle exige une étroite collaboration entre toutes les personnes ressources afin que puisse se mettre en place auprès du jeune patient un réel réseau de prise en charge. Pour cela, l'équipe des urgences a un rôle primordial car elle est souvent le premier maillon du dispositif de la protection des mineurs. L'objectif n'est pas tant de diagnostiquer avec certitude les cas de maltraitance, que de savoir évoquer cette hypothèse au travers d'un faisceau d'arguments afin d'activer le réseau d'évaluation multidisciplinaire existant.

Dans un travail réalisé sur l'année 2006 aux urgences pédiatriques du CHU de Bordeaux, sur 1197 enfants ayant fait l'objet d'un signalement judiciaire en 2006 par le Bureau de l'enfance en danger ou directement au parquet, 509 enfants sont passés au cours de leur vie aux urgences pédiatriques (soit 43% des enfants). Ce travail montre l'importance de ces structures (spécialisées en pédiatrie ou pas) comme lieu de passage. Une étude américaine à grande échelle (comparaison de 10 000 enfants maltraités versus 10 000 enfants témoins ayant fréquenté les Urgences Pédiatriques) montre que les enfants maltraités consultent avec une plus grande fréquence les Urgences que les enfants témoins. Dans l'étude bordelaise, 31 enfants maltraités ont consulté plus de dix fois aux Urgences Pédiatriques au cours de leur vie. Certains enfants les ont même consultées à vingt, vingt-six ou trente-trois occasions. Il s'avère donc que le parcours médical des enfants maltraités aux urgences est globalement peu différent de celui des autres enfants. Néanmoins, ils consultent en règle générale plus souvent, et plus particulièrement, pour des traumatismes crâniens ou des fractures. D'autres symptômes liés à des souffrances psychologiques doivent aussi faire l'objet d'une attention particulière. Dans son rapport de juin 2011, l'ODPE de la Gironde recommandait qu'une vigilance spécifique soit apportée aux mineurs effectuant des passages fréquents dans les services d'urgence ou dans les consultations médicales.

---

[8] D. Rapport, *De la prévention de la maltraitance à la « bien-traitance » envers l'enfant*, Informations sociales 2010, n° 160 ; P. Robin, *L'évaluation de la maltraitance, Comment tenir compte de la perspective de l'enfant ?*, Presses Universitaires de Rennes, 2013.

[9] B. Lapérou-Schneider et C. Philippe, *Parents, enfants et maltraitance*, AJ fam. 2013. 570.

La disponibilité informatique immédiate des dossiers médicaux pourrait permettre une synthèse rapide des anciennes consultations et du parcours de ces patients. Son accessibilité simplifiée permettrait aux infirmières d'accueil et aux médecins de visualiser le nombre de consultations antérieures et d'en analyser leurs motifs afin de repérer et signaler les situations les plus graves. Dans toutes les situations constatées d'enfance en danger, cette analyse doit favoriser la mise en place d'une évaluation et une prise en charge pluridisciplinaire médico-psycho-sociale hospitalière ou de secteur.

PROPOSITION N°6

- **Imposer** un outil informatique dédié à l'accueil des urgences permettant l'analyse systématique du nombre de passages et des motifs de venue aux urgences par les infirmières d'accueil et médecins urgentistes.
- **Permettre** la création d'un dossier médical partagé accessible par toutes les structures médicales et les personnels médicaux s'occupant d'enfants (services d'urgence, pédiatres libéraux et hospitaliers, médecins généralistes, médecins de PMI et médecins scolaires, etc.) afin que lorsqu'un mineur est hospitalisé ou se présente aux urgences, le service puisse, au moment de sa prise en charge, être immédiatement informé des « *précédents* » éventuels.
Inciter les assistant(e)s sociaux des services d'urgence à organiser l'évaluation et le repérage de l'enfance en danger en concertation avec les soignants.
- **Favoriser** les liens et échanges entre ces différentes structures par des partages d'informations sous la responsabilité des services sociaux de ces entités.
- **Préconiser** la signature de protocoles entre le Conseil général, les établissements de santé (services d'urgence notamment) et l'ordre des médecins pour les informations préoccupantes.
- **Développer** la formation aux problématiques de protection de l'enfance à destination des professionnels des services d'urgence.

b. Rompre l'isolement du médecin libéral

Les professionnels de santé et plus particulièrement les médecins, quel que soit leur mode d'exercice, font partie des acteurs de proximité les plus à même de reconnaître les signes évocateurs des différents types de maltraitance. Tous les enfants en danger ou maltraités passent un jour ou l'autre par le système de soins. Il est important que les médecins apprennent à reconnaître les facteurs de risque de la maltraitance, sa sémiologie et ses conséquences. Une certaine méconnaissance des signes d'appel et des procédures de signalement, l'isolement professionnel et la crainte de poursuites judiciaires (pour dénonciation calomnieuse notamment) peuvent toutefois constituer des freins au signalement ou à l'information préoccupante. Alors qu'ils sont en première ligne, le constat actuel est que les médecins libéraux (pédiatres, pédopsychiatres, médecins généralistes, etc.) font peu de signalements ou d'informations préoccupantes. Ils travaillent souvent seuls, ignorant pour beaucoup l'importance des liens de travail potentiel avec le Conseil général. De la même manière, le Conseil général a développé des liens avec certaines structures pédiatriques hospitalières mais très peu avec le secteur libéral. Beaucoup de situations d'enfants en danger sont donc très probablement insuffisamment évaluées et prises en compte. Or, ne pas

reconnaître les maltraitances intrafamiliales chez le mineur a des répercussions à court et long terme sur sa santé physique, son développement psychologique et le bien-être psychosocial des victimes. Il serait donc particulièrement opportun d'imposer la création d'un médecin référent de la protection maternelle et infantile auprès des médecins libéraux du secteur. L'objectif est de permettre que puissent se développer des liens de travail réguliers entre les professionnels de la santé de l'enfance libéraux et les structures territorialisées du Conseil général en matière d'enfance en danger, de sensibiliser les « *médecins de famille* » à l'intérêt de développer un partenariat avec les acteurs plus spécialisés de la protection des mineurs. Ces liens doivent être proposés et travaillés par le médecin référent (annuaire téléphonique et courriels, points réguliers pluriannuels sur les situations difficiles, réunions de sensibilisation et enseignement à l'enfance en danger, etc.). Dans son deuxième rapport annuel, de décembre 2012, l'ODPE de la Gironde, recommande que, dans le cadre de la protection de l'enfance, soient améliorées la coordination et la communication entre les médecins et pédiatres libéraux, les médecins PMI et les médecins scolaires[10].

L'information vers les autorités compétentes pour la gestion de la situation, la prise en charge du mineur et la mise en place des mesures nécessaires demandent au praticien de développer sa connaissance des services spécialisés et de s'impliquer dans un travail en réseau et en équipe pluridisciplinaire. Le soin apporté à cette prise en charge et la qualité de ce soutien auront un impact positif sur le pronostic ultérieur. L'amélioration du repérage et l'augmentation du nombre de signalements des cas de maltraitances intrafamiliales chez le mineur dépendent beaucoup du niveau de connaissance acquis par le médecin ou le professionnel de l'enfance sur cette problématique. La formation de ces professionnels dans le cadre de la formation professionnelle initiale puis continue apparaît indispensable afin « *d'y penser* » au cours de leur pratique, et de les informer des démarches possibles à mettre en œuvre pour protéger le mineur.

PROPOSITION N°7

Ajouter à l'article L. 2112-1 du Code de la santé publique un alinéa 3 : « *Il doit être désigné dans chaque service départemental de protection maternelle et infantile un médecin référent « protection de l'enfance » qui doit établir des liens avec l'ensemble des médecins généralistes et pédiatres du département ainsi qu'avec les médecins de santé scolaire* ».

- **Préconiser** la signature de protocoles entre le Conseil général, les établissements de santé et l'ordre des médecins pour les informations préoccupantes et rappeler le contexte réglementaire.
- **Recommander** un temps médical dans les Cellules de recueil des informations préoccupantes pour répondre aux problématiques médicales de l'enfance en danger.
- **Développer** la formation initiale des médecins aux problématiques de l'enfance en danger dans le cadre de leur formation initiale et de leur formation continue conformément aux exigences légales et réglementaires.

[10] Recommandation n°6.

2° Améliorer la protection des nouveau-nés

Certains syndromes spécifiques aux nouveau-nés et qui n'ont jusqu'alors pas fait l'objet d'un intérêt particulier en France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, nécessitent des mesures spécifiques. Celles-ci doivent s'ajouter à une plus grande efficacité de la protection des femmes enceintes et des actions de périnatalité déjà prévues par la loi mais pas encore véritablement efficaces sur tout le territoire.

a. Améliorer la lutte contre le syndrome du bébé secoué

Le syndrome du bébé secoué (SBS) est le nom le plus courant pour désigner des blessures spécifiques infligées à un enfant du fait du secouement. Il est défini par la présence d'un hématome sous-dural chez un nourrisson pour lequel l'entourage ne fait pas état de traumatisme crânien ou alors d'un traumatisme minime incompatible avec les lésions constatées. C'est une pathologie qui concerne les nourrissons de moins d'un an (plus de 60% des victimes ont moins de six mois) et plus généralement des garçons (environ 75%)[11].

Il semble y avoir deux grandes catégories de secoueurs : les personnes qui perdent le contrôle d'elles-mêmes, à la suite de leur épuisement et de leur frustration, leur bébé étant inconsolable, et celles qui ont déjà eu des réactions violentes. Pour plus de la moitié des familles, il s'agit du premier enfant. Le facteur de stress immédiat le plus courant, est le pleur incessant du bébé et indirectement l'épuisement, la frustration des adultes. Un bébé, même en bonne santé, peut pleurer plusieurs heures par jour. Le secouement constituerait pour beaucoup une méthode disciplinaire moins dangereuse ou plus acceptable sur le plan social qu'une gifle ou un coup. Une étude californienne réalisée en 2005 montre qu'il existe une corrélation entre l'âge des bébés secoués et l'âge où ceux-ci pleurent le plus, avec un pic d'hospitalisations entre dix et treize semaines de vie[12].

Les conséquences sur l'enfant sont dramatiques : selon les séries, 8% à 26% décèdent tandis que 90% des survivants présentent des séquelles neurologiques. En France, l'incidence du SBS est mal connue. Pour Kemp, l'incidence du SBS est de 0,021% des enfants de moins d'un an, pour Barlow (Ecosse) l'incidence du SBS est de 0,024% par an chez les enfants de moins d'un an. En se basant sur ces chiffres, l'incidence estimée du SBS diagnostiqué en France serait de cent quatre-vingt à deux cents cas par an. Par ailleurs, on estime que plus de deux cents nourrissons sont hospitalisés chaque année pour syndrome du bébé secoué, ce nombre sous-évaluant probablement la réalité des chiffres du fait du caractère rétrospectif de la plupart des études.

Le SBS reste encore trop méconnu du grand public et des professionnels de santé. Au Centre Hospitalier Universitaire de Bordeaux, une enquête en maternité menée en 2001 a montré que, si 27% des parents ignoraient totalement les conséquences d'un secouement, 72% n'en mesuraient pas la gravité potentielle[13]. Depuis les années 1990, des pays anglo-saxons tels que le Canada ou les Etats-Unis ont développé des campagnes de prévention. La France, quant à elle, n'a pris conscience de la réalité et de l'ampleur de ce phénomène que très

---

[11] E. Mireau, *Syndrome du bébé secoué, hématome sous-dural du nourrisson et maltraitance à propos d'une série de 404 cas*, Thèse pour le Doctorat en médecine, 8 mars 2005 ; D. Renier, *Le syndrome du bébé secoué*, EMC (Elsevier Masson SAS, Paris), Pédiatrie, 4-002-G-50, 2010.

[12] M. Tavernier, *Le syndrome de l'enfant secoué : enquête auprès de femmes en suites de couches*, Archives de pédiatrie 13 (2006) 87–92.

[13] J. Harambat, S. Sanson, D. Lamireau, *Connaissance et prévention du syndrome du bébé secoué au sein d'une population de parents de la Maternité du CHU de Bordeaux*, Journal de Gynécologie Obstétrique et Biologie de la Reproduction 2004 ; 33(4) : 351.

récemment. Une grande part de la population ne conçoit pas les lésions potentiellement provoquées par les secousses sur un nourrisson. La généralisation d'une information systématique au niveau national permettrait d'éviter bon nombre de passages à l'acte. Au Canada, la prévention est faite en période néonatale par le *Perinatal Shaken Baby Syndrome Prevention Program* basé sur l'information et les stratégies de *coping* face au stress généré par les pleurs du bébé. Aux Etats-Unis, le *National Center on Shaken Baby Syndrome* basé en Utah, a élaboré un matériel éducatif consistant en une brochure de onze pages et un DVD de douze minutes baptisé PURPLE, contenant une information sur le SBS, des stratégies de *coping* face aux pleurs et un encouragement des parents à parler du SBS autour d'eux. Il est distribué dans des cours de préparation à l'accouchement, des maternités et des consultations de pédiatrie.

En France, plusieurs initiatives ont vu le jour[14]. En Ile-de-France, le Professeur D. Renier a été à l'initiative d'une plaquette intitulée « *Ne secouez pas votre bébé : il est fragile* » et d'une campagne d'affichage en collaboration avec P. Geluck, fondée sur une information des conséquences sur l'enfant et sur les moments à risque de secouer. A Bordeaux, une plaquette d'information destinée aux jeunes parents est distribuée dans les maternités girondines. Dans son deuxième rapport annuel l'ODPE de la Gironde « *recommande, au regard de la recrudescence observées des situations relevant du syndrome du bébé secoué, que soit réactivée la campagne de prévention à l'attention des parents, notamment dans les maternités, ainsi que tous les professionnels de la petite enfance, exerçant dans des structures collectives ou à leur domicile.* »[15]

Trois niveaux de prévention pourraient être envisagés [16] :

- la prévention primaire : limiter l'incidence par une action sur l'ensemble de la population.
- la prévention secondaire : limiter l'incidence par une action sur une population cible présentant des risques majorés.
- la prévention tertiaire : limiter les conséquences et éviter les récidives dans la population déjà atteinte par ce risque.

Il est donc proposé d'entreprendre une campagne de prévention au niveau national dont l'objectif est d'améliorer l'information auprès des personnes susceptibles de garder un nourrisson, c'est à dire auprès de la quasi-totalité de la population. Les messages qui doivent être passés doivent d'abord résider dans la dangerosité des secousses, la connaissance de ses conséquences devant pouvoir être un frein au passage à l'acte puis dans les circonstances de passage à l'acte, le secouement constituant souvent acte de violence non préméditée. Cette conscience du caractère maltraitant de cette forme de violence envers les nourrissons doit être utilisée avant l'acte comme cible principale de la prévention. Celle-ci doit être axée sur ce que représentent les pleurs d'un nourrisson et les pulsions de violence qui peuvent en résulter afin d'atténuer le stress de l'adulte et diminuer la honte que peut avoir un parent qui demande de l'aide. L'idée à transmettre est qu'il faut savoir « *passer la main* » ; c'est en effet la seule solution permettant d'assurer la sécurité de l'enfant. L'adulte doit être informé que tous les bébés pleurent (en moyenne quatre heures par jour à cet âge) et que de tels pleurs peuvent amener un stress intérieur difficile à gérer seul.

---

[14] *Le syndrome du bébé secoué : projet de prévention du CHU Sainte-Justine*. 2007, CHU Sainte-Justine, Frappier, Fortin, Goulet & coll. (2007).

[15] Recommandation n°8.

[16] Recommandations HAS mai 2011 : commission d'audition Syndrome du bébé secoué ; Recommandations HAS septembre 2011.

Plusieurs moyens de diffusion doivent être envisagés :

- des actions médiatiques (spots TV, radiophoniques, internet, campagnes d'affichage, etc.).
- des plaquettes et affiches d'information devraient être disponibles dans toutes les maternités, les centres de PMI, les consultations de pédiatrie.
- les carnets de santé devraient décrire les différents types de maltraitance, leurs causes, leurs conséquences, leur prévention.

Il est également nécessaire de développer des actions dans les maternités françaises et sur les populations à risques. La circulaire n° 81-5 du 23 janvier 1981 souligne le rôle primordial de l'hôpital et des maternités en matière de prévention et de détection des mauvais traitements. La circulaire de la direction générale de la santé du 9 juillet 1985 adressée aux directeurs des hôpitaux demandait que soit utilisé le séjour en maternité pour détecter des premiers signes de difficultés tels que « *intolérance aux cris de l'enfant, état dépressif, absence de visite témoignant d'un isolement réel* », et proposait des stages de formation pour le personnel hospitalier.

Pour améliorer le dispositif, il faut tendre à :

- améliorer l'information transmise aux familles et proposer une formation auprès des jeunes parents, la maternité permettant de toucher les « *populations à risque* » très en amont de l'acte maltraitant potentiel
- développer la prévention et la formation auprès des assistants maternels et des assistants familiaux.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs moyens peuvent être mises en œuvre, consistant à :

- distribuer une plaquette informative en même temps que le carnet de santé. Une plaquette a l'avantage de pouvoir circuler de mains en mains et d'aider les soignants à parler de ce syndrome et de ce que constituent les pleurs d'un nourrisson.
- agir et informer les jeunes parents lors de certaines périodes au travers d'une ou plusieurs séances d'information concernant la maltraitance, le SBS, les soins à donner aux nourrissons et les gestes dangereux. Cette formation obligatoire (au même titre que la surveillance médicale de la grossesse) ou fortement encouragée pourrait être organisée par la maternité dans laquelle le couple est inscrit pour le suivi de la grossesse et pour l'accouchement. Des conseils pourraient également être prodigués au cours de l'entretien prénatal précoce prévu dans le cadre du plan périnatalité, des préparations à l'accouchement et durant les suites de couches.

L'obtention d'un agrément pour devenir assistant maternel devrait comprendre systématiquement une formation et une sensibilisation à ce syndrome qui seraient dispensées par les Conseils généraux dans chaque département. L'article L. 421-14 du Code de l'action sociale et des familles qui prévoit que tout assistant maternel agréé doit suivre une formation dont les modalités de mise en œuvre par le département, la durée, le contenu et les conditions de validation sont définis par décret pourrait être utilement complété, notamment à l'alinéa 2, dans lequel sont déjà prévus les gestes de secourisme. La durée et le contenu des formations suivies par un assistant maternel figurent sur son agrément.

Pour améliorer le dépistage du SBS et diminuer le handicap secondaire, il est urgent de développer des actions visant à une meilleure reconnaissance de ce syndrome par la formation des professionnels de santé au travers d'une formation initiale et continue de ceux concernés par la prévention des mauvais traitements à enfants, programme déjà prévu par le décret du 23 juin 2009 mais insuffisamment mis en œuvre. Cette formation pourrait être renforcée

notamment dans les facultés de médecine, dans les instituts de formation en soins infirmiers, les écoles de sages-femmes, dans la formation des professeurs d'école et à l'Ecole de la Magistrature et comporter un volet relatif au syndrome du bébé secoué.

Il faut également améliorer les circuits du signalement de ces situations qui doivent faire l'objet d'un signalement auprès du parquet et favoriser les échanges professionnels entre le corps médical et les magistrats au travers de réseaux de protection infantile. Sur le plan médical, le dépistage, l'évaluation spécialisée, le diagnostic, la décision de signalement et le suivi des procédures de protection ne peuvent se concevoir sans la mise en place d'un réseau prenant la forme d'un comité interdisciplinaire pour la protection infantile. L'intégration de ces réseaux de soins avec les institutions sociales et judicaires locales permet d'améliorer la qualité de la réponse en prévention des récidives de violence sur ces enfants.

PROPOSITION N°8

Lancer une campagne de prévention au niveau national notamment par l'insertion de plaquette dans les carnets de santé pour prévenir le syndrome du bébé secoué.
Compléter l'article L. 421-14, alinéa 2, du Code de l'action sociale et des familles : « *Les assistants maternels doivent suivre une formation sur les causes, les effets et moyens de prévenir le syndrome du bébé secoué.* »
Améliorer la formation des professionnels de santé, des agents de police, de gendarmerie et des magistrats relative au syndrome du bébé secoué.

b. Améliorer la prise en charge de la mort inattendue du nourrisson

Selon les données du Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc) de l'Inserm, responsable des statistiques nationales des causes médicales de décès en France, le taux de mortalité infantile en 2000 était de 451 pour 100 000 pour les enfants de 0 à moins de 1 an, *versus* 25,1 pour ceux de 1 à 4 ans, 12,6 pour ceux de 5 à 9 ans et 16 pour ceux de 10 à 14 ans. Par ailleurs, la tranche d'âge des enfants de moins de 1 an est tout particulièrement touchée par les mauvais traitements aboutissant à la mort. En 1993, dernière année pour laquelle la Police et la Gendarmerie nationales ont produit des chiffres fiables d'infanticides, ceux-ci représentaient 3,8 % de l'ensemble des homicides alors que les enfants de moins de 1 an ne constituaient que 1,2 % de la totalité de la population française. Dans cette tranche d'âge enfin, même dans le cas d'un événement en apparence aussi circonscrit et clair qu'un décès, les incertitudes diagnostiques sont grandes ; la survenue d'un décès inattendu chez un nourrisson exempt de toute pathologie ou malformation connues, notamment sous l'étiquette « *mort inattendue du nourrisson* », pose de délicats problèmes d'interprétation.

La mortalité avant l'âge d'un an diminue en France mais reste préoccupante. L'analyse des données de mortalité du CépiDc, pour cet âge, révèle un pourcentage non négligeable de décès « *de causes inconnues ou non déclarées* » qui correspondent au codage de certificats de décès sans mention de cause, notamment par non-transmission de l'information à partir des instituts médico-légaux. De plus, le taux très élevé de décès dits accidentels, particulièrement celui des morts par accidents non liés à la circulation, à un âge où l'enfant n'a que peu de capacités d'être acteur de son accident, pose problème. Les chiffres concernant le nombre annuel d'homicides, répertoriés comme tels, au niveau national (13 cas en 1990, 17 en 1995,

11 en 1999, 19 en 2000) semblent peu réalistes compte tenu des milliers de cas de mauvais traitements signalés annuellement, et des comparaisons que l'on peut faire, pour les homicides chez l'ensemble des enfants de moins de 15 ans, entre les données du CépiDc et celles de la Police et la Gendarmerie nationales (40 cas pour le CépiDc *versus* 74 pour la source policière en 1999).

Une recherche menée par l'Unité 750 de l'Inserm[17] auprès de services hospitaliers et de parquets a confirmé :

- le sous-enregistrement des homicides dans les statistiques de mortalité ;
- les insuffisances dans les investigations menées (notamment l'autopsie) ;
- la surreprésentation des mort inattendues du nourrisson dans les statistiques de mortalité par absence de pratique systématique de l'autopsie, celle-ci révélant très souvent qu'une pathologie est la cause du décès (pathologie infectieuse suraiguë ou malformation congénitale sévère le plus souvent) ;
- l'insuffisante qualité de la certification des causes de décès.

Dans une étude CESDI-SUDI menée en Angleterre, auprès d'une population de 500 000 naissances vivantes, on a estimé le taux de *mort inattendue du nourrisson* (morts post-périnatales : 1-52 semaines) à environ 0,09 % (456 cas identifiés, dont 80 % MSN et 20 % de morts expliquées). Des mauvais traitements (y compris la négligence) ont été considérés comme « *facteur contributif* » dans 14 % des morts inattendues du nourrisson et 10 % des morts expliquées, les autres cas de morts expliquées étant identifiés comme relevant de pathologies ou d'un accident.

Dans le système français, il apparaît que certains nourrissons décédés peuvent ne pas être transportés, ni dans un service hospitalier, ni même vers une chambre mortuaire. Rien n'empêche un médecin (traitant ou d'urgence) de venir constater le décès, de signer le certificat de décès et l'autorisation d'inhumer : en pareil cas, aucune exploration n'est pratiquée. Il est donc probable que certains cas de décès par maltraitance ne soient pas découverts et donc pas signalés. En outre, certains décès d'origine intentionnelle peuvent ne pas être reconnus comme tels car les stigmates de violence ne sont pas apparents ou n'ont pas été reconnus. Il en est ainsi de beaucoup de cas de syndromes du bébé secoué et des homicides dissimulés (étouffements, empoisonnements et autres situations pouvant passer pour une mort naturelle).

Les recommandations internationales stipulent pourtant :

- que l'on ne peut conclure à une mort subite et inexpliquée du nourrisson (MSIN) sans qu'une autopsie soit réalisée.
- que puisque tous ces décès sont inattendus, une autopsie doit être effectuée en routine et doit s'inscrire au sein d'autres investigations afin de faire la lumière sur les causes du décès.

L'*American Academy of Pediatrics*[18] de son côté recommande de suivre la procédure suivante en cas de mort subite et inexpliquée de nourrisson :

- Recueil d'une histoire détaillée par les premiers intervenants et le personnel médical au moment du décès et transmission de ces informations au médecin légiste ;

---

[17] *Quelles données recueillir pour améliorer les pratiques professionnelles face aux morts suspectes de nourrissons de moins de 1 an ?*, Etude auprès des parquets. Rapport à la mission de recherche droit et justice : Ministère de la Justice; 2005 ; Centre de recherche, médecine, sciences, santé, santé mentale, société, A. Tursz, M. Crost, P. Gerbouin-Rerolle J. Beaute, H. Romano.

[18] American Academy of Pediatrics, Committee on Child Abuse and Neglect, Committee on Community Health. Investigation and review of unexpected infant and child deaths. Pediatrics 1999;104(5 Pt 1):1158-60.

- Investigation immédiate du lieu où est retrouvé l'enfant sans vie, et entretiens détaillés avec la famille par une personne expérimentée (éventuellement un pédiatre) ayant la légitimité nécessaire ;
- Concertations entre les médecins légistes et médecins spécialisés appropriés (pédiatre, anatomopathologiste pédiatrique, radiologue, neuropathologiste pédiatrique, etc.)
- Pratiquer une autopsie complète dans les vingt-quatre heures après la mort, suivant un protocole établi. L'autopsie est l'examen clé pour déterminer une cause précise de décès et permet de déterminer si le décès est lié à une maltraitance ou une négligence. Sans sa réalisation complète, ces dernières situations peuvent ne pas être détectées. L'autopsie permet également à la famille de mieux comprendre ce qui s'est passé.
- Faire une reconstitution des antécédents médicaux par des entretiens avec les personnes en charge de l'enfant, avec les professionnels de santé qui suivaient l'enfant et par l'examen des dossiers médicaux antérieurs ;
- Faire preuve d'un soutien impartial aux parents avec une approche non accusatrice ;
- Envisager la possibilité d'un étouffement intentionnel dans des cas de mort inattendue du nourrisson avec une histoire d'accès de cyanose répétés, d'apnées toujours observés par la même personne en charge de l'enfant ;
- Mentionner sur les certificats de décès les catégories diagnostiques validées au niveau international, et le plus rapidement possible après l'examen ;
- Communication rapide des résultats aux parents quand les conclusions ne relèvent pas de la justice ;
- Analyse des données recueillies par des comités locaux de révision des décès d'enfants, avec la participation du médecin légiste.

Face à la mort inattendue d'un nourrisson, un protocole d'investigation scientifique ne préjugeant pas de la cause du décès, doit permettre de distinguer les différentes causes possibles. Chacune d'entre elles a des conséquences bien différentes pour les familles et les fratries présentes et futures.

L'enjeu est en effet double :

- Répondre au désarroi de familles endeuillées, dans l'immédiat et lors de naissances ultérieures ;
- Rendre justice à des enfants victimes de violence et protéger leurs frères et sœurs.

Toutes les situations de mort inattendue du nourrisson doivent être prises en charge selon une procédure harmonisée entre les différents intervenants, efficace et homogène sur l'ensemble du territoire national.

L'objectif est qu'une autopsie complète soit effectuée systématiquement ainsi que les investigations, pratiquées par le centre de référence régional des morts inattendues de nourrisson, qui permettent de faire la distinction entre les décès liés à une mort subite inexpliquée, ceux secondaires à une pathologie identifiable ou à une cause accidentelle et ceux liés à une maltraitance ; toutes les situations doivent être évaluées et prises en charge secondairement au niveau médical et psychologique par le centre de référence régional.

PROPOSITION N°9

Créer une nouvelle procédure propre à la mort inattendue du nourrisson avec une nouvelle case « Mort inattendue du nourrisson » sur le certificat de décès permettant au médecin d'éviter de cocher la case « obstacle médico-légal » en lien étroit avec le centre de référence régional des morts inattendues de nourrisson.
Organiser une collaboration formalisée et étroite entre parquet, médecins légistes et médecins responsables des centres de référence des morts inattendues du nourrisson pour que l'autopsie ne soit pas seulement destinée à faire la différence entre une mort naturelle et une mort accidentelle ou criminelle mais aussi pour qu'elle permette de porter un diagnostic étiologique en cas de mort naturelle.
Mettre en place une prise en charge médicale et psychologique systématique des familles endeuillées sur l'ensemble du territoire national par les centres de référence des morts inattendues du nourrisson selon les recommandations de la Haute Autorité de Santé.
Rendre disponibles des statistiques fiables de mortalité, permettant de restituer les morts inattendues à leur véritable niveau parmi l'ensemble des causes de décès chez le nourrisson, et plus généralement pour les enfants en bas âge, et d'en comprendre et suivre les différentes causes.

3° Permettre l'exercice de ses droits par le mineur victime d'une infraction pénale

Lorsque le mineur est victime d'une infraction pénale (violences, atteinte sexuelle, choix d'un souffre douleur, etc.), il est, en raison de son incapacité juridique, dépendant de l'action de ses représentants légaux. Il se trouve alors dans le plus grand dénuement s'il ne peut se fier à ses parents pour exercer les droits qui lui sont dévolus soit parce qu'ils sont l'auteur ou le complice de l'agression, soit parce qu'ils sont défaillants ou dans l'incapacité de manifester leur volonté.

Pour remédier à cette situation, l'article 706-50 du Code de procédure pénale permet au procureur de la République ou au juge d'instruction, saisi de faits commis volontairement à l'encontre d'un mineur, de désigner un administrateur *ad hoc* lorsque la protection de ses intérêts n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux. L'administrateur *ad hoc* assure la protection des intérêts du mineur et exerce, s'il y a lieu, au nom de celui-ci les droits reconnus à la partie civile. En cas de constitution de partie civile, le juge fait désigner un avocat d'office pour le mineur s'il n'en a pas déjà été choisi un.

Par ailleurs, l'article 388-2 du Code civil prévoit que, lorsque dans une procédure, les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, le juge des tutelles dans les conditions prévues à l'article 389-3 ou, à défaut, le juge saisi de l'instance désigne au mineur un administrateur *ad hoc* chargé de le représenter.

En l'état actuel du droit, si aucun texte n'interdit au mineur de déposer plainte auprès des autorités de police ou de gendarmerie, voire directement auprès du parquet du tribunal de grande instance, les mineurs victimes de violences, verbales, psychologiques, physiques ou sexuelles ne dénoncent les faits que rarement, par manque d'information, ou parce qu'ils ont peur des représailles. En outre, il semblerait que les pratiques de certains commissariats ou

gendarmeries consistent à refuser de recevoir la plainte d'un mineur au motif qu'il est juridiquement incapable.

Le mineur victime d'une infraction pénale ne peut pas se constituer partie civile lui même dans une procédure pénale contre l'auteur de l'infraction ou remplir un dossier d'aide juridictionnelle sans l'assistance de ses représentants légaux ou d'un administrateur *ad hoc*. Pourtant, lorsque le mineur est suffisamment âgé - particulièrement pour les grands adolescents - pour prendre les décisions le concernant de manière autonome, une telle impossibilité d'agir lui même pour la protection de ses intérêts peut être difficile à supporter.

L'incapacité du mineur a pour objectif d'assurer sa protection contre des actes qui pourraient lui porter préjudice. A l'inverse, la capacité exceptionnelle reconnue au mineur dans la procédure d'assistance éducative (C. civ., art. 375) est par ailleurs justifiée par le danger encouru par l'enfant qui doit pouvoir participer à sa propre protection. Parallèlement, lorsqu'il a été victime d'une infraction pénale, on peut se demander si cette incapacité protectrice du mineur a encore lieu d'être quand le danger s'est réalisé, alors qu'elle est écartée lorsque la menace d'un danger fonde l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative. Lorsqu'il est en danger, le mineur dispose de la capacité nécessaire pour saisir le juge des enfants afin de réclamer une protection[19]. Le même droit devrait lui être accordé lorsqu'il a subi un dommage et qu'il réclame réparation[20]. Le processus de protection de l'enfant entraîne, d'une part, la mise en place de mesures éducatives, éventuellement à la demande du mineur, et d'autre part, le déclenchement de poursuites pénales contre les auteurs des sévices subis par le mineur, donnant lieu ainsi à l'ouverture d'un « double dossier ». L'enfant participe en tant que partie à la procédure civile, alors qu'il peut être relégué à la position de témoin dans le cadre de la procédure pénale en l'absence de désignation d'un administrateur *ad hoc*.

Le Code pénal distingue, dans l'échelle des peines encourues par les mineurs auteurs d'infractions pénales, des paliers pour les mineurs de treize ans, les mineurs de treize à seize ans et les mineurs de seize ans à dix-huit ans. La loi pénale traite avec plus de sévérité les mineurs délinquants de seize à dix-huit ans, considérant que ces derniers sont conscients de leurs actes. « *Le maintien de l'incapacité du mineur victime, fût-il âgé de plus de seize ans, doit être critiqué, alors surtout que les récentes réformes pénales ont alourdi sa responsabilité* ».[21]

Par ailleurs, il est, de plus en plus, accordé au mineur de seize ans la possibilité d'exercer directement des droits qui le concernent directement tel que celui d'accéder à la nationalité française (de treize à seize ans avec l'assistance de ses parents et seul à partir de seize ans)[22].

En outre, dans la mesure où c'est le représentant du mineur victime d'une infraction pénale qui prend les décisions, conformément à son intérêt, le mineur risque de se voir imposer des décisions qui vont à l'encontre de sa volonté. Il en va notamment ainsi de la décision de demander ou non des dommages et intérêt ou le huis-clos. Le recours à l'administrateur *ad hoc* revient à substituer à l'intérêt de l'enfant apprécié par le juge, ce même intérêt apprécié par un tiers. Parce qu'il implique un choix relatif à la vie privée et familiale du mineur, le droit d'être indemnisé du préjudice moral, psychologique ou physique subi à la suite d'une infraction constitue un droit personnel. « *L'enfant victime doit avoir un accès direct au procès de son agresseur pour ne plus simplement être entendu mais écouté* ».[23] Dans la mesure où le

---

[19] C. civ., art. 375, al. 1er.

[20] A.-C. Lhuillier, *L'administrateur* ad hoc *et le juge d'instruction*, obs. ss. Crim. 16 juin 1992, *JDJ* oct. 1993, n° 128, p. 38.

[21] M. Picot, *L'avocat de l'enfant*, Dr. fam. 2006, étude n° 37 ; *La participation de l'enfant victime au procès pénal*, AJfam. 2003 p. 373.

[22] Ph. Bonfils et A. Gouttenoire, *Droit des mineurs*, Dalloz, 2008 (en cours de réédition).

[23] S. Garde-Lebreton, *La représentation de l'enfant victime*, *Dr. fam.* 2006, étude n° 33.

mineur possède le discernement nécessaire, il devrait pouvoir exercer lui-même ce droit ou au moins décider si une autre personne doit l'exercer en son nom. Dans le cas où il s'avère incapable de manifester une volonté véritablement éclairée, la question ne se pose pas. Dans l'hypothèse inverse, on peut imaginer qu'un adolescent refuse de figurer même indirectement comme partie civile dans la procédure. L'exercice des droits de la victime comporte un aspect fondamental et personnel qui incite à favoriser la capacité du mineur placé dans une telle situation.

Enfin, la situation actuelle risque d'entraîner un traitement différencié entre un mineur auteur d'une infraction pénale - juridiquement capable dans la procédure pénale à son encontre - et un mineur victime.

La capacité du mineur victime d'exercer personnellement son droit de réparation, constitue une perspective intéressante qui comporte cependant des risques non négligeables. L'un d'eux réside dans les possibilités de pressions auxquelles le mineur est susceptible d'être soumis de la part de sa famille. La représentation de l'enfant par un administrateur *ad hoc* possède l'avantage de réduire ce risque. Dans le cadre d'une action personnelle de l'enfant, l'avocat – dont la désignation devrait être systématique - posséderait également un rôle fondamental de garantie de l'autonomie du mineur.

L'action de l'enfant risque en outre de perturber ses relations avec sa famille. Cette démarche du mineur devrait être entourée d'une vigilance particulière des intervenants au débat judiciaire afin de préconiser, si nécessaire, des mesures sociales permettant à l'enfant d'assumer sa position sans risque. Ainsi, la question de la capacité de l'enfant victime d'exercer son droit à réparation n'échappe pas à l'ambivalence de toute mesure relative aux enfants, et s'inscrit dans la recherche d'un équilibre entre la protection et l'autonomie du mineur. En effet, si le mineur a besoin d'une protection constante pour son épanouissement, il faut considérer cette protection en fonction de son degré d'autonomie, de son âge et de son discernement.

C'est pourquoi, dans un souci d'équilibre, il est proposé de tenir compte pour les mineurs victimes de seize à dix-huit ans de leur degré de maturité et de leur permettre de se constituer directement parties civiles dans la procédure pénale relative à l'infraction dont ils ont été victimes.

PROPOSITION N°10

A propos de la plainte
Rappeler par voie de circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice, aux services de police et de gendarmerie d'une part et aux parquets d'autre part, qu'ils ne peuvent refuser d'enregistrer une plainte émanant d'un mineur victime d'infraction pénale. Si la plainte est déposée devant les services de police ou de gendarmerie, ces derniers doivent la transmettre au parquet du tribunal de grande instance compétent pour suite à donner. Il faut également informer les mineurs, dès lors qu'ils sont victimes d'une infraction pénale, de leur possibilité de déposer plainte. Cette information pourrait être faite par voie d'affiches à l'instar de la campagne faite pour le téléphone vert « *Enfance en danger* ».

Sur l'exercice des droits de la partie civile
Modifier l'article 706-50 du Code de procédure pénale : *« Le procureur de la République ou le juge d'instruction, saisi de faits commis volontairement à l'encontre d'un mineur de moins de 16 ans, désigne un administrateur* ad hoc *lorsque la protection des intérêts de celui-ci, n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux. L'administrateur* ad hoc *assure la protection des intérêts du mineur et exerce, s'il y a lieu, au nom de celui-ci les droits reconnus à la partie civile. Le mineur de 16 à 18 ans peut se constituer partie civile sans être assisté par un administrateur* ad hoc. *En cas de constitution de partie civile, le juge fait désigner un avocat d'office pour le mineur s'il n'en a pas déjà été choisi un. »*

Les dispositions qui précèdent sont applicables devant la juridiction de jugement. »
Ajouter un article 389-9 du Code civil : *« Un mineur âgé de plus de seize ans peut se constituer partie civile dans le cadre de la procédure pénale relative à l'infraction pénale dont il est victime ».*

II. ARTICULER LES PARCOURS ET LES STATUTS DE L'ENFANT PROTEGE

Un certain nombre d'enfants retirés à leur famille dès leur plus âge restent placés dans le cadre de l'assistance éducative pendant une période longue, voire durant toute leur minorité. Il est impératif que ces enfants bénéficient d'un statut qui réponde à leurs besoins et favorise au mieux leur développement. Deux types de critiques sont formulées relativement au parcours et au statut de ces enfants: d'une part, celles relatives à une trop grande instabilité du parcours des enfants placés[24] et d'autre part, celles relatives à l'absence d'évolution du statut des enfants alors que leur situation le nécessiterait. Il convient donc, selon les besoins de l'enfant – qui peuvent varier au cours de sa vie –, à la fois de sécuriser le parcours de l'enfant placé lorsque c'est le maintien du placement qui est le plus conforme à son intérêt et d'articuler les parcours et les statuts de l'enfant protégé lorsqu'il est nécessaire de faire évoluer sa situation.

A. SECURISER LE PARCOURS DE L'ENFANT PLACE

La sécurisation du parcours de l'enfant confié passe à la fois par l'instauration de garanties au profit de l'enfant et des adultes qui l'entourent mais également par la possibilité de lui offrir l'accès à un statut plus stable au fur et à mesure de l'écoulement du temps.

1° Offrir des garanties à l'enfant placé et aux adultes qui l'entourent

La première garantie pour l'enfant réside sans aucun doute dans la concertation des différentes adultes qui l'entourent et participent à sa prise en charge : parent, famille d'accueil, représentants du service gardien. Cette concertation doit s'inscrire dans la durée et intervenir plus particulièrement lors des moments marquants de la prise en charge. Il convient ainsi de prévoir une concertation au moment de la mise en place de la mesure, mais également lors des modifications des modalités de mise en œuvre de celle-ci.

[24] E. Pottin, *Enfants placés, déplacés, replacés : parcours en protection de l'enfance*, Eres, 2012.

Plus particulièrement, dans le cadre du placement, la famille d'accueil, le cas échéant et l'enfant doivent se voir reconnaître des droits et des prérogatives de nature à sécuriser leurs liens et à les protéger d'une modification inattendue de leur situation.

a. Reconnaître les prérogatives de la famille d'accueil

A la suite des dernières évolutions législatives en matière de droits parentaux, de droits des usagers et de délimitation des compétences des acteurs et des institutions[25], de nombreux Conseils généraux ont entamé des réflexions sur les responsabilités de chacun des adultes (parents, service gardien, lieu d'accueil) qui interviennent auprès de l'enfant confié.

Ces réflexions s'appuient sur un constat partagé que le quotidien de l'enfant accueilli est souvent impacté, voire perturbé, par certaines lourdeurs administratives, souvent liées à la difficulté de pouvoir déterminer quelle autorité peut être à même de prendre telle ou telle décision, au regard de l'autorité parentale et de son exercice. La frontière entre actes usuels et non usuels, censée délimiter les actes relevant de la compétence de chacun, reste floue et changeante. Selon Xavier Charlet[26], « *cela pose la question du fondement de l'autorité de l'accueillant (famille d'accueil, maison d'enfant, etc.). Cette autorité fondée sur l'obligation de prendre en charge l'enfant confié, la gestion du quotidien, le vivre ensemble, les actes usuels peut paraître fragile sur le plan juridique et éducatif. Il s'agit de faire autorité sans avoir autorité, les parents continuant en principe à exercer tous les attributs de l'autorité parentale. Cette autorité est d'autant plus réduite que les professionnels ont tendance à solliciter l'accord des parents, y compris pour des actes usuels, pour lesquels il n'est précisément pas requis. La pratique de solliciter cet accord est très répandue, car elle permet de respecter l'autorité parentale et de préserver la place des parents, mais elle excède les exigences du droit. Ce faisant, elle rend moins lisible la question de la place respective du professionnel et du parent. Il peut être utile, pour clarifier ces questions, d'établir en début de placement une charte définissant concrètement les compétences des uns et des autres et de leur périmètre respectif d'intervention, ainsi que d'informer régulièrement les parents des évènements de la vie quotidienne.* »

L'exercice quotidien de l'éducation de l'enfant nécessite pour l'assistant familial une capacité d'initiative qui est souvent limitée d'une part par une interprétation restrictive de l'autorité administrative à qui est confié l'enfant et d'autre part par une tendance des assistants familiaux à en référer de manière trop fréquente au service gardien.

Dans un souci de cohérence de la prise en charge et de non-discrimination des enfants accueillis par rapport aux autres, le groupe de travail relève la nécessité que la personne accueillante (assistant familial ou personne présente dans le lieu d'accueil), tout en respectant réellement les droits parentaux, puisse dans les situations de délégation de l'autorité parentale, comme dans le cadre des mesures d'assistance éducative, pratiquer un certain nombre d'actes éducatifs. Ces derniers devront être déterminés avec le service gardien et les titulaires de l'autorité parentale. Le contrat d'accueil de chaque enfant doit préciser l'attribution et la délimitation de ces actes, lesquels doivent faire l'objet d'informations au service gardien.

Une base de référence construite à l'issue de groupes de réflexions départementaux constitués des différents représentants des parties concernées pourrait être élaborée sous la forme d'un guide de procédures.

---

[25] Sur la professionnalisation des assistants familiaux : loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 ; sur la protection de l'enfance : loi n° 2007-293 du 5 mars 2007

[26] La place des parents, de l'enfant et des professionnels. Pistes de réflexion pour la pratique, dossier ONED *Famille, parenté, parentalité et protection de l'enfance, Septembre 2013.*

Une telle proposition permettrait d'exercer dans les meilleures conditions l'autorité inhérente à la fonction de gardien physique habituel de l'enfant. L'assistant familial doit effectivement pouvoir autoriser l'enfant qui lui est confié à jouir de droits et à participer à différentes activités. L'association SOS Villages d'enfant dans le cadre de son audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, fait remarquer qu'il est plus opportun de prévoir dans le contrat d'accueil l'information des parents sur les actes usuels plutôt que leur signature.

Il convient, dans le cadre du contrat d'accueil et du projet pour l'enfant d'autoriser l'assistant familial à mettre en œuvre des actes usuels quotidiens sans devoir en référer au service gardien, tout en respectant les droits parentaux et l'autorité du service gardien. On considère que ne sont pas usuels les actes qui engagent l'avenir et qui appellent une appréciation particulière de l'opportunité de l'acte au regard de l'éducation et du développement de l'enfant[27]. Permettre à la famille d'accueil d'effectuer seule les actes usuels a pour objectif de faciliter la vie quotidienne de l'enfant et d'éviter qu'il se trouve dans une situation particulière par rapport aux autres enfants qui ne sont pas placés.

Il convient de prévoir que, dans le cadre du contrat d'accueil et du projet pour l'enfant, le Président du Conseil général arrête avec les titulaires de l'autorité parentale, qu'il s'agisse d'enfants confiés dans le cadre de l'accueil provisoire ou de l'assistance éducative, les prérogatives quotidiennes habituellement exercées par leurs soins, concernant la vie de leurs enfants, et qui seront dévolues à l'assistant familial. Le projet pour l'enfant précise comment les parents seront impliqués (information sur les activités de l'enfant ou autorisation formelle). Pour l'ensemble des mineurs protégés (assistance éducative, délégation de l'autorité parentale, déclaration judiciaire de délaissement, tutelle), le représentant du Conseil général exerçant les attributs de l'autorité parentale arrête dans le contrat d'accueil, dans les mêmes conditions que précédemment, les prérogatives quotidiennes qui seront exercées par l'assistant familial.

Comme pour toute délégation, il sera rendu compte par l'assistant familial auprès du service gardien de l'application qui est faite de cette délégation et des ajustements qu'il y a lieu d'y apporter. La fréquence de ce compte rendu est prévue par le service gardien dans le contrat d'accueil.

Dans chaque département, sur la base d'un document de référence nationale, le service de l'Aide sociale à l'enfance propose aux cadres à qui sont déléguées les décisions de protection de l'enfance, un *vademecum* précisant les règles communes d'établissement de cette délégation.

[27] J.-M. Permingeat, *Le soutien à la parentalité à travers les actes usuels relatifs aux enfants confiés, in ONED, Famille, parenté, parentalité et protection de l'enfance, 2013, p. 49.*

PROPOSITION N°11

Compléter l'article L223-1, alinéa 5, du Code de l'action sociale et des familles :
« Lorsqu'un enfant pris en charge par l'aide sociale à l'enfance selon l'une des dispositions visées au 1°, 2° ou 3° de l'article L 222-5 est placé chez un assistant familial, le projet pour l'enfant précise les modalités selon lesquelles les actes usuels de l'autorité parentale sont exercés pour la prise en charge quotidienne de l'enfant ainsi que les modalités selon lesquelles les parents ou les titulaires de l'autorité parentale seront tenus informés de cet exercice. »

Compléter l'article L421-16, alinéa 2, du Code de l'action sociale et des familles :
« Il est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli, un contrat d'accueil annexé au contrat de travail.
Ce contrat précise notamment le rôle de la famille d'accueil et celui du service ou organisme employeur à l'égard du mineur et de sa famille. Il fixe les conditions de l'arrivée de l'enfant dans la famille d'accueil et de son départ, ainsi que du soutien éducatif dont il bénéficiera. Il précise les modalités d'information de l'assistant familial sur la situation de l'enfant, notamment sur le plan de sa santé et de son état psychologique et sur les conséquences de sa situation sur la prise en charge au quotidien ; il indique les modalités selon lesquelles l'assistant familial participe à la mise en œuvre et au suivi du projet individualisé pour l'enfant et transmet des informations sur les actes usuels qu'il est autorisé à exercer à l'égard de ce dernier ».

b. Encadrer la modification des conditions de vie de l'enfant en cours de placement

Le parcours de certains enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance pendant une longue période, qui peut s'étendre à toute la minorité de l'enfant, est particulièrement chaotique et comporte de nombreux changements de prise en charge[28]. Alors que l'enfant se trouve bien dans sa famille d'accueil, et que celle-ci de son côté souhaite qu'il continue à lui être confié, il arrive qu'une décision prise unilatéralement par le service de l'aide sociale à l'enfance compétent vienne mettre fin à cet accueil.

D'un point de vue strictement juridique, le service de l'Aide sociale à l'enfance a tout pouvoir pour prendre seul ce type de décision puisque c'est à lui que le juge des enfants a confié l'enfant dans le cadre de l'assistance éducative et qui est le délégataire dans le cadre de la délégation de l'autorité parentale. La famille d'accueil est salariée du département et le lien de subordination qui existe à l'égard de ce dernier ne lui permet pas, en théorie, de s'opposer à une décision suspendant l'accueil de l'enfant[29].

Pourtant, lorsque plusieurs années s'écoulent durant lesquelles l'enfant est confié à la même famille d'accueil et que des liens affectifs forts existent entre eux, il apparaît opportun d'entourer de précautions les décisions de changement de lieu d'accueil de l'enfant.

[28] E. Pottin, op.cit.
[29] Sont exclues de cette réflexion les suspensions de contrat de travail liées à une faute professionnelle.

Ainsi dans son article « La parenté et la parentalité interrogée du point de vue des enfants et des jeunes confiés »[30], Pierrine Robin cite le témoignage d'un ancien enfant placé : « *Un éducateur m'a dit que j'allais changer de famille d'accueil. Ca s'est fait en petites réunions. La décision s'est imposée à moi. Je ne voulais pas partir. Je me suis sentie comme une valise qu'on transporte d'un endroit à un autre*. [...] *On a changé avec mon frère car le service considérait qu'ils maternaient trop mon frère. Il ne fallait pas montrer de sentiments. Il fallait juste laver le linge* ».

Si ces décisions peuvent incontestablement être motivées par des raisons légitimes, il arrive parfois que tel ne soit pas le cas. En outre, et en tout état de cause, une telle décision, lourde de conséquences pour l'enfant et pour la famille d'accueil doit être expliquée et débattue de manière contradictoire, ce qui implique la participation à la prise de décision de toutes les personnes concernées, dont la famille d'accueil et l'enfant, s'il est capable de discernement. Selon l'Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et d'assistance maternelles (UFNAFAAM) entendue dans le cadre des auditions menées par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, seule une décision collégiale devrait statuer sur un changement de prise en charge, en collaboration avec des personnels du soin formés aux troubles de l'attachement et neutre vis-à-vis des équipes de placement.

Il paraît essentiel que la famille d'accueil comme l'enfant, soient informés du fait qu'ils ne sont pas à la merci d'une décision unilatérale du service de l'Aide sociale à l'enfance, et ce dans l'objectif de sécurisation du parcours des enfants placés.

Lorsque l'enfant est placé dans les mêmes conditions depuis plusieurs années – que l'on peut fixer à trois ans –, et que le service de l'Aide sociale envisage, par décision unilatérale, de modifier les conditions de vie de l'enfant et particulièrement de le changer de famille d'accueil, cette dernière, ainsi que l'enfant doivent pouvoir participer à la décision et le cas échéant, faire état de leur désaccord conformément aux dispositions du Code de l'action sociale et des familles. L'autorité judiciaire, qui est à l'origine de la décision consistant à confier l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, doit pouvoir trancher l'éventuel conflit que suscite cette décision et vérifier si elle est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le juge doit donc entendre les personnes concernées par la situation de l'enfant et l'enfant lui même s'il est discernant. Pour les placements dans le cadre d'une délégation d'autorité parentale ou d'une tutelle, c'est l'avis du juge aux affaires familiales qui sera sollicité. En tout état de cause, il faut mettre en place un contre-pouvoir permettant de sécuriser les liens entre l'enfant et sa famille d'accueil. L'intervention d'un médiateur a également été envisagée par le groupe de travail. Il paraît opportun qu'un médiateur soit installé dans chaque service de l'Aide sociale à l'enfant, lequel pourrait être saisi par les parents, l'enfant et les assistants familiaux pour tenter de trouver des solutions négociées aux différentes difficultés que peut susciter la prise en charge de l'enfant.

[30] Dossier ONED, *Septembre 2013, préc., p.15*

PROPOSITION N°12

Ajouter à l'article L221-1 6° du Code de l'action sociale et des familles : « *Lorsqu'une modification des conditions de prise en charge de l'enfant est envisagée de manière unilatérale par les services de l'Aide sociale à l'enfance, après plus de trois années au cours desquelles il a été confié à la même famille d'accueil, le juge des enfants doit donner un avis sur cette décision, après avoir entendu le mineur et les personnes concernées.*

Modifier l'article L223-3 du Code de l'action sociale et des familles : « *Pour l'application des décisions judiciaires prises en vertu du 4° de l'article 10, du 4° de l'article 15 et du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, du 3° de l'article 375-3 et des articles 377 à 380 du code civil, le représentant légal du mineur donne son avis par écrit préalablement au choix du mode et du lieu de placement et à toute modification apportée à cette décision. Lorsque l'enfant est confié au service de l'Aide sociale à l'enfance en vertu de l'article 375-3 ou des articles 377 à 380 du code civil, la modification des conditions de prise en charge de l'enfant, envisagée de manière unilatérale par les services de l'Aide sociale à l'enfance, après plus de trois années au cours desquelles il a été confié à la même famille d'accueil, doit faire l'objet d'un avis du juge des enfants ou du juge aux affaires familiales qui est à l'origine de la mesure, après avoir entendu le mineur et des personnes concernées.* »

Ajouter un 4ème alinéa à l'article L221-2 du Code de l'action sociale et des familles : « *Le service de l'aide sociale à l'enfance met en place en un médiateur désigné dans des conditions fixées par décret qui peut être saisi par les parents et les enfants concernés par une mesure de prise en charge ainsi que les assistants familiaux.* »

c. Renforcer les droits de l'enfant protégé

- *Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance*

Dans le cadre de la protection de l'enfance, de nombreux enfants vivent des situations de rupture marquantes avant et pendant leur protection, suite à des évènements de vie variés. Conscients de l'impact de ces ruptures dans les parcours des enfants protégés et de leurs conséquences sur le développement de l'enfant en général, l'ensemble des institutions et acteurs s'accordent sur l'absolue nécessité de garantir autant que possible cohérence, continuité et stabilité à l'enfant protégé, principe rappelé par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette évolution s'inscrit fondamentalement dans le respect des droits de l'enfant et plus particulièrement celui de l'enfant protégé, estimé d'autant plus vulnérable. Toutefois, un questionnement émerge autour du droit de l'enfant à participer à son parcours de protection afin qu'il puisse mettre du sens sur les différentes dispositions qui pourront être prises à son égard, et donc y adhérer. L'enfant accueilli a besoin de comprendre le dispositif en place autour de lui et les décisions bienveillantes qui le concernent.

De nombreux témoignages et observations attirent l'attention des membres du groupe de travail sur la méconnaissance que l'enfant a de son histoire de vie, comme un ensemble de

changements et de décisions subies parfois sans logique ou cohérence. L'histoire de vie de ces enfants est à entendre à la fois dans une dimension informative (accès au dossier administratif et au dispositif juridique) et dans une dimension qualitative (photos, objets, affaires personnelles, souvenirs, etc.). Sans qu'on puisse douter de l'accompagnement éducatif des professionnels, il apparaît que certains enfants ne sont pas informés des projets formulés à leur égard et encore moins consultés.

Tout au long de son parcours en protection de l'enfance, l'enfant accueilli rencontre des personnes qui peuvent être significatives pour lui, séjourne dans des lieux spécifiques, achète ou reçoit des objets qui lui deviennent familiers. Tout ce vécu doit pouvoir laisser une trace, comme un moyen de pouvoir construire des souvenirs d'un passé plus ou moins tumultueux et de participer à une continuité d'existence indispensable pour le développement identitaire de l'enfant. Ainsi, le groupe de travail a repéré trois points considérés comme indispensables à renforcer et à rendre obligatoires.

Le premier point concerne l'accès du mineur à son dossier. Ce dernier est constitué de documents administratifs et judiciaires. Depuis la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 (CASF, art. L. 311-3, 5°), l'accès dû aux usagers à toute information ou document relatifs à leur prise en charge s'est réellement vu facilité. Toutefois, les conditions d'archivage des dossiers judiciaires semblent représenter un obstacle à leur consultation. Par ailleurs, certains Conseils généraux refusent de communiquer à l'enfant les décisions judiciaires qui sont insérées dans son dossier administratif au motif que ces pièces ne sont pas des documents administratifs. Cette situation est regrettable car l'enfant étant partie de la procédure, selon l'article 1190 du Code de procédure civile, il doit pouvoir avoir accès à ces décisions. Il est donc proposé de modifier l'article L. 311-3 du Code de l'action sociale et des familles pour que l'administration ait l'obligation de laisser au mineur la possibilité de consulter les décisions judiciaire que contient son dossier administratif.

Le deuxième point est relatif à l'élaboration d'un « *album de vie* » pour tout enfant accueilli dans lequel seraient consignés les évènements marquants de son parcours, des photos et tout autre élément qui serait jugé utile à remettre à l'enfant à la fin de son accueil en protection de l'enfance. Cet album serait commencé dans le premier lieu d'accueil et ensuite transmis de lieu en lieu, les services de l'Aide Sociale à l'Enfance s'assurant de son existence et de sa transmission à chaque changement de lieu de vie, notamment en prévoyant un second exemplaire à archiver au cas où l'enfant perdrait ou détruirait le sien. Dans un ouvrage consacré à la protection de l'enfance, Marceline Gabel consacre un chapitre entier à évoquer l'importance de l'album de vie d'un enfant accueilli[31]. En 2002, le ministère de la Famille avait d'ailleurs diffusé à l'ensemble des Conseils généraux, pour reprographie, un album de vie[32]. Certains départements invitent fortement les responsables des lieux d'accueil à consigner toutes les traces de la vie de l'enfant et ont déjà élaboré des supports pour rassembler tous ses souvenirs. Il est ainsi possible de se référer à des pratiques répandues sur le territoire, notamment à l'occasion de placements familiaux pré-adoption[33]. L'AFIREM, dans le cadre de son audition par le Cabinet de la ministre déléguée à la Famille a également proposé l'élaboration d'un livret de vie selon les modalités du carnet de santé.

En conséquence, il est proposé un ajout à l'article L. 223-1 du Code de l'action sociale et des familles et un décret précisera que l'album de vie consignera tous les évènements de vie

[31] M. Lamour, M. Gabel, *Enfants en danger, professionnels en souffrance*, Erès, 2011, p. 213.
[32] *Un album de vie pour que l'enfant se réapproprie son passé*, Journal de l'Action sociale, mai 2002, p. 30.
[33] Notamment dans le Val-de-Marne.

marquants, les habitudes de vie, les personnes ayant pris soin de lui, mais aussi des photos ou tout autre élément pouvant participer à la construction de souvenirs du parcours de vie de l'enfant.

Cet album de vie deviendrait une pièce maîtresse de la vie de l'enfant, constituée notamment par le professionnel en charge de l'accueil quotidien de l'enfant. Sa mention doit être faite notamment dans le contrat d'accueil de l'assistant familial ou du lieu de vie de l'enfant (CASF, art. L. 421-16 pour le contrat d'accueil conclu entre le Conseil général et l'assistant familial et CASF, art. L. 311-4 mentionnant le DIPC et le contrat de séjour).

La constitution de cet album de vie pourrait être intégrée dans les modules de formation obligatoire suivis par les assistants familiaux (CASF, art. L. 421-15 et arrêté du 14 mars 2006 relatif au diplôme d'état d'assistant familial).

De plus, une attention particulière doit être apportée à la sauvegarde des objets personnels de l'enfant (meubles, vêtements, photographies) comme c'est le cas pour les objets personnels appartenant aux majeurs protégés, notamment quand un mineur est placé dans l'urgence et qu'il faut rapidement vider un logement. Il doit s'agir d'une mission du service d'Aide sociale à l'enfance (CASF, art. L. 221-1).

Le troisième point concerne la participation de l'enfant protégé à l'élaboration des décisions qui le concernent. Certaines dispositions du Code de l'action sociale et des familles prévoient cette participation mais sans doute de manière insuffisante. L'article L. 223-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose que « *le service examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis » et* l'article L. 223-1 du même code, relatif au projet pour l'enfant, dispose que celui-ci doit être porté à la connaissance du mineur.

On peut toutefois se demander si un changement de formule ne pourrait pas conduire les services à davantage rechercher l'adhésion du mineur à la mesure ou au projet envisagé ; il paraît plus protecteur des droits de l'enfant, et plus opportun pour l'efficacité de la prise en charge, qu'on lui demande au moins son avis, voire que l'on obtienne son adhésion ou son consentement à la mesure, étant précisé que la recherche du consentement n'implique pas que la mesure soit subordonnée à l'acceptation du mineur, mais seulement que son adhésion à la mesure soit recherchée. Il paraît, en outre, opportun que le mineur ne soit pas seulement consulté à propos d'une décision ou d'un projet déjà élaboré mais qu'il soit associé à l'élaboration même de la mesure envisagée. Dans le cadre des auditions menées par le Cabinet de la ministre déléguée à la Famille, le Centre français de protection de l'enfance, ainsi que l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), ont mis l'accent sur la nécessité de favoriser la participation de l'enfant et de la famille à l'évaluation de sa situation, au choix de l'aide, à l'élaboration du projet pour l'enfant et de promouvoir l'idée de droits de l'enfant.

Toutefois, certains membres du groupe de travail considèrent que cette évolution risquerait de faire de l'enfant un « co-décideur ». La formulation actuelle de l'article L. 223-4 du Code de l'action sociale et des familles contient un principe d'information du mineur et de recueil de son avis, et permet donc un travail éducatif qui fait participer le mineur à ce qui le concerne, sans pour autant lui donner une place de décideur et sans avoir de dimension « procédurale ». On peut en effet se demander qui serait chargé de rechercher son consentement, et quelles seraient les conséquences d'un refus de sa part. Certains pensent, en outre, que, si ses parents sont en désaccord avec la mesure, un conflit de loyauté pourrait en découler pour l'enfant, ce qui peut être très culpabilisant pour lui.

PROPOSITION N°13

Ajouter dans l'article L. 311-3, 5° du Code de l'action sociale et des familles :
« *L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés* :
5° L'accès à toute information ou document *administratif et judiciaire* relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires ».

Ajouter un 7ème alinéa à l'article L. 223-1 du Code de l'action sociale et des familles :
« Pour tout enfant accueilli en protection de l'enfance, un album de vie est réalisé et remis à l'intéressé à la fin de sa prise en charge. Celui-ci pourra consulter son album de vie pendant toute la durée de sa prise en charge ».

Ajouter au 2ème alinéa de l'article L. 421-16 du Code de l'action sociale et des familles : « *Il est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli, un contrat d'accueil annexé au contrat de travail. [...] Il fixe en outre les modalités de remplacement temporaire à domicile de l'assistant familial, le cas échéant par un membre de la famille d'accueil. Il mentionne les conditions de réalisation de l'album de vie de l'enfant. »*

Ajouter dans l'article L. 311-4 du Code de l'action sociale et des familles un paragraphe « c » : « *Afin de garantir l'exercice effectif des droits mentionnés à l'article L. 311-3 et notamment de prévenir tout risque de maltraitance, lors de son accueil dans un établissement ou dans un service social ou médico-social, il est remis à la personne ou à son représentant légal un livret d'accueil auquel sont annexés :*
c) *Un album de vie constitué ou complété lors de l'arrivée de l'enfant, enrichi pendant toute la durée de l'accueil et transmis aux services de l'Aide Sociale à l'Enfance lors de son départ. »*

Modifier l'article L. 223-2 du Code de l'action sociale et des familles : « *Sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'Aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé. Le consentement du mineur doit systématiquement être recherché. »*

Modifier l'article L. 223-4 du Code de l'action sociale et des familles :
« *Le service associe le mineur à toute décision le concernant et recherche son consentement* ***OU (autre alternative)***
« *Le service associe le mineur à l'élaboration de toute décision le concernant et recherche son consentement*

Modifier l'article L. 223-1 du Code de l'action sociale et des familles : « *Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Le mineur doit être associé à l'élaboration du projet pour l'enfant selon son âge et son degré de maturité ; son consentement aux mesures envisagées doit être recherché. Pour l'application de l'article L. 223-3-1, le projet pour l'enfant est transmis au juge. »*

- Les droits de l'enfant protégé dans la procédure d'assistance éducative

La procédure d'assistance éducative concerne un mineur particulièrement vulnérable ; en effet, par hypothèse, il a été constaté que sa santé, sa sécurité ou sa moralité était en danger ou que ses conditions de développement physique, affectif, intellectuel et social étaient gravement compromises. Des mesures lourdes de conséquences pour lui peuvent être prises par le juge des enfants : changement de lieu de vie, séparation d'avec ses parents et sa fratrie, ou d'avec d'autres personnes avec lesquelles il a noué des relations fortes.

Il paraît ainsi particulièrement nécessaire que ses intérêts et sa volonté soient pris en compte dans la procédure d'assistance éducative et ce, de manière indépendante de ses parents et des autres acteurs de sa protection.

Dans le cadre de la procédure d'assistance éducative, le juge des enfants doit, en vertu de l'article 1182, alinéa 2, du Code de procédure civile, entendre le mineur capable de discernement sauf en cas d'urgence. Par ailleurs, l'article 1186 du Code de procédure civile dispose que le mineur doué de discernement peut faire le choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier lui en désigne un d'office, le juge devant informer le mineur de ce droit dès sa première audition.

Le mineur bénéficie de l'aide juridictionnelle en vertu de l'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle qui précise qu'il n'est pas tenu compte des ressources des personnes vivant au foyer du demandeur « *s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources* ». Tel est le cas en matière d'assistance éducative : il existe, du fait de l'origine familiale du danger, une opposition d'intérêts entre le mineur et ses parents excluant que l'on tienne compte des revenus paternels et maternels pour apprécier le droit du mineur à l'aide juridictionnelle.

Le décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 modifiant le Code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative qui avait pour objectif premier d'améliorer l'exercice par le mineur de certains de ses droits procéduraux, subordonne l'exercice des droits du mineur à son discernement, qu'il s'agisse de son audition, de la consultation de son dossier ou de la désignation d'un avocat. Il faut alors en déduire *a contrario* que l'enfant privé de discernement n'est pas capable d'exercer lui-même les droits d'une partie à la procédure, même s'il conserve cette qualité puisque l'article 375 du Code civil n'impose pas au mineur d'être discernant pour saisir le juge des enfants. En conséquence, le mineur non discernant est passif dans la procédure d'assistance éducative, ses intérêts n'étant pas représentés sur le plan procédural.

Dans le domaine de l'assistance éducative, le mineur éprouve de grandes difficultés à comprendre les enjeux et à exercer d'une façon effective les droits qu'on prétend lui reconnaître sans l'assistance d'un technicien du droit. L'avocat de l'enfant doit veiller au fondement légal des mesures ordonnées, vérifier leur conformité aux textes en vigueur et s'assurer que la spécificité de la procédure n'en masque pas le caractère inquisitoire. La contradiction assurée par l'avocat rend son intervention dans la procédure particulièrement opportune.

En pratique, le dynamisme des avocats pour enfant et la multiplication des consultations gratuites au profit des enfants a provoqué une généralisation des interventions des avocats spécialisés aux côtés des mineurs dans le cadre des procédures d'assistance éducative. Toutefois l'intervention de l'avocat à leurs côtés devrait encore être plus fréquente, voire systématique.

Certains membres du groupe de travail souhaiteraient qu'un avocat soit systématiquement désigné pour assister le mineur discernant faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative. Le groupe de travail sur les droits de l'enfant instauré par le Conseil National des Barreaux souhaite pour sa part la désignation systématique d'un avocat pour l'enfant dès lors qu'un placement est envisagé. Dans le cadre de son audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, l'UNAF s'est exprimée dans le même sens. Toutefois, les magistrats du groupe ont fait état de leur crainte d'un alourdissement excessif de la procédure.

Un consensus est apparu dans le groupe pour laisser au juge des enfants saisi le soin d'apprécier la nécessité d'un avocat aux côtés du mineur discernant et pour renforcer l'information de ce dernier, en lui rappelant son droit de faire appel à un avocat à chaque nouvelle audience. Le juge des enfants doit, au moins, pouvoir demander au bâtonnier de procéder à la désignation d'un avocat pour le mineur, sachant qu'en principe dans les différents barreaux, c'est un avocat spécialisé que le bâtonnier désignera pour l'enfant.

Le renforcement de l'information relative à l'assistance d'un avocat vaut également pour les parents. Certains membres du groupe de travail souhaiteraient qu'un avocat soit systématiquement désigné pour assister les parents. Néanmoins, une majorité considère que l'avocat systématique représente une contrainte trop lourde et serait difficilement envisageable dans une procédure orale sur requête. Toutefois ce droit des parents à l'assistance d'un avocat doit être rappelé dans toutes les convocations, à tous les stades de la procédure d'assistance éducative, sous la forme d'une mention dans la convocation à chacune des auditions organisée par le juge des enfants. Le juge des enfants doit également s'assurer que le mineur, et ses parents, ont été informés de leur droit d'être assistés d'un avocat

Selon les avocats d'enfants, certains magistrats refusent d'entendre le mineur à l'audience sans la présence de ses parents. Pour autant, il paraît important pour le mineur de pouvoir s'exprimer librement hors de la présence de ses parents qui, par hypothèse, sont au moins partiellement à l'origine de la situation de danger dans laquelle il se trouve. Le mineur doit pouvoir également émettre ses souhaits quant à sa prise en charge sans se placer dans un conflit de loyauté avec ses parents.

Il paraît nécessaire, en outre, au moins lorsque les décisions envisagées sont particulièrement lourdes de conséquences sur les modalités de prise en charge du mineur et susceptibles de faire l'objet de conflits entre les personnes concernées, d'assurer la représentation des intérêts du mineur non discernant de manière autonome ; cette représentation ne saurait être assurée par les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale, également parties à la procédure, du fait d'une opposition d'intérêts évidente. Dans la mesure où le danger menaçant l'enfant, critère de l'intervention du juge des enfants, est obligatoirement d'origine familiale, l'opposition d'intérêts entre l'enfant et ses parents peut en effet être présumée. Il est ainsi fort souhaitable de désigner un administrateur *ad hoc* pour représenter l'enfant privé de discernement dans les procédures d'assistance éducative. Il convient d'éviter que l'administrateur *ad hoc* soit le service gardien. Une telle mesure implique cependant qu'une formation obligatoire des administrateurs *ad hoc* soit organisée.

PROPOSITION N°14

- La désignation d'un avocat pour l'enfant discernant
Modifier l'article 1186 du Code de procédure civile : « *Le mineur capable de discernement, les parents, le tuteur ou la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office.*
Ce droit est rappelé aux intéressés lors de toutes les auditions. Le juge des enfants doit s'assurer que le mineur et ses parents ont bien été informés de leur droit d'être assistés d'un avocat.
Le juge peut également, d'office, solliciter du bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant. *La désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande. Lors du renouvellement de la mesure la désignation d'un avocat pour l'enfant est systématique.*

- L'audition du mineur discernant à l'audience
Modifier l'article 1189 du Code de procédure civile : « *A l'audience, le juge entend le mineur seul ou assisté de son avocat, puis ses parents, tuteur ou la personne ou représentant du service à qui l'enfant a été confié ainsi que toute autre personne dont l'audition lui paraît utile* ».

- La désignation d'un administrateur *ad hoc* pour l'enfant non discernant
Ajouter un nouvel alinéa à l'article 1182 du Code de procédure civile : *« Lors du renouvellement de la mesure d'assistance éducative, ou lorsqu'il envisage une modification des modalités de prise en charge de l'enfant, le juge des enfants désigne un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts du mineur non discernant. »*

- La formation des administrateurs *ad hoc*
Edicter un décret organisant une formation obligatoire pour toute personne désirant figurer sur les listes d'administrateurs *ad hoc* élaborées auprès de chaque cour d'appel. La formation devrait porter sur les différents stades de développement physique et psychologique de l'enfant et sur le droit de l'Aide sociale à l'enfance, le droit pénal et civil, la procédure pénale et civile, sur les textes relatifs aux mineurs.

2° Renforcer l'évaluation annuelle de la situation de l'enfant protégé

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 a prévu l'obligation pour le service de l'Aide sociale à l'enfance d'élaborer au moins une fois par an un rapport, établi après une évaluation pluridisciplinaire, sur la situation de tout enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative. L'exigence de ce rapport annuel vise à renforcer le suivi de la prise en compte des besoins de l'enfant tout au long de la mesure dont il bénéficie, et à évaluer si la mesure a répondu aux difficultés de sa situation, s'il convient d'y mettre fin, de la prolonger ou de lui substituer une autre mesure, et en particulier de modifier le statut de prise en charge de l'enfant.

Plusieurs rapports publics soulignent l'insuffisance du suivi des enfants en cours de mesures. En outre, des recherches récentes alertent sur les besoins spécifiques

d'accompagnement des enfants placés dans certains domaines : une étude sur la scolarité des enfants accueillis dans les établissements de l'Aide sociale à l'enfance (MECS et foyers de l'enfance, soit 39 % des placements) montre qu'à quinze ans, ces jeunes gens sont trois fois plus nombreux que les adolescents de leur âge à être déscolarisés et qu'à l'entrée au collège, deux tiers sont en retard d'au moins une année[34]. Une étude sélectionnée dans le cadre de l'appel d'offre ONED 2010 portant sur la santé des jeunes placés en Haute Savoie fait apparaître notamment, pour ces mineurs, des facteurs de risque en termes de santé (prématurité, retard de croissance néonatal, transfert en pédiatrie), un parcours médical avec des pathologies, une fréquence des traumatismes et hospitalisations, une fréquence des insuffisances pondérales et de surpoids, une prise en charge psychologique pour un tiers des mineurs placés, la prise de neuroleptiques par un nombre significatif d'entre eux, et aussi une banalisation des problèmes de santé quotidienne (sommeil, alimentation, comportement). En outre, ces différentes difficultés d'ordre psychologique rencontrées par les enfants placés paraissent peu prises en compte en dehors des troubles importants du comportement.

Le rapport de la commission chargée d'examiner la proposition de Madame Tabarot relative à l'enfance délaissée et l'adoption avait déjà proposé de préciser davantage le contenu du rapport annuel établi par les services de l'aide sociale à l'enfance au sujet des enfants placés, notamment par une analyse de la santé physique et psychique de l'enfant, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec sa famille, et une référence à son projet de vie. Dans le cadre des auditions menées par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille des propositions ont également été faites, notamment par l'ODAS[35], pour redéfinir les enjeux de l'évaluation au regard du développement de l'enfant et de ses besoins. Dans le même sens, le Centre français de protection de l'enfant et l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée estiment qu'il convient, dans le cadre du projet pour l'enfant, d'évaluer les liens avec la famille d'origine, et les liens tissés avec les accueillants, et de formuler un projet à moyen et long terme, permettant de se projeter dans l'avenir de l'enfant.

Il convient ainsi de compléter la disposition législative relative au suivi des enfants placés en précisant le contenu du rapport d'évaluation qui doit contenir « *notamment* » des informations sur la scolarité, la santé physique et psychologique de l'enfant, sur ses liens avec sa famille, sur d'éventuels liens tissés avec des tiers, sur les modalités et les effets de la mesure. Un décret doit détailler le contenu du rapport. Il est, en outre, proposé de prévoir un rapport tous les six mois pour les enfants de moins de deux ans.

Pour rappel, l'article L. 223-5 du Code de l'action sociale et des familles prévoit la transmission de ce rapport à l'autorité judiciaire (juge des enfants en cas de mesure d'assistance éducative, juge des tutelles en cas de tutelle dite départementale juge aux affaires familiales dans le cadre de la délégation de l'autorité parentale[36]).

[34] Etudes et Résultats DREES n° 845 – juillet 2013.
[35] Association chargée de l'observation et de l'évaluation des politiques sociales d'action sociale.
[36] Proposition n°18.

PROPOSITION N°15

Compléter le 2ème alinéa de l'article L. 223-5 du Code de l'action sociale et des familles : « *Ce rapport porte notamment sur la santé de l'enfant, son développement physique, affectif, intellectuel et social, sa scolarité, ses relations avec sa famille, sa vie sociale, et notamment les liens d'attachement noués avec les personnes qui l'accueillent même occasionnellement, et ses perspectives d'évolution à moyen et long terme. Le contenu de ce rapport est précisé par voie réglementaire. S'agissant des enfants de moins de deux ans, ce rapport est établi tous les six mois.* »

Compléter le dernier alinéa de l'article 375 du Code civil : « *Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement au juge des enfants. Ce rapport porte notamment sur la santé de l'enfant, son développement physique, affectif, intellectuel et social, sa scolarité, ses relations avec sa famille, sa vie sociale, et notamment les liens d'attachement noués avec les personnes qui l'accueillent même occasionnellement, et ses perspectives d'évolution à moyen et long terme. Le contenu de ce rapport est précisé par voie réglementaire. S'agissant des enfants de moins de deux ans, ce rapport est établi tous les six mois.* »

3° Proposer la poursuite de la prise en charge après l'accession de l'enfant protégé à la majorité

Les études sur le devenir des jeunes sortant de la Protection de l'Enfance montrent l'importance de l'accompagnement des jeunes majeurs pour favoriser leur accession à l'autonomie[37]. Le cadre juridique actuel ne prévoit pourtant qu'une possibilité d'aide laissée à l'appréciation de la collectivité départementale et à l'appréciation individuelle des cadres de la Protection de l'Enfance. Les efforts réalisés pendant la minorité peuvent ainsi être réduits à néant faute de ce soutien.

La FNADEPAPE (Fédération Nationale des Associations Départementales d'Entraide des Personnes Accueillies en Protection de l'Enfance) note que souvent, l'aide n'est apportée « *que sur la base de l'exigence d'un parcours sans faute* », ce qui interdit le droit à l'erreur de parcours ou à l'insuffisance de réussite qui doit être reconnue à chacun.

Lorsque la collectivité a assumé la prise en charge physique et éducative d'un mineur, sa mission ne s'arrête pas à la date anniversaire de sa majorité ni même, pour certains, à 21 ans, l'âge d'accès à l'autonomie étant en moyenne de 25 ans dans la population générale[38]. Une protection de l'enfance efficace suppose une action préventive forte, ce qui, pour cette population, se concrétise par de meilleures conditions d'accès à l'autonomie. Pour ce faire, il est nécessaire que la collectivité s'engage auprès de ces jeunes majeurs, quels que soient les aléas de leur parcours.

Ainsi, dans son premier rapport annuel, l'ODPE de la Gironde recommandait en ce sens, que « *soit examinée la question des aides à proposer aux jeunes majeurs et leur articulation avec les dispositifs d'aide de droit commun.* » L'AFIREM propose d'accompagner les jeunes

[37] ASH 2014, n°2844, p. 26 s.

[38] Voir ONED, *Entrer dans l'âge adulte. La préparation et l'accompagnement des jeunes en fin de mesure de protection, rapport 2009.*

sortants avec une approche conjointe professionnelle et bénévole et de leur garantir une allocation minimale. L'UNAF estime également que les jeunes accueillis doivent pouvoir bénéficier systématiquement d'un Contrat jeune majeur jusqu'à 21 ans, cofinancé par l'Etat et les Conseils généraux.

Pour améliorer la situation des jeunes majeurs pendant la période critique d'accès à l'autonomie de 18 à 21 ans, il faudrait prévoir une obligation de rendez-vous avec un cadre de l'Aide sociale à l'enfance un an après la sortie de la mesure d'accompagnement ou son interruption par l'une ou l'autre des parties.

PROPOSITION N°16

Insérer un nouvel article L. 222-5-1 du Code de l'action sociale et des familles :
« Pour tout mineur accueilli en protection de l'enfance dans le cadre l'une des dispositions visées au 1°, 2° ou 3° de l'article L 222-5, pendant une durée d'au moins trois ans avant l'âge de sa majorité, un rendez-vous est organisé avec le représentant du Conseil général au moment de sa majorité pour faire un bilan de son parcours, envisager les conditions d'accès à l'autonomie et arrêter les modalités d'accompagnement tant éducatif que financier pour la poursuite du projet d'insertion. Lorsqu'une mesure de prise en charge temporaire d'un jeune majeur de moins de vingt et un ans prend fin à l'initiative du jeune ou sur décision du service, le service de l'aide sociale à l'enfance doit proposer au jeune un rendez-vous un an après cette fin de mesure pour, après un bilan de sa situation, envisager si nécessaire une remobilisation de l'aide. »

Pour la mise en œuvre de cet accompagnement et de l'aide financière qui peut en découler, le Président du Conseil Général peut passer convention avec l'association départementale prévue à l'article L. 224-11 du Code de l'action sociale et des familles.

Disposition légale *:* Pour les mineurs pris en charge dans le cadre d'une délégation d'autorité parentale, d'une tutelle d'Etat ou comme pupille de l'Etat, un mécanisme d'obligation alimentaire du Conseil général doit être envisagé au-delà de vingt et un ans pour notamment permettre la poursuite d'études.

B. MIEUX ADAPTER LE STATUT DE L'ENFANT PROTEGE

La protection de l'enfance est, par nature et par hypothèse, évolutive. Il convient de favoriser son évolution en imposant une réflexion sur le statut de l'enfant protégé, particulièrement lorsqu'il est placé dans le cadre de l'assistance éducative, pour toujours lui offrir le projet de vie le plus apte à favoriser son développement. Ainsi doit-on questionner régulièrement le statut de l'enfant placé pour, le cas échéant, envisager d'autres statuts et lui proposer de nouvelles prises en charge.

1° Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme

La mesure d'assistance éducative est destinée à mettre fin au danger encouru par l'enfant dans son milieu familial. Elle a pour objet, comme son nom l'indique, d'apporter aux parents une aide et un soutien pour qu'ils recouvrent leurs capacités à prendre en charge l'enfant dans des conditions satisfaisantes pour son développement physique, affectif, intellectuel et social.

S'il est évident que le bénéfice de cette mesure ne peut se faire sentir qu'après l'écoulement d'un certain temps, il est également impératif de rappeler que la mesure est par essence temporaire. En effet, ou bien les parents, avec l'aide des services sociaux, parviennent à retrouver leur place auprès de l'enfant et lui assurer des conditions de vie satisfaisantes et la mesure doit prendre fin, puisqu'elle n'est plus justifiée. Ou bien il apparaît que les parents ne parviennent pas, dans la durée, à retrouver leurs capacités éducatives et il faut s'interroger sur l'opportunité de faire bénéficier l'enfant d'un statut plus protecteur que celui de l'assistance éducative, notamment dans l'hypothèse dans laquelle des liens avec d'autres adultes auront été consolidés.

L'article 375 du Code civil dispose en ce sens qu'une mesure d'assistance éducative ne peut excéder une durée de deux ans, mais qu'elle peut être renouvelée. En outre, une disposition issue de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance permet au juge des enfants de prononcer une mesure d'assistance éducative de plus de deux ans lorsque « *les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles, dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leurs responsabilités parentales* ».

Un certain nombre d'enfants font l'objet d'un placement sur une longue durée dans le cadre de l'assistance éducative et dans un certain nombre de cas non négligeables des enfants sont placés durant toute leur minorité. Une telle situation paraît peu opportune car le statut de l'enfant en assistance éducative est empreint d'insécurité. D'une part, il nécessite des décisions renouvelées qui peuvent être modifiées tous les deux ans, ce qui constitue une menace pour la pérennité des modalités de prise en charge de l'enfant. D'autre part, dans le cadre de l'assistance éducative, les parents conservent des droits importants quant à la personne de l'enfant. Ils doivent notamment prendre toutes les décisions importantes (actes non usuels) concernant l'enfant, ce qui rend la situation de la personne qui assure la prise en charge quotidienne de l'enfant complexe et comporte le risque que certaines décisions importantes pour l'intérêt de l'enfant soient prises avec retard, ou pas du tout.

Les textes actuels comportent certes des dispositifs permettant de remédier, pour partie et ponctuellement, à ces difficultés. Tout d'abord, le juge des enfants peut prononcer une mesure de plus deux ans précisément « *afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle affective et géographique dans son lieu de vue dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.* » Un tel dispositif est destiné à sécuriser le parcours de l'enfant en assistance éducative, ce qui est un objectif tout à fait essentiel et pour lequel le groupe de travail a également proposé d'autres mesures. Toutefois, il ressort des conditions même du texte que le juge des enfants est confronté à une situation qui ne sera pas temporaire et pour laquelle le soutien des parents pour leur permettre de retrouver leurs capacités éducatives ne sera pas suffisant. La situation de carence parentale dans laquelle cette mesure est prise est par hypothèse durable et ne correspond pas à l'assistance éducative. Il faut en effet répondre à une telle carence par des mesures plus adaptées, qui placent l'enfant dans une situation juridique plus sécurisée et qui correspondent davantage à sa situation de fait. Il convient précisément que la personne ou le service qui prend en charge cet enfant reçoive les prérogatives nécessaires.

La même réflexion s'impose lorsque les parents ne répondent pas aux sollicitations de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié, pour autoriser les actes non usuels, obligeant cette personne ou ce service à demander au juge des enfants l'autorisation d'effectuer lui-même l'acte non usuel. Des demandes fréquentes d'autorisation en ce sens constituent sans nul doute le signe que la mesure d'assistance éducative qui ne confère à la personne ou au service à qui l'enfant a été confié que le pouvoir de réaliser les actes usuels, est devenu insuffisante et qu'il faut envisager un transfert de prérogatives plus important et

plus permanent. Il est donc proposé que, lorsque le juge des enfants est confronté à de nombreuses demandes d'autorisation d'actes non usuels par la personne à qui l'enfant est confié, il devrait informer le parquet en vue d'une demande de délégation d'autorité parentale, cette fréquence devant être considéré comme le signe d'une inadaptation de la mesure d'assistance éducative et de la nécessité d'étendre les prérogatives de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié, dans l'intérêt de celui-ci.

Il faudrait pouvoir imposer aux acteurs de la protection de l'enfant, au cours de la mise en œuvre de la mesure d'assistance éducative, d'envisager de modifier le statut du mineur et de provoquer une décision sur la question de savoir s'il est ou non opportun de mettre en place une délégation de l'exercice de l'autorité parentale ou même d'envisager une déclaration judiciaire d'abandon (qui pourrait devenir déclaration judiciaire de délaissement, voir proposition n° 21). Toutefois, la question de la possibilité d'une saisine du tribunal de grande instance en vue d'une déclaration judiciaire d'abandon a été très discutée au sein du groupe, certains considérant qu'elle pourrait être interprétée comme une présomption de délaissement.

Cette réflexion quant à l'évolution du statut du mineur doit être amorcée dès le premier renouvellement de la mesure de placement, qu'il s'agisse d'un placement judiciaire ou d'un placement provisoire (administratif). En cas de renouvellement de la mesure au bout d'un an pour l'accueil administratif et deux ans pour la mesure d'assistance éducative, le service ou le juge des enfants doit, par une motivation spéciale, expliquer l'opportunité de maintenir le placement de l'enfant au lieu de mettre en place une mesure plus pérenne telle qu'une délégation d'autorité parentale. Lorsque le juge des enfants prononce une mesure d'assistance éducative de plus de deux ans, il doit expliquer, dans une motivation spéciale pourquoi une telle mesure est préférable à une décision de délégation de l'exercice de l'autorité parentale.

La réflexion sur l'évolution du statut de l'enfant protégé doit s'imposer lors du deuxième renouvellement d'une mesure qui est censée être temporaire. Il faudrait alors introduire dans les textes l'obligation, pour le juge ou le service, de mettre en œuvre un examen judiciaire de la situation de l'enfant au regard de la nécessité de proposer une délégation de l'exercice de l'autorité parentale qui aura pour effet de sécuriser la situation de l'enfant, ceci d'autant plus si l'on améliore la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation d'autorité parentale (proposition n°18).

Saisi par le parquet, le juge aux affaires familiales pourra alors prononcer une délégation de l'autorité parentale, imposée ou consentie par les parents. Il pourra également considérer que les conditions de cette délégation ne sont pas satisfaites ; l'enfant restera alors confié dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative. La question de la délégation devra cependant être reposée à chaque renouvellement de la mesure.

PROPOSITION N°17

Ajouter dans l'article L. 223-1, alinéa 1er du Code de l'action sociale et des familles :
« *Lors du renouvellement de la mesure, le service doit envisager avec les parents l'opportunité de mettre en place une mesure plus pérenne telle qu'une délégation d'autorité parentale.* »
Ajouter dans l'article 375-3 du Code civil
« *Lors du renouvellement de la mesure, et après deux ans d'application de celle-ci, le juge des enfants doit, par une motivation spéciale, expliquer l'opportunité de maintenir le placement de l'enfant au lieu de mettre en place une mesure plus pérenne telle qu'une délégation d'autorité parentale.* »
Ajouter à l'article 375-3 du Code civil : « *Lors du second renouvellement de la mesure de placement, et à l'expiration d'un délai minimum de deux ans à compter du début de la mesure, le juge des enfants transmet le dossier au procureur de la République pour avis, afin que soit examinée l'opportunité d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale au bénéfice du service gardien ou de la personne à qui l'enfant a été confié. Les parents doivent être informés de cette transmission. Les parents sont invités à consentir à la délégation.* »
Modifier l'article 375, alinéa 4 du Code civil : « *Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir. Le juge doit, par une motivation spéciale, expliquer pourquoi cette mesure est préférable à une décision de délégation de l'exercice de l'autorité parentale sur le fondement de l'article 377 du Code civil.* »
Modifier l'article 375-7, alinéa 2 du Code civil : « *Sans préjudice de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. Lorsque de telles autorisations sont accordées fréquemment par le juge des enfants, celui-ci doit en aviser le procureur de la République aux fins de saisir le juge aux affaires familiales d'une demande de délégation de l'exercice de l'autorité parentale sur le fondement de l'article 377 du Code civil.* »

2° Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale

En vertu de l'article 377, alinéa 2 du Code civil, « *En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'Aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale* ».

La délégation de l'autorité parentale peut donc être demandée par le tiers qui a recueilli l'enfant dans deux hypothèses : celle du désintérêt du (des) parent(s) et celle de l'impossibilité pour ce(s) dernier(s) d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale.

Pour ce qui concerne le désintérêt, la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a supprimé l'exigence de durée d'un an qui existait dans le droit antérieur. Du fait de cette suppression, l'existence et la durée du désintérêt relèvent du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond. Il ressort de l'examen de la jurisprudence que ce désintérêt doit être volontaire. En outre, le caractère involontaire doit être établi par celui qui l'invoque.

Pour ce qui concerne l'impossibilité pour les parents d'exercer l'autorité parentale, le parent est dans une situation proche de celle du parent « *hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause* » auquel fait référence l'article 373 du Code civil. On peut en effet penser que celui qui est hors d'état de manifester sa volonté, par suite d'un obstacle d'ordre physique ou intellectuel, se trouve dans l'impossibilité d'exercer l'autorité parentale. La Cour de cassation a admis une interprétation extensive de la notion d'impossibilité d'exercice[39].

La délégation de l'exercice de l'autorité parentale, qui peut être totale ou partielle, permet au délégataire d'effectuer l'ensemble des actes relatifs à la personne de l'enfant, qu'ils soient usuels ou non. Toutefois le texte est généralement interprété comme ne permettant pas au délégataire d'effectuer les actes relatifs aux biens de l'enfant. Dès lors que la délégation est prononcée au bénéfice d'un service ou d'un particulier, le droit actuel ne prévoit aucune surveillance judiciaire notamment sous forme de remise de rapport d'évaluation régulier. Il se peut ainsi que l'enfant qui fait l'objet d'une délégation ne voie pas son statut évoluer durant toute sa minorité.

La délégation de l'exercice de l'autorité parentale à la demande d'un tiers est une mesure qui permet d'organiser temporairement la vie de l'enfant mais elle n'a pas vocation à durer. Elle peut prendre fin en cas de circonstances nouvelles (C. civ., art. 377-2, al. 1er).

Même si la première chambre civile de la Cour de cassation a pu admettre une interprétation extensive de la notion d'impossibilité d'exercice de l'autorité parentale, il est souhaitable de distinguer le cas de l'impossibilité d'exercice de l'autorité parentale de celui où le(s) parent(s), non objectivement empêché(s) d'exercer l'autorité parentale, n'use(nt) pas de ses (leurs) prérogatives, notamment dans le cadre d'un placement de l'enfant. Le(s) parent(s) ne répond(ent) pas aux sollicitations des services sociaux. Il(s) n'autorise(nt) pas les actes non usuels de l'autorité parentale et crée(nt) ainsi des situations de blocage au préjudice de l'enfant. Il est donc opportun de prévoir un nouveau cas de délégation qui permettrait de répondre à ce type de situation.

---

[39] Cass. civ. 1re, 5 avr. 2005, n° 04-05.019 : en l'espèce, les juges du fond avaient prononcé une délégation partielle de l'exercice de l'autorité parentale après avoir constaté que si le père avait conservé des liens affectifs avec sa fille et lui rendait des visites épisodiques et inopinées, il était difficilement joignable et ne prenait pas réellement en compte les besoins de celle-ci au regard des démarches inhérentes à l'exercice de l'autorité parentale ; la première chambre civile rejette le pourvoi intenté à l'encontre de cette décision.

La délégation de l'exercice de l'autorité parentale pourrait ainsi être prononcée dans trois hypothèses :

- D'abord, en cas de désintérêt des parents ; cette délégation constituerait un autre outil pour répondre au délaissement parental, en plus de la déclaration judiciaire de délaissement (cf. *proposition n°21*) selon que ce désintérêt est ou non provisoire ; cette délégation peut être utile pour certains enfants, notamment adolescents, pour lesquels une déclaration judiciaire de délaissement pourrait s'avérer trop difficile à vivre ;
- ensuite, en cas d'impossibilité d'exercer l'autorité parentale ;
- enfin, lorsque les actes non usuels ne sont pas autorisés par les détenteurs de l'autorité parentale dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et que des demandes d'autorisation d'actes non usuels, en application de l'article 375-7, alinéa 2, du Code civil sont régulièrement formées (proposition n°17).

Dans la mesure où les services sociaux départementaux hésitent parfois à demander des délégations, il paraît opportun de conférer au Ministère public la qualité pour saisir le juge aux affaires familiales. Une telle demande pourrait, notamment, être formée dans le cas où le parquet est informé par le service gardien ou par le juge des enfants que l'enfant est en situation de bénéficier d'une délégation d'exercice de l'autorité parentale (C. civ., art. 375-3 modifié et CASF, art. L. 223-5 modifié).

Lorsqu'une délégation est envisagée, il faut rechercher d'abord l'adhésion des parents pour qu'ils consentent à la délégation, le cas échéant en choisissant le délégataire, avant d'envisager une délégation forcée. Il faut leur expliquer les avantages de ce système et leur montrer que les liens filiaux n'en seront sont pas affectés.

Il paraît, en outre, nécessaire d'organiser la participation de l'enfant discernant. Dans le cadre de la procédure relative à la délégation de l'autorité parentale qui implique des répercussions sur sa situation juridique, le juge aux affaires familiales devrait systématiquement procéder à l'audition de l'enfant discernant. Un administrateur *ad hoc* devrait de plus être désigné pour représenter l'enfant non discernant de manière autonome dans la procédure.

La célérité de la procédure de délégation de l'exercice de l'autorité parentale doit être garantie afin que la personne, l'établissement ou le service qui a recueilli l'enfant puisse organiser la vie de celui-ci conformément à son intérêt.

Il paraît enfin opportun de faire référence aux « parents » et non plus aux « père et mère » dans l'article 377, alinéa 1er du Code civil relatif à la délégation volontaire de l'exercice de l'autorité parentale afin de tenir compte de l'évolution du droit positif.

Une fois la délégation de l'exercice de l'autorité parentale prononcé, il apparaît opportun de ne pas laisser l'enfant qui en fait l'objet sans aucun regard extérieur : une « *surveillance* » devrait être exercée par le juge aux affaires familiales, notamment sur les délégations qui sont confiées au Conseil général. Lorsque l'enfant est confié à une assistante maternelle, celle-ci ne pouvant être elle-même délégataire en raison de sa qualité de salarié du Conseil général, laquelle implique un lien de subordination, il est opportun de sécuriser les liens qui ont pu s'établir. Un rapport annuel sur la situation de l'enfant devrait ainsi être remis au juge aux affaires familiales. Celui-ci devrait, en outre, donner son avis lorsqu'une décision unilatérale du délégataire modifie les conditions de vie de l'enfant après que celui-ci a été accueilli pendant plus de trois ans par la même famille d'accueil. Le juge aux affaires familiales donnerait son avis après avoir entendu l'enfant et les personnes concernées.

PROPOSITION N°18

Modifier l'article 377 du Code civil : « *Les parents, ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout ou partie de l'exercice de leur autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance.* »
Modifier l'article 377 alinéa 2 du Code civil : « *En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, ou encore si de fréquentes demandes d'autorisation pour effectuer des actes non usuels ont été formées sur le fondement de l'article 375-7, alinéa 2, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou un membre de la famille peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale relativement à la personne et aux biens de l'enfant. Le procureur de la République peut également saisir le juge aux affaires familiales aux fins de faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale à la personne ou au service à qui l'enfant a été confié dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative. »*
Ajouter un article 377-4 dans le Code civil : *« Après le prononcé de la délégation de l'exercice de l'autorité parentale sur le fondement de l'article 377, alinéa 2 du code civil, un rapport annuel relatif à la situation de l'enfant doit être remis au juge par le délégataire. Lorsque l'enfant est accueilli par la même personne depuis trois ans, le juge aux affaires familiales doit donner son avis sur toute modification de sa prise en charge décidée unilatéralement par le service délégataire. »*
Compléter l'article 1208 du Code de procédure civile : *« Le tribunal ou le juge entend les parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié, le mineur capable de discernement ainsi que toute personne dont l'audition lui paraît utile. Le juge désigne un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts du mineur non discernant.*
L'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil. Les débats ont lieu en présence du ministère public.
Le tribunal ou le juge statue dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de sa saisine. »
Ajouter un article 1209-1 dans le Code de procédure civile : **«** *Lorsque le juge aux affaires familiales, sur le fondement de l'article 377, alinéa 2 du code civil, doit donner son avis sur la modification de la prise en charge de l'enfant décidée unilatéralement par le service délégataire, il entend le mineur capable de discernement ainsi que les personnes concernées. »*

3° Mieux reconnaître le délaissement de l'enfant protégé

Les missions de la Protection de l'Enfance se situent au carrefour des droits de l'enfant et des droits des parents, qu'il ne s'agit pas d'opposer mais de concilier. La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, a introduit, dans le Code de l'action sociale et des familles, les dispositions de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, en posant, dès l'article 1er, les priorités de la protection de l'enfance : « *L'intérêt de*

l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant » (CASF, art. L. 112-4). Celle-ci porte une attention particulière aux réalités vécues par les parents et renforce aussi leurs droits dans le cadre de l'élaboration du projet pour l'enfant.

Dans le cadre de l'assistance éducative, le maintien du lien ou la restauration du lien parent/enfant reste le premier objectif afin de préparer un retour de l'enfant au sein de la cellule familiale. Si ce retour n'est pas envisageable et que le placement à l'Aide sociale à l'enfance perdure, si les parents sont conscients de leurs difficultés et qu'une collaboration est possible, l'enfant peut trouver un équilibre dans le cadre de son placement et maintenir un lien suffisamment porteur avec ses parents. Ces orientations de travail ne peuvent pas être contestées dans leur principe car elles correspondent dans la grande majorité des cas à l'intérêt de l'enfant. Cependant, pour un certain nombre d'enfants, ce lien n'est plus de qualité, il peut être nocif, être délité, et parfois rompu. Un autre parcours de vie que celui de rester confié à l'Aide sociale à l'enfance ou en placement direct doit être possible. Ce travail d'évaluation du délitement du lien et du constat de délaissement peut venir bousculer des représentations personnelles et institutionnelles du lien familial, d'où la nécessité d'engager des formations interdisciplinaires et interinstitutionnelles sur ces questions, d'organiser une réflexion partenariale entre le parquet, les juges des enfants, les juges aux affaires familiales et les services de l'Aide sociale à l'enfance sur les différentes requêtes à engager (C. civ., art. 377, 378, 388-1 modifié et 411) afin d'assurer un statut plus protecteur aux enfants.

L'objectif est double il s'agit à la fois d'améliorer le repérage du délaissement de l'enfant protégé et de clarifier les conditions de son constat judiciaire.

a. Améliorer le repérage du délaissement de l'enfant protégé en instaurant un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés

Pour un certain nombre d'enfants placés, souvent dès les premiers mois de leur naissance, il apparaît rapidement que le retour dans leur famille est difficilement envisageable, voire impossible. Les relations qu'ils entretiennent avec leurs parents sont soit inexistantes, soit, insuffisantes pour leur apporter ce dont a besoin tout enfant pour se développer et devenir un adulte équilibré. Trop souvent, ces enfants restent pourtant pris en charge dans le cadre de l'assistance éducative sans qu'un projet de vie différent soit envisagé ou alors il l'est de manière très tardive. Le concept de « projet de vie » a pour objectif de défendre le droit de l'enfant à vivre dans une famille, de répondre à son besoin d'attachement et de lui garantir une stabilité dans ses relations affectives. Délaissés par leurs parents, les enfants confiés subissent parfois les incohérences des interventions sociales et souffrent de la lenteur des décisions judiciaires.

Une réflexion paraît nécessaire en vue de proposer à ces enfants des solutions différentes qui leur permettent de se construire dans une continuité de soins et de stabilité. Selon leurs besoins, de nouveaux liens pourraient leur permettre d'accéder plus rapidement à une véritable vie de famille sans forcément rester dans le cadre de l'assistance éducative. Ce constat fait l'objet de plusieurs ouvrages et rapports tant au niveau national que départemental.

Peuvent, à ce titre, être cités le rapport de Jean-Marie Colombani sur l'adoption (2008)[40], le rapport de l'IGASS sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses

[40] J.-M. Colombani, *Rapport sur l'adoption*, Doc. fr. 2008.

conséquences sur l'enfant (2009)[41] ou encore le rapport de l'ONED sur la situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2011 publié en février 2013. S'inscrit également dans cette réflexion le Plaidoyer pour l'adoption nationale de 2013[42]. Dans le cadre de son audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, l'AFIREM a également préconisé de favoriser la veille sur les situations des enfants confiés et l'accompagnement des sorties de placement.

Les conclusions de ces différentes études convergent sur la nécessité de qualifier d'abord les besoins de l'enfant - la théorie de l'attachement paraît une référence incontournable dans le champ de la protection de l'enfance - afin de repérer et de constater plus rapidement l'existence de manquements signes d'un délaissement, et leurs effets délétères sur l'enfant. Dans les pays anglo-saxons, le délaissement parental est considéré comme une forme de maltraitance psychologique qui va retentir irrémédiablement sur le développement de l'enfant et sa capacité future à nouer des relations sociales.

Il faut aussi prendre en compte le temps de l'enfant. Pendant combien de temps des mesures peuvent-elles être prises pour contraindre des parents à exercer leurs responsabilités sans compromettre la sécurité et le développement de l'enfant ? Des décisions tardives rendent plus difficile l'élaboration d'un projet de vie cohérent pour lui. Le constat du délaissement permet d'engager sans tarder la procédure juridique adaptée à la situation de l'enfant et de donner l'opportunité de travailler avec les parents et éventuellement de leur offrir la possibilité de consentir à l'adoption ; l'article 348 du Code civil qui permet aux parents de donner leur consentement à l'adoption, est très peu utilisé, car il est mal connu. Il est impératif d'évaluer régulièrement, et le plus précocement possible, les situations de délaissement parental afin qu'elles ne se doublent pas d'un délaissement institutionnel. Cette démarche n'est pas exempte de difficulté car évaluer le délaissement parental est complexe. Certains parents, en effet, ne pourront jamais investir leur enfant en assumant les responsabilités dévolues par le Code civil mais seront présents aux audiences ou entretiendront des liens destructeurs et pathologiques avec l'enfant.

Les apports théoriques récents québécois et français permettent de mieux comprendre les effets de l'abandon non-dit, de ce délaissement progressif[43].

L'enfant délaissé est un enfant « *resté dans l'attente* ». Or, « *sans appartenance, l'enfant meurt* », selon la formule de Boris Cyrulnick.

La relation parents/enfants va alors présenter certaines caractéristiques dans un telle hypothèse : on assiste à une diminution progressive de la qualité, de la fréquence, de la durée des contacts ou manques d'attentions, à un désengagement progressif de leurs responsabilités, et finalement à une exclusion de l'enfant de leur projet de vie.

Le délaissement parental a un effet destructeur sur l'enfant qui peut aboutir à bloquer le processus visant à donner un sens à la séparation avec les parents. Dans les situations de délaissement, si l'abandon n'est pas nommé et reconnu, l'enfant ne peut faire le deuil de ses parents ; l'enfant se considère « *non aimable* », son estime de soi est globalement défaillante. Il souffre d'un profond besoin d'appartenance. Il peut en outre être dans l'incapacité d'investir une nouvelle relation sécurisante avec la personne prenant soin de lui[44]. Le délaissement peut

[41] Rapport IGAS sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences sur l'enfant (2009).

[42] Plaidoyer pour l'adoption nationale, 10 propositions pour une mobilisation en faveur des enfants délaissés, C. Benoit à la Guillaume, S. Blaison, M.-L Bouet-Simon, S. Dekens, C. Lohéac, A. Roussé, septembre 2013.

[43] Travaux québécois de la Protection de la Jeunesse (Aide sociale à l'enfance, ASE) sur le délaissement parental et l'abandon de fait.

[44] C'est un signe majeur de délaissement où l'enfant trop préoccupé par cette situation de délaissement silencieux, se voit en quelque sorte empêché de recevoir de la sécurité et même de la rechercher.

enfin avoir des effets sur les autres sphères de développement (développement cognitif, apprentissages, scolarité, relations sociales, troubles intériorisés).

Dans ces situations, les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance doivent inverser leur regard et leurs pratiques car, pour le moment, ils ont, en priorité, pour mission d'aider au maintien de l'enfant dans sa famille et de soutenir leur fonction parentale. D'où la nécessité de former les professionnels de terrain qui sont en contact direct avec les enfants et qui doivent également accompagner les parents délaissant un enfant en particulier tout en maintenant un lien de qualité avec le reste de la fratrie.

Un regard plus distancié paraît nécessaire pour évaluer le délaissement. Les avis convergent pour instaurer, comme plusieurs départements ont déjà commencé à le faire, une instance de réflexion pluridisciplinaire et indépendante, chargée de procéder régulièrement à une évaluation de la situation des enfants placés dont les liens avec leur famille se délitent. Cette instance aurait pour mission d'élaborer un projet de vie adapté aux besoins et à l'intérêt de l'enfant et de provoquer les décisions appropriées sans perdre de temps. Ce comité constituerait une instance de réflexion, de partage autour de différentes approches théoriques et disciplinaires pour élaborer une culture commune de la notion de délaissement parental et de son appropriation par les professionnels. Il constituerait un groupe ressource pour les professionnels de terrain. L'une des missions du comité résiderait dans l'élaboration de procédures de vigilance à l'égard du délaissement à partir d'outils d'évaluation[45].

Cette instance pourrait être dénommée « Comité de veille et d'orientation des enfants confiés » pour afficher sa compétence à l'égard de tous les enfants qui font l'objet d'une mesure de protection en dehors de leur milieu familial, que ce soit dans le cadre de l'assistance éducative ou dans celui d'une délégation d'autorité parentale.

Doivent au moins participer à ce comité, le Conseiller délégué à la protection de l'enfance de la cour d'appel, le directeur du service Enfance famille du département ou son délégué, le responsable du service adoption au sein du service départemental de l'Aide sociale à l'enfance, un psychologue et un pédiatre.

Pour répondre aux nécessités d'une évaluation régulière de la situation des enfants placés, dès leur plus jeune âge, lorsque leurs relations avec leurs parents sont rares, voire inexistantes, le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés devrait procéder, tous les six mois, à un examen de la situation de tous les enfants de moins de deux ans. Toutefois, c'est l'ensemble des enfants confiés qui doit bénéficier de l'évaluation du comité ; ainsi est-il proposé que le comité procède à une évaluation tous les ans pour les enfants de deux à six ans et tous les deux ans pour les enfants de plus de six ans.

Pour faciliter la tâche du comité, le service en charge de l'enfant émettra un avis sur la situation de ce dernier et signalera particulièrement les enfants qui font l'objet d'un délaissement. Le service pourra également saisir le comité en vue d'de l'examen d'un dossier s'il estime nécessaire qu'une évaluation ait lieu sans attendre que soit écoulé le délai légal.

Le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés pourra rendre plusieurs avis.

Tout d'abord, il pourra éventuellement constater que le placement de l'enfant correspond à ses besoins. Il pourra ensuite proposer qu'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale soit mise en place.

Le Comité pourra également rendre un avis constatant que l'enfant fait l'objet d'un délaissement, ce qui devra inciter les services compétents à solliciter une déclaration judiciaire de délaissement ou un retrait de l'autorité parentale (propositions n°20 et 21). Le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés pourra également estimer qu'un projet

[45] Le programme québécois recense ainsi les « *indicateurs d'improbabilité de retour de l'enfant dans son milieu familial et/ou d'abandon qu'ils soient liés aux parents ou à l'enfant* ».

d'adoption simple serait dans l'intérêt de l'enfant, après avoir ordonné qu'il soit procédé à un bilan d'adoptabilité médico-psycho-social[46] (proposition n°28).

Les parents de l'enfant devront être informés que le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés va examiner la situation de leur enfant. Ils devront avoir accès au dossier de ce dernier et notamment, le cas échéant, au bilan d'adoptabilité médico-psycho-social. Dans la mesure du possible, ils devront être entendus par le comité et pourront être accompagnés de la personne de leur choix. S'ils décident de se faire accompagner d'un avocat, ils doivent pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle. L'avis du Comité de veille et d'orientation des enfants confiés devra leur être notifié. Toutefois dans la mesure où il ne s'agira que d'un avis administratif, aucun recours ne sera possible. En revanche, devant le juge des enfants, les parents pourront s'opposer au projet de placement de l'enfant dans une famille susceptible de l'adopter (proposition n°28).

PROPOSITION N°19

Compléter l'article L. 221-1, 4° du Code de l'action sociale et des familles :
« *Un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés, dont la composition est fixée par décret, examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans, une fois tous les ans la situation des enfants de deux à six ans, et une fois tous les deux ans la situation des enfants de plus de six ans. Il peut, notamment, rendre un avis tendant à modifier le statut juridique de l'enfant pour le mettre en adéquation avec la réalité vécue par l'enfant. Le Comité de veille et d'orientation des enfants ~~protégés~~ confiés peut être saisi par la personne ou le service à qui l'enfant a été confié. Il entend les parents de l'enfant, qui peuvent se faire accompagner d'un avocat ou de la personne de leur choix. Les avis du Comité sont notifiés aux parents de l'enfant.* »
Un décret détermine la composition du Comité de veille et d'orientation des enfants protégés.

b. Clarifier les conditions du constat judiciaire du délaissement

- *Limiter le domaine d'application du retrait de l'autorité parentale*

En l'état actuel du droit positif, en dehors de toute condamnation pénale, le retrait total de l'autorité parentale peut être prononcé par le tribunal de grande instance lorsque les parents n'ont pas exercé leurs prérogatives d'autorité parentale dans l'intérêt de leur enfant. L'article 378-1 du Code civil envisage deux cas de retrait de l'autorité parentale : lorsque le comportement des parents qui est susceptible de mettre « *manifestement* » en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant (alinéa 1er) et lorsque les parents, pendant plus de deux ans à compter du prononcé d'une mesure d'assistance éducative, se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7, alinéa 2 du Code civil. Cette abstention est le signe d'un désintérêt des parents envers leur enfant.

[46] ORCAN, outil d'évaluation du projet de vie pour les pupilles de l'Etat.

D'autres articles du Code civil font référence au désintérêt des parents. Il en est ainsi de l'article 377, alinéa 2, relatif à la délégation « forcée » de l'autorité parentale et de l'article 350 relatif à la déclaration judiciaire d'abandon. Cependant, le désintérêt des parents qui n'ont pas exercé les droits d'autorité parentale non incompatibles avec la mesure d'assistance éducative auquel fait référence l'article 378-1 doit avoir duré plus de deux ans. Cette exigence distingue le retrait de l'alinéa 2 de l'article 378-1 des autres textes qui permettent une intervention judiciaire plus immédiate. Le désintérêt constitue donc un critère qui permet le déclenchement de trois procédures différentes en vue de la protection de l'enfant même si les personnes ayant qualité pour agir peuvent être différentes. La multiplication des procédures susceptibles d'être engagées du fait de l'existence d'un désintérêt des parents rend plus complexe l'intervention des personnes dont la mission est de protéger l'enfant ainsi que la prise de décision quant à la procédure à introduire.

Afin d'améliorer la lisibilité des procédures susceptibles d'être engagées en vue de protéger l'enfant, il serait souhaitable de réserver l'application de l'article 378-1 du Code civil aux hypothèses dans lesquelles le parent met son enfant en danger. Même si la Cour de cassation[47] a précisé que la déchéance (aujourd'hui, retrait total) de l'autorité parentale prononcée en application de l'article 378-1, ne constitue pas une sanction mais une mesure de protection de l'enfant, la décision de retrait total de l'autorité parentale est, la plupart du temps, motivée par le comportement du parent à l'égard de son enfant. L'aspect subjectif et sanctionnateur de la décision ne peut donc être totalement ignoré. La limitation, en droit positif, des personnes ayant qualité pour agir en retrait total de l'autorité parentale (ministère public, membre de la famille ou tuteur), sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir, serait ainsi justifiée par le caractère exceptionnel que revêt cette procédure. Ainsi, le ministère public serait, tout naturellement, en « première ligne » pour saisir le tribunal de grande instance.

Dans les cas où l'enfant est objectivement délaissé, seules deux actions seraient alors susceptibles d'être exercées : la délégation de l'exercice de l'autorité parentale, décision par nature provisoire qui permet à la personne en charge de l'enfant d'organiser la vie de celui-ci et la déclaration judiciaire d'abandon, qui deviendrait la « *déclaration judiciaire de délaissement* » (proposition n°21).

Par ailleurs, il est souhaitable d'organiser la participation du mineur discernant à la procédure de retrait de l'autorité parentale compte tenu des conséquences particulièrement importantes sur la situation juridique de l'enfant. Dans le cadre de la procédure relative au retrait de l'autorité parentale, le tribunal de grande instance devrait procéder à l'audition de l'enfant discernant. Un administrateur *ad hoc* devrait ainsi être désigné pour le représenter de manière autonome dans la procédure.

Enfin, il est nécessaire de garantir la célérité de la procédure de retrait de l'autorité parentale afin qu'un projet pour l'enfant puisse être conçu dans les meilleurs délais. Cette célérité est d'autant plus nécessaire qu'il est établi que le comportement parental constitue un danger pour l'enfant.

[47] Cass. civ. 1ère, 14 avril 1982, pour un cas de mauvais traitements de la part d'une mère démente, n° 80-80.014 ; 80-80.015.

PROPOSITION N°20

Abroger les dispositions contenues dans l'alinéa 2 de l'article 378-1 du Code civil.
Modifier l'article 378-1 du Code civil : **«** *Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mauvais traitements, soit par une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou un usage de stupéfiants, soit par une inconduite notoire ou des comportements délictueux, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.*
L'action en retrait total de l'autorité parentale est portée devant le tribunal de grande instance, soit par le ministère public, soit par un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant.
L'enfant capable de discernement est entendu. »
Modifier l'article 1208 du Code de procédure civile : « *Le tribunal ou le juge entend les parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié, ainsi que toute personne dont l'audition lui paraît utile. Le tribunal ou le juge entend le mineur capable de discernement. Le tribunal ou le juge désigne un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts de l'enfant non discernant. »*
L'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil. Les débats ont lieu en présence du ministère public.
Le tribunal ou le juge statue dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de sa saisine. »

- *Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement*

Parmi les enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance, certains ont des relations familiales distendues, voire inexistantes. En effet, les liens avec leurs parents et avec les autres membres de la famille se sont amoindris, jusqu'à parfois disparaître. Certains de ces enfants, placés dès leur naissance, ne retourneront jamais dans leur famille et ils n'ont même jamais connu de vie familiale avec leurs parents.

Ces enfants vivent en foyer ou sont confiés à des familles d'accueil mais ils ne peuvent pas être adoptés, y compris par les familles d'accueil, car ils ne sont pas juridiquement adoptables. Cette situation est préoccupante car elle ne satisfait pas les intérêts de l'enfant.

En l'état actuel du droit positif il est possible de remédier à cette situation à certaines conditions. Si les circonstances établissent que l'enfant est abandonné par sa famille, il peut être rendu adoptable par un jugement prononcé par le tribunal de grande instance. Selon l'article 347 du Code civil, peuvent être adoptés « *les enfants déclarés abandonnés dans les conditions de l'article 350* ». L'alinéa 1er de l'article 350 du Code civil permet en effet de déclarer judiciairement adoptable « *l'enfant recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'aide sociale à l'enfance, dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l'année qui précède l'introduction de la demande en déclaration d'abandon* ». Ce texte permet de faire état d'une situation d'abandon, l'enfant se trouvant délaissé par ses parents, ce que doit apprécier le tribunal de grande instance qui ne doit plus rechercher, comme auparavant, si les parents sont « *en grande détresse* » (modification apportée par la loi du 4 juillet 2005).

La déclaration judiciaire d'abandon constitue l'étape préalable à l'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat et à son adoption éventuelle. Dans un premier temps, l'autorité parentale est déléguée au particulier, à l'établissement ou au service qui s'occupe de l'enfant. Dans un second temps, une nouvelle famille peut être proposée à l'enfant qui, adoptable, peut ensuite bénéficier d'une adoption simple ou plénière ; seul le prononcé de l'adoption plénière rompt définitivement les liens juridiques avec la famille d'origine.

Pour que l'enfant soit déclaré judiciairement abandonné, il faut établir que ses parents se sont manifestement désintéressés de lui pendant un an. Ce désintérêt suppose que les parents n'ont pas cherché à entretenir de relations avec l'enfant, quelles qu'elles soient, permettant le maintien des liens affectifs (C. civ., art. 350, al. 2). Pour la Cour de cassation, ce désintérêt qui marque un abandon doit en outre être volontaire[48]. La Haute Cour a adopté une conception subjective du désintérêt manifeste que seule une modification législative explicite pourrait remettre en question. Selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) cette jurisprudence « *conduit à ne pas engager de requête pour des situations dans lesquelles il est compliqué d'apporter la preuve de la volonté des parents de se désintéresser de l'enfant* ».

Le désintérêt manifeste suppose également que des membres de la famille n'ont pas demandé à assumer la charge de l'enfant (C. civ., art. 350, al. 4). Si ces derniers se manifestent et si leur requête est jugée conforme à l'intérêt de l'enfant, la déclaration judiciaire d'abandon ne peut pas être prononcée.

Pour apprécier le désintérêt des parents, il faut tenir compte de la réalité des relations de l'enfant avec ses parents. C'est le comportement des parents qui est analysé. Il ne suffit pas qu'ils manifestent épisodiquement un certain intérêt pour l'enfant, qu'ils demandent vaguement de ses nouvelles ou qu'ils lui envoient quelques cartes postales pendant l'année qui précède la requête. Les manifestations d'intérêt tardives et artificielles provoquées par la notification de la requête en déclaration judiciaire d'abandon n'ont pas à être prises en considération. Elles ne suffisent pas à motiver de plein droit le rejet de la demande en déclaration judiciaire d'abandon (C. civ. art. 350, al. 3). De même, la simple rétractation du consentement à l'adoption par les parents ne permet pas de démontrer leur attachement à l'enfant.

C'est à celui qui introduit une action en déclaration d'abandon que revient de rapporter la preuve que les parents ont rompu avec l'enfant les relations nécessaires au maintien des liens affectifs[49]. Il peut s'agir du particulier, de l'établissement ou du service qui a recueilli l'enfant (C. proc. civ., art. 1160). S'ils rapportent la preuve requise et si les conditions légales sont remplies (notamment le délai d'un an), le tribunal de grande instance devrait déclarer l'abandon de l'enfant, ce qui devrait avoir pour effet de le rendre adoptable. Le texte indique en effet, que l'enfant « *est déclaré* » abandonné, non qu'il « *peut l'être* », selon la formulation de l'article 350 du Code civil antérieure à la loi du 5 juillet 1996. Le juge ne devrait plus détenir de pouvoir d'appréciation. L'étude des arrêts rendus par les cours d'appel démontre néanmoins une grande disparité entre les juridictions quant à l'appréciation des conditions de fond du prononcé de l'abandon : telle cour juge ainsi que le délaissement par le parent consommateur de stupéfiants n'est pas volontaire et rejette la requête, tandis que telle autre

[48] Cass. 1ère civ., 6 janvier 1981, n° 79-15.746 ; Cass. 1ère civ., 23 juin 2010, n° 09-15.12 : caractérise le désintérêt de la mère le fait que, bien qu'hospitalisée à plusieurs reprises, elle ait bénéficié de nombreux congés d'essai au cours desquels elle n'a fait aucune tentative pour établir des relations avec sa fille.

[49] Cass. 1ère civ., 16 juillet 1992, n° 91-12.871, Defrénois 1993, I, p. 297, obs. J. Massip.

souligne que l'alcoolisme des parents, qui a provoqué le délaissement de l'enfant, relève bien de leur volonté et prononce l'abandon[50].

Il apparaît qu'en pratique, de nombreux enfants, privés de toute relation familiale, ne font pas l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon. Le nombre de pupilles de l'Etat admis après une déclaration judiciaire d'abandon (moins de 200 chaque année) a baissé de 70 % entre 1989 et 2008 selon une étude de l'ONED[51]. Les obstacles au prononcé de la déclaration judiciaire d'abandon sont divers et nombreux. Parfois, les dossiers ne sont pas transmis au juge, d'autres fois, les juges ne déclarent pas l'abandon, ce qui n'est pas suffisamment protecteur des intérêts de l'enfant et ne permet pas de prendre en considération son besoin de vivre dans une famille en s'y inscrivant sur le long terme (ce qui n'est pas le cas des relations avec la famille d'accueil qui n'ont pas vocation à perdurer au-delà de la majorité et ne se traduisent pas par des liens juridiques). En outre, lorsque la déclaration judiciaire d'abandon est prononcée, elle l'est, la plupart du temps, pour des enfants de plus de cinq ans selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales relatif aux conditions de reconnaissance du délaissement parental et à ses conséquences pour l'enfant[52]. Les procédures permettant d'aboutir à la déclaration judiciaire d'abandon sont, en outre, particulièrement longues ; pendant la période durant laquelle dure cette procédure, les personnes concernées, particulièrement l'enfant et les travailleurs sociaux, se trouvent dans une situation particulièrement inconfortable comme le note le rapport de l'IGAS[53]. Pour les responsables de l'Aide sociale à l'enfance et pour les travailleurs sociaux, la lenteur des procédures et le risque de se voir opposer un refus qui peuvent leur paraître injustifié constituent des freins expliquant leurs réticences à déposer une requête et donc le caractère tardif de leur démarche.

La déclaration judiciaire d'abandon doit être envisagée quand elle apparaît comme la bonne solution pour permettre l'épanouissement de l'enfant, sur la base d'un projet élaboré spécialement pour préserver ses intérêts. Comme l'affirmait déjà le rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi *Tabarot*[54], « *la procédure judiciaire d'abandon doit tout à la fois respecter la famille d'origine et permettre de rendre un enfant abandonné adoptable le plus rapidement possible. La conciliation de ces deux objectifs est délicate.* » Le même rapport rappelle de manière tout à fait opportune qu'il est nécessaire « *de conserver une gradation des mesures qui peuvent être prononcées dans l'intérêt de l'enfant depuis les mesures d'assistance éducative jusqu'à la déclaration judiciaire d'abandon en passant par la délégation et le retrait de l'autorité parentale* ».

Les conclusions des rapports et études convergent pour prôner une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité de la déclaration judiciaire d'abandon. Selon le rapport de l'IGAS, la rédaction même de l'article 350 explique le recours très faible à la déclaration judiciaire d'abandon : les notions de « *maintien de liens affectifs* » ou de « *désintérêt manifeste* » apparaissent trop vagues et sujettes à interprétation. Dans une étude de 2009 intitulée « *Le délaissement parental : conceptions et pratiques dans quatre pays occidentaux* », l'ONED constate *« qu'une définition présentant le délaissement comme un comportement parental caractérisé par une absence physique et/ou psychique envers son enfant dont les besoins*

[50] M.-C. Le Boursicot, *Quand le délaissement parental devient un abandon d'enfant*, *RLDC* 2010/69, p. 35 et s. n°3747.
[51] ONED, Situation des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2008 (rapport 2010).
[52] Rapport établi par Catherine Hesse et Pierre Naves préc., novembre 2009.
[53] Préc.
[54] Proposition de loi n° 3739 (rectifié) sur l'enfance délaissée et adoption présentée par Mme Tabarot, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2011 et Rapport *Tabarot* n° 4330, enregistré le 8 février 2012.

(nutritionnels, sanitaires, éducatifs, affectifs, sociaux....) ne sont par conséquent pas satisfaits, semble faire consensus. »

Il convient donc de revoir la notion de désintérêt et de la centrer sur l'enfant. A ce titre, il est proposé de reprendre l'idée dégagée dans la proposition de loi *Tabaro*t qui conduit à préférer à la notion de désintérêt, difficile à caractériser, celle de délaissement. Plusieurs associations ou institutions abondent dans ce sens. Il en va notamment ainsi du Conseil supérieur de l'Adoption ou encore de la Fédération Nationale des ADEPAPE (associations des pupilles, anciens pupilles de l'Etat et des personnes admises ou ayant été admises à l'aide sociale à l'Enfance). Elle est également contenue dans le rapport de l'IGAS sur les conditions de reconnaissance du « *délaissement parental* » et ses conséquences pour l'enfant de 2009[55].

Dans le cadre de son audition par la Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi *Tabarot*, Anne Oui, chargée de mission à l'ONED, a rejoint la proposition des inspecteurs généraux des affaires Pierre Naves et Catherine Hesse, consistant à faire de l'enfant le sujet de la formule définissant le délaissement : « *il faut sortir de la notion d'intention des parents pour se recentrer sur les effets d'une situation de délaissement sur l'enfant. La déclaration d'abandon vise bien à permettre à un enfant avec lequel les parents n'entretiennent ni relations ni contacts, que soit par visite ou par courrier, volontairement ou non, de trouver sa place dans un cadre répondant à ses besoins, qui peut éventuellement être l'adoption*. »

Le délaissement doit être précisément défini dans le texte, de manière objective, en partant de l'intérêt de l'enfant, pour mettre l'accent sur la protection qui doit lui être apportée et qui est en réalité inexistante. Le Groupe de travail propose en ce sens la formule suivante : « *l'enfant qui n'a pas bénéficié de la part de ses parents d'actes ou de relations nécessaires à son développement physique, psychologique et affectif, sans que ces derniers en aient été empêchés par un tiers, est déclaré judiciairement délaissé si cette déclaration est conforme à son intérêt* ».

Ce délaissement peut être le fait d'un seul parent ou des deux[56]. En conséquence, la déclaration judiciaire de délaissement pourra être prononcée à l'égard d'un seul parent ou des deux. Cette divisibilité de la déclaration judiciaire de délaissement sera particulièrement opportune lorsque l'enfant est remis à l'Aide sociale à l'enfance par un seul de ses parents[57].

Dans les hypothèses où les relations avec l'enfant se sont distendues, il faudra veiller à vérifier si cela est dû à l'entremise d'un tiers. Si les parents sont empêchés de maintenir les liens, il n'est pas possible de caractériser un délaissement de leur part. Lors de son audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, ATD quart monde a mis en avant la nécessité de s'assurer, en cas de décision sur le délaissement, que les parents n'ont pas été empêchés dans leur fonction et que toutes les formes de soutien à la parentalité ont été exploitées. Il semble enfin indispensable de faire bénéficier les professionnels intervenant dans le domaine social et judiciaire d'une formation relative au délaissement leur permettant de trouver le juste équilibre entre le maintien des liens de l'enfant avec ses parents et la reconnaissance de l'absence ou de l'insuffisance de ces liens lorsque cela est nécessaire et conforme à l'intérêt de l'enfant.

Pour que la situation des enfants soit rapidement évaluée, un Comité de veille et d'orientation pour les enfants confiés sera mis en place (proposition n° 19). Il sera chargé de repérer les enfants délaissés (CASF, art. L. 221-1 nouveau). Si le délaissement est constaté, le comité devra communiquer le dossier au service de l'Aide sociale à l'enfance qui le

---

[55] Préc.

[56] Position contraire de la Cour de cassation à l'heure actuelle : Cass. 1ère civ., 6 mai 2003, n° 01-10849.

[57] Proposition n°22.

transmettra au juge. En fonction des circonstances, la déclaration judiciaire de délaissement devra alors être entendue comme un droit pour l'enfant dès lors qu'il n'a pas bénéficié d'actes éducatifs, à condition que la carence relationnelle soit avérée et que le délaissement soit matériel et affectif. En effet, chaque cas doit être examiné avec attention, certains parents n'étant pas aussi bien armés que d'autres pour porter une attention éducative à l'enfant. Les uns et les autres doivent pouvoir le faire selon leurs capacités. Néanmoins la protection due à tout enfant commande que le constat objectif du délaissement conduise à lui proposer au plus vite une situation plus sécurisante.

Jusqu'à présent, seul le particulier ou le service qui a recueilli l'enfant a l'obligation de présenter une demande en déclaration d'abandon. Si cette obligation doit être maintenue, il convient, dans le but de faciliter le prononcé du délaissement et comme l'avait déjà préconisé la proposition de loi *Tabarot*, de permettre au ministère public de saisir d'office le juge d'une demande de déclaration judiciaire de délaissement. Le ministère public pourra notamment saisir le tribunal lorsqu'il aura été avisé par le juge des enfants ou le juge aux affaires familiales de la situation de délaissement de l'enfant.

Pour que la situation de l'enfant soit examinée sans délai, son intérêt étant de bénéficier rapidement d'un projet de vie stable, qui peut être une adoption, s'il est rejeté ou abandonné par ses parents, le juge sera appelé à se prononcer dans un délai de six mois à compter du dépôt de la requête. Si l'enfant est placé, un avis préalable du juge des enfants sera requis.

Comme dans toute procédure le concernant, l'enfant peut demander à être entendu, s'il est capable de discernement (C. civ., art. 388-1). Dans la mesure où la déclaration doit être conforme à son intérêt, l'audition pourrait être un moyen de vérifier que tel est le cas. Il faudra s'assurer que le mineur est informé de la procédure voire, pour certains membres du groupe, que son avis sera recueilli et transmis au juge. Des propositions ont, en outre, été faites, notamment par le Groupe de travail « *Intérêt supérieur de l'enfant* » auprès de la défenseure des enfants, en faveur de l'intervention d'un administrateur *ad hoc*, quel que soit l'âge de l'enfant, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un jeune enfant qui ne peut donner son avis.

Enfin, dans la mesure où cette déclaration judiciaire de délaissement aboutit à priver les parents de l'exercice de leur autorité parentale, il serait préférable que le texte qui l'organise soit extrait du chapitre traitant de la filiation adoptive. Il devrait plutôt se trouver intégré aux dispositions relatives aux défaillances des parents, à l'endroit où le législateur prévoit des exceptions à l'exercice de l'autorité parentale par les parents. Une nouvelle section relative à la déclaration judiciaire de délaissement pourrait ainsi être créée à la suite de celle relative au retrait de l'autorité parentale. Cette réorganisation du Code civil s'inscrit dans le sens de l'article 1er de la proposition de loi *Tabarot* amendé par la Commission spéciale chargée de l'examiner qui constate que cette proposition « *permettrait de respecter formellement la gradation dans la gravité des mesures qui peuvent être prononcée au titre de la protection de l'enfance* ». L'UNAF s'est également exprimée en ce sens. Lors de son audition par cette commission, Françoise Volot, directrice-adjointe de l'enfance et de la famille au Conseil général du Val-d'Oise, a affirmé que « *maintenir l'article 350 dans le titre relatif à la filiation adoptive pourrait favoriser un raccourci trop rapide entre les dispositions prévues et ce qui pourrait être interprété comme la constitution d'un vivier d'enfants adoptables.* »

Dans un souci de cohérence, il serait souhaitable de déplacer dans le code de procédure civile les dispositions relatives à la déclaration d'abandon et de les insérer dans la section IV du chapitre IX du titre 1er du livre III, à la suite des dispositions relatives à la délégation et au retrait de l'autorité parentale ; cette section serait ainsi intitulée : *« De la déclaration judiciaire de délaissement »*.

En revanche, alors que le juge aux affaires familiales a une compétence de principe en matière d'autorité parentale, il conviendrait que ce soit le tribunal de grande instance qui reste saisi d'une demande de déclaration judiciaire de délaissement.

Les professionnels font souvent état de la longueur des procédures judiciaires relatives au délaissement qui nuit à la protection des intérêts de l'enfant. Il convient donc d'imposer au tribunal un délai de six mois pour statuer. Par voie de conséquence, le contenu de l'article 1161, alinéa 2, du Code de procédure civile devrait être modifié. Il conviendrait également de réduire le délai dans lequel, le cas échéant, le tribunal fait procéder à une recherche dans l'intérêt des familles.

PROPOSITION N°21

Abroger l'article 350, alinéa 1er du Code civil.
Ajouter dans le chapitre relatif à l'autorité parentale, une nouvelle section V : « De la déclaration judiciaire de délaissement ».
Insérer un article 381-1 dans le Code civil :
Al. 1er : « *L'enfant recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'aide sociale à l'enfance, qui n'a pas bénéficié de la part de ses parents d'actes ou de relations nécessaires à son développement physique, psychologique et affectif, pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par un tiers, est déclaré judiciairement délaissé, si cette déclaration est conforme à son intérêt ». La demande en déclaration judiciaire de délaissement est obligatoirement transmise par le particulier, l'établissement ou le service de l'aide sociale à l'enfance, qui a recueilli l'enfant, à l'expiration du délai d'un an, dès lors que les conditions en sont réunies. La demande peut également être formée par le Procureur de la République.*
Al. 2 : « La simple rétractation du consentement à l'adoption, la demande de nouvelles ou l'intention exprimée mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant n'est pas une marque d'intérêt suffisante pour motiver de plein droit le rejet d'une demande en déclaration de délaissement ».
Al. 3 : « Le délaissement n'est pas déclaré si un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier ».
Al. 4 : « Le tribunal se prononce dans les six mois de la requête. Le délaissement peut être déclaré à l'égard des deux parents ou d'un seul. Lorsque l'enfant a été remis à l'Aide sociale à l'enfant en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat par un seul de ses parents, dès lors que les conditions en sont réunies, la demande en déclaration judiciaire de délaissement à l'égard de l'autre parent est obligatoirement transmise par le service de l'Aide sociale à l'enfance, qui a recueilli l'enfant, à l'expiration d'un délai de six mois seulement à compter de la remise. »
Al. 5 : « Lorsqu'il déclare l'enfant judiciairement délaissé, le tribunal délègue par la même décision les droits d'autorité parentale sur l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, à l'établissement ou au particulier qui a recueilli l'enfant ou auquel ce dernier a été confié. Si l'enfant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, le délaissement ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants ».
Al. 6 : « *La tierce opposition n'est recevable qu'en cas de dol, fraude ou d'erreur sur l'identité de l'enfant ».*

Insérer les textes actuels relatifs à la déclaration d'abandon (CPC, art. 1158 à 1164) dans les dispositions relatives à l'autorité parentale du Code de procédure civile (Livre III, Titre 1, chap. IX).
Modifier l'intitulé et le contenu de la section IV du chapitre IX du titre 1er du livre III du Code de procédure civile, dont le titre serait désormais : « *De la déclaration judiciaire de délaissement* » et qui contiendrait sept articles (art. 1210-1 à 1210-7). Les sections IV (Dispositions relatives à l'administrateur *ad hoc*) et V (Le déplacement illicite international d'enfants) deviendraient alors les sections V et VI.
L'article 1161 deviendrait l'article 1210-4 dont l'alinéa 2 serait ainsi rédigé :
Al. 2 : « Les parents ou le tuteur sont entendus ou appelés. Le tribunal statue dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de sa saisine. Dans le cas où les parents ou le tuteur ont disparu, le tribunal peut faire procéder à une recherche dans l'intérêt des familles ; il sursoit alors à la décision dans un délai n'excédant pas trois mois ».

c. Sécuriser l'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'Etat

- *Clarifier la question de la remise d'un enfant à l'Aide sociale à l'enfance par un seul parent*

L'article L. 224-4 du Code de l'action sociale et des familles prévoit deux hypothèses dans lesquelles un enfant peut être remis par son ou ses parents en vue de son admission en qualité de pupille de l'État alors que sa filiation est établie à l'égard de ses deux parents ou de l'un deux.

Dans la première hypothèse, les parents (ou le parent à l'égard duquel la filiation est établie) procèdent à la remise de l'enfant au service de l'Aide sociale à l'enfance en vue de son admission comme pupille de l'État (CASF, art. L. 224-4, 2°). L'enfant peut être admis en qualité de pupille de l'Etat puisque le ou les personnes à l'égard de qui sa filiation est établie y ont consenti.

Dans la seconde hypothèse, alors que la filiation est établie à l'égard des deux parents, seul l'un d'entre eux procède à la remise de l'enfant en qualité de pupille de l'État. En l'état actuel, l'enfant est admis en qualité de pupille de l'Etat, dès lors que le parent qui n'a pas procédé à la remise parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge pendant plus de six mois, au service de l'Aide sociale à l'enfance. Selon l'article L. 224-5 *in fine*, « *lorsque l'enfant est remis au service par ses père ou mère selon les 2° ou 3° de l'article L. 224-4, ceux-ci doivent être invités à consentir à son adoption* ». En outre, avant l'expiration du délai de six mois, le service de l'Aide sociale à l'enfance « *s'emploie à connaître les intentions de l'autre parent* » (CASF, art. L. 224-4, 3° *in fine*).

La différence entre la remise de l'enfant par les deux parents et la remise de l'enfant par un d'entre eux alors que la filiation est établie à l'égard des deux, réside dans le délai ouvert aux parents pour reprendre l'enfant sans formalité. En effet, lorsque la remise a lieu par un seul parent, ce dernier a deux mois pour le reprendre l'enfant alors que celui qui ne l'a pas remis dispose de six mois. Le texte implique donc qu'un parent dont la paternité ou la maternité est établie à l'égard de l'enfant puisse voir son enfant admis en qualité de pupille de l'État après six mois, sans avoir été acteur de cette démarche dont il n'a peut-être même pas été informé.

Même si le cas visé au 3° de l'article L. 224-4 du Code de l'action sociale et des familles n'est pas fréquent dans la pratique, cette possibilité de remise de l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance par un seul parent est en contradiction totale avec les principes gouvernant l'autorité parentale. En outre, elle comporte un risque d'insécurité pour l'enfant car il est envisageable qu'un parent puisse intenter un recours contre les actes consécutifs à l'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'État. En effet, faire dépendre le maintien des liens de l'enfant avec son parent de l'écoulement du temps, en dehors de toute intervention de l'autorité judiciaire, pourrait constituer une violation du droit au respect de la vie familiale du parent, conformément à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme[58].

Si les parents exercent conjointement l'autorité parentale (ce qui sera toujours le cas si la filiation de l'enfant a été établie dans l'année de naissance à l'égard des deux parents), et si le parent qui envisage de remettre l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance n'a pas obtenu une décision d'exercice unilatéral de l'autorité parentale à son profit, on ne saurait imaginer que la remise de l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance en vue de son admission en qualité de pupille, qui peut déboucher éventuellement sur une adoption, puisse être qualifiée d'acte usuel susceptible d'être accompli par un parent seul conformément à la présomption d'accord prévue à l'article 372-2 du Code civil.

Même si le parent qui ne consent pas à cette remise n'exerce pas l'autorité parentale, un tel acte ne doit pas non plus pouvoir être effectué sans son accord. En effet, la renonciation à ses droits parentaux relève de la titularité et non de l'exercice de l'autorité parentale. On ne peut admettre qu'un acte qui emporte abandon des droits parentaux puisse être valable sans que les deux titulaires de l'autorité parentale y consentent. Le consentement à un tel acte ne saurait être déduit du silence du parent qui n'a pas remis l'enfant, d'autant qu'il n'est pas certain qu'il ait été informé de cette remise de l'enfant.

Certes à partir du 1er janvier 2014, l'arrêté d'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'état sera notifié au parent qui n'a pas remis l'enfant dans la mesure où on le retrouve (CASF, art. L. 224-8, III).

La situation correspond en réalité à un délaissement de l'enfant par un parent tandis que l'autre consent à sa remise et/ou à son adoption. Les services de l'Aide sociale à l'enfance doivent donc dans un premier temps mettre en œuvre les moyens nécessaires pour rechercher le parent qui n'a pas participé à la remise, l'informer de ses droits et des conséquences de l'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'État et tenter d'obtenir son consentement à cette remise. Si le parent ne peut être retrouvé ou s'il ne consent pas à la remise, il faudra, le cas échéant faire prononcer une déclaration judiciaire de délaissement pour garantir ses droits. Le problème réside dans le fait qu'en l'état actuel du droit positif, la déclaration judiciaire d'abandon est conçue comme indivisible et devant être prononcée à l'égard des deux parents. La jurisprudence exige d'ailleurs que l'abandon soit constaté à l'égard des deux parents[59]. Il faudrait dès lors instaurer une divisibilité de la déclaration judiciaire de délaissement, qui correspondrait à l'hypothèse de remise de l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance en vue de son adoption par un parent sans que l'autre participe à cet acte. Toutefois, pour éviter que l'enfant se trouve pendant une période trop longue dans un « entre-deux » juridique, on pourrait envisager que le délai durant lequel les conditions du délaissement doivent être réunies soit réduit à six mois (proposition n°21). Le délai de six mois prévu dans l'article L224-4, 3° du Code de l'action sociale et des familles devrait alors être supprimé puisqu'il deviendrait incohérent. Les services sociaux devraient ainsi procéder aux démarches pour convaincre le

[58] CEDH, 26 mai 1994, *Keegan c/ Irlande*, req. n° 16969/90 ; CEDH, 21 oct. 2008, *Clemeno et autres c/ Italie*, 21 oct. 2008, req. n° 19537/03.
[59] Cass. 1re civ., 6 mai 2003, n° 01-10.849.

parent de consentir à la remise dès que celle-ci a eu lieu. Après six mois sans succès, si l'enfant est objectivement délaissé, les services de l'Aide sociale à l'enfance entameront les démarches pour faire prononcer le délaissement judiciaire. Le seul écoulement de ce délai sans que le parent se manifeste est en effet insuffisant pour que le parent soit privé de ses droits ; il faut que soit engagée une procédure de déclaration judiciaire de délaissement et c'est dans ce cadre judiciaire que le délai de six mois de délaissement doit être exigé.

PROPOSITION N°22

Modifier l'article L. 224-4, 3° du Code de l'action sociale et des familles
Sont admis en qualité de pupille de l'Etat :
3°*« Les enfants dont la filiation est établie à l'égard des deux parents, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance ~~depuis plus de six mois~~ par un seul parent, en vue de leur admission comme pupilles de l'État et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, ~~pendant ce délai~~, son intention d'en assumer la charge ; ~~avant l'expiration de ce délai de six mois, le service doit informer ce parent de ses droits et des conséquences de l'admission de son enfant en qualité de pupille de l'État. L'enfant est admis en qualité de pupille de l'État~~ ; le service doit rechercher le consentement de cet autre parent à la remise de l'enfant en vue de son admission comme pupilles de l'Etat ; à défaut, l'admission en qualité de pupille de l'Etat ne peut être prononcée qu'à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement à l'égard du parent qui n'a pas remis l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance, en application de l'article 381-1, alinéa 4 [ancien article 350], du Code civil* ».
Compléter l'article 381-1 du Code civil (ancien article 350) afin de permettre que la procédure de déclaration judiciaire de délaissement soit engagée uniquement à l'égard du parent qui n'a pas consenti à l'adoption ou à la remise de l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat (proposition 21).

- *Déclarer irrecevable le recours contre l'arrêté d'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat exercé après le placement en vue de l'adoption*

La loi n° 2013-673 du 26 juillet 2013 relative à l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État, applicable au 1er janvier 2014, a modifié les dispositions de l'article L. 224-8 du Code de l'action sociale et des familles. Depuis le 1er janvier 2014, l'arrêté d'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'État peut être contesté dans le délai de trente jours à compter de sa notification, par les personnes auxquelles il aura été notifié, c'est à dire les parents de l'enfant, les membres de sa famille, son père de naissance ou les membres de la famille de la mère ou du père de naissance, et toute personne ayant assuré la garde de droit ou de fait de l'enfant dès lors qu'ils ont manifesté leur intérêt pour l'enfant. Cependant, la notification de l'arrêté ne constitue pas une condition de recevabilité du recours. En effet peuvent également contester cet arrêté, les différentes personnes visées par le texte, même si elles n'ont pas manifesté leur intérêt pour l'enfant et que l'arrêté ne leur a pas été notifié. En conséquence, à compter du 1er janvier 2014, les personnes visées aux 2° à 4° du II de l'article L. 224-8 du Code de l'action sociale et des familles, qui ont eu connaissance de l'admission de l'enfant en qualité

de pupille de l'État, pourront contester l'arrêté d'admission même si celui-ci ne leur a pas été notifié. Or, l'expiration du délai de trente jours ne saurait être opposée aux personnes, visées aux 2° à 4° du II de l'article L. 224-8 du Code de l'action sociale et des familles, auxquelles l'arrêté n'a pas été notifié. On pourrait donc penser que le recours peut avoir lieu sans être encadré par un délai. Le risque est alors qu'un recours tardif soit intenté contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat dont l'annulation pourrait remettre en cause les actes ultérieurs et notamment le jugement d'adoption. Toutefois, l'article 352, alinéa 1er, du Code civil qui dispose que « *le placement en vue de l'adoption met obstacle à tout restitution de l'enfant à sa famille d'origine* » peut sans doute s'opposer à une telle remise en cause. Il paraît toutefois plus opportun de le prévoir dans le texte, sachant qu'une telle précision ne met pas le dispositif à l'abri d'une critique fondée sur le droit à un procès équitable et le droit au respect de la vie familiale.

PROPOSITION N°23

Modifier l'article L. 224-8 II applicable au 1er janvier 2014 :
- L'enfant est admis en qualité de pupille de l'État par arrêté du président du conseil général pris soit après la date d'expiration des délais prévus aux 1° à 4° de l'article L. 224-4 en cas d'admission en application de ces mêmes 1° à 4°, soit une fois le jugement passé en force de chose jugée lorsque l'enfant est admis dans les conditions prévues aux 5° ou 6° du même article.
II. - L'arrêté mentionné au I peut être contesté par :
1° Les parents de l'enfant, en l'absence d'une déclaration judiciaire d'abandon ou d'un retrait total de l'autorité parentale ;
2° Les membres de la famille de l'enfant ;
3° Le père de naissance ou les membres de la famille de la mère ou du père de naissance, lorsque l'enfant a été admis en application du 1° de l'article L. 224-4 ;
4° Toute personne ayant assuré la garde de droit ou de fait de l'enfant.
L'action n'est recevable que si l'enfant n'a pas été placé en vue de l'adoption et si le requérant demande à en assumer la charge. »

C. RENFORCER LE ROLE DES TIERS LIES A L'ENFANT

Il paraît indispensable de proposer à l'enfant dont le retour dans sa famille est difficilement envisageable des nouveaux modes de prise en charge sur le long terme, alternatifs ou complémentaires à un placement de longue durée. Il s'agit de permettre à l'enfant de nouer des liens avec des adultes susceptibles de participer à sa prise en charge bénévole et évolutive, de manière adaptée à ses besoins.

1° Consacrer le droit de l'enfant au maintien des liens noués avec un tiers

Dans le cadre de la protection de l'enfance, alors que l'enfant est dans une situation de fragilité particulière, le fait de nouer des liens avec des adultes bienveillants, susceptibles de lui consacrer du temps et de l'affection peut constituer une grande richesse. Il paraît opportun

que la loi fournisse les outils nécessaires au maintien des liens de l'enfant avec un tiers avec lequel il a noué des liens affectifs durables et ce, que l'enfant fasse ou non l'objet d'une mesure d'assistance éducative. Ce maintien des liens peut prendre la forme d'un droit visite et d'hébergement qui devrait pouvoir être accordé au tiers soit par le juge aux affaires familiales soit par le juge des enfants lorsque l'enfant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative.

a. Etendre le droit de visite et d'hébergement accordé à un tiers par le juge aux affaires familiales

Dans le cadre de leurs prérogatives d'autorité parentale, les parents de l'enfant exercent un contrôle sur les relations qu'entretient leur enfant mineur avec les tiers. Ils peuvent donc mettre fin, à tout moment, à ces relations. Or, la rupture de celles-ci peut s'avérer préjudiciable pour l'enfant.

La question peut notamment se poser dans le cadre d'un parrainage, mis en place avec l'accord du (des) titulaire(s) de l'autorité parentale, qui permet l'établissement d'une « *relation affective privilégiée instituée entre un enfant et un adulte ou une famille* » (v. Charte du parrainage, art. 1er)[60]. Un certain nombre services départementaux ont déjà mis en œuvre des actions de parrainage tandis que plusieurs départements soutiennent actuellement l'action d'associations œuvrant dans le domaine du parrainage de proximité[61]. Un certain nombre d'associations telles que l'UNAF ou la Fondation pour l'enfance prônent également le développement du parrainage. Il est souhaitable que cette forme de solidarité intergénérationnelle puisse se développer en France, notamment au bénéfice d'enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance.

Encore faut-il que la relation ainsi créée puisse perdurer et ce, malgré l'opposition du (des) titulaire(s) de l'autorité parentale. Une relation affective privilégiée doit perdurer lorsque le maintien de cette relation est souhaité par l'adulte et l'enfant et qu'il est conforme à l'intérêt de celui-ci. C'est au juge qu'il appartient de maintenir cette relation malgré l'opposition du (des) parent(s).

En l'état actuel du droit positif, en cas d'opposition du (des) titulaire(s) de l'autorité parentale, un tiers qui a noué des relations affectives avec un enfant peut saisir le juge aux affaires familiales afin que celui-ci fixe les modalités de ces relations. Néanmoins, l'examen de la jurisprudence fait apparaître que ce recours est, dans un certain nombre de cas, voué à l'échec[62]**.** La loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 a certes modifié la rédaction de l'article 371-4 du Code civil au bénéficie du tiers qui a vécu avec l'enfant et son parent, mais seul le « *parent social* » (beau-parent, tiers ayant vécu avec le parent biologique et l'enfant) est expressément considéré comme un « tiers privilégié ».

Par ailleurs, conformément à l'article 1180 du Code de procédure civile, « *les demandes formées en application de l'article 371-4 (…) du code civil obéissent aux règles de la procédure en matière contentieuse applicable devant le tribunal de grande instance* (…) ». La

[60] I. Corpart, Le parrainage d'enfant : accueil éducatif ou alternative à l'adoption ?, RDSS 2001-3, 592 ; F. Eudier, Le parrainage d'enfants en France : un soutien à la parentalité méconnu, RJPF 2004-12/32 ; C. Sellenet, Le parrainage de proximité pour enfants, Une forme d'entraide méconnue, L'Harmattan, 2006.

[61] Il en est ainsi, par exemple, dans le département du Rhône qui soutient l'action de l'association « Horizon parrainage ».

[62] Cass. 1re civ., 15 févr. 2012, n° 11-10.344, dans le cadre de la rupture par la mère d'un parrainage ayant duré six ans : « *la cour d'appel, a, dans l'exercice de son pouvoir souverain d'appréciation, estimé que les liens créés par le parrainage ne pouvaient justifier l'octroi d'un droit de visite, fût-il médiatisé, lequel plaçant l'enfant au centre du conflit était contraire à son intérêt* » ; Cass. 1re civ., 23 oct. 2013, n° 12-20.560 : rejet d'une demande de droit de visite et d'hébergement formée par l'ancienne partenaire de la mère après la rupture du pacte civil de solidarité.

procédure suivie est donc une procédure écrite, avec représentation obligatoire et mise en état, ce qui ne favorise pas les démarches des tiers souhaitant obtenir une consécration judiciaire de leurs relations avec l'enfant.

Il paraît souhaitable que la loi permette de sécuriser de tels liens de l'enfant avec les adultes qui participent même occasionnellement à sa prise en charge et que soit consacré dans la loi le droit de l'enfant au maintien de ces liens, à l'instar du droit au maintien des relations avec ses ascendants affirmé dans l'article 371-4, alinéa 1er du Code civil[63].

Aucune condition n'est en effet posée pour l'application de cet alinéa, l'existence de liens affectifs entre l'enfant et ses ascendants étant présumée. Pour l'application de l'alinéa 2, on exige au contraire que le tiers établisse qu'il a résidé avec l'enfant et son parent de manière durable (beau-parent ou assistant(e) familial(e)) ou qu'il a noué des liens affectifs avec lui (par exemple dans le cadre d'une relation de parrainage).

Pour mettre fin à certaines interrogations doctrinales, il convient de préciser quelles sont les personnes ayant qualité pour saisir le juge aux affaires familiales en application de l'article 371-4 du Code civil. L'enfant doit en outre se voir reconnaître la qualité pour agir afin de pouvoir faire consacrer son droit en justice, éventuellement avec l'aide d'un administrateur *ad hoc*. Dans tous les cas, il ne peut s'agir que d'une saisine directe. Il est également souhaitable de prévoir la possibilité, en cas d'urgence, d'une saisine en référé du juge aux affaires familiales.

Pour limiter La lourdeur de la procédure applicable au fond, une modification des règles du droit substantiel devrait donc être accompagnée d'une simplification des règles procédurales. Les demandes formées en application de l'article 371-4 du Code civil seraient alors régies par le droit procédural commun (chapitre V du titre I du livre troisième du Code de procédure civile) applicable aux procédures devant le juge aux affaires familiales. Il conviendrait de supprimer, dans l'article 1180 du Code de procédure civile, la référence à la procédure contentieuse applicable devant le tribunal de grande instance.

b. Permettre au juge des enfants d'accorder un droit de visite et d'hébergement à un tiers

En l'état actuel du droit positif, aucun texte n'autorise un tiers avec lequel un enfant a noué des liens affectifs à saisir, dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative, le juge des enfants afin que celui-ci fixe les modalités des relations entre le mineur et l'adulte. Certes, en vertu de l'article 375-1, alinéa 1er, du Code civil, le juge des enfants « *est compétent, à charge d'appel, pour tout ce qui concerne l'assistance éducative* ». Cependant, l'article 375-7, alinéa 4, du même code ne fait expressément référence qu'à son pouvoir de statuer sur les modalités du droit de visite et d'hébergement des parents de l'enfant placé[64]. Néanmoins, dans un arrêt en date du 9 juin 2010[65], la Cour de cassation a affirmé la compétence exclusive du juge des enfants pour se prononcer sur une demande de droit de visite formée par des membres de la famille autres que des père et mère d'un enfant placé à l'exclusion de toute compétence du juge aux affaires. Malgré le visa du seul alinéa 2 de l'article 371-4 du Code civil, justifié par les circonstances de l'espèce, on doit donc considérer désormais tous les droits de visite et d'hébergement concernant un enfant retiré de son milieu familial comme des mesures *« consécutives »*[66] ou accessoires au placement.

---

[63] En ce sens, rapport du Défenseur des enfants, 2006, *L'enfant au cœur des nouvelles parentalités*, p. 64.

[64] Cass. 1re civ., 1re, 22 oct. 2002, n° 01-05.049 : « *l'article 375-7 du code civil n'est pas applicable en la cause, s'agissant du droit de visite d'une grand-mère* ».

[65] Cass. 1re civ., 1re, 9 juin 2010, n° 09-13.390.

[66] A. Gouttenoire, *Dalloz action Droit de la famille*, 2013, n° 232.57.

Il convient de reconnaître, dans le Code civil, l'existence d'un « *bloc de compétence* » au profit du juge des enfants qui pourrait donc statuer sur tous les droits de visite et d'hébergement concernant l'enfant placé. En conséquence, le juge aux affaires familiales ne pourrait être saisi sur le fondement de l'article 371-4 du Code civil que dans le cas où une procédure d'assistance éducative n'est pas ouverte.

Il est également nécessaire de conférer au tiers qui a noué avec l'enfant des liens affectifs la qualité pour saisir le juge des enfants afin que celui-ci fixe les modalités de ses relations avec l'enfant après son placement. Le juge pourrait également être saisi par le mineur lui-même, par ses parents ou l'un d'eux[67].

PROPOSITION N°24

Ajouter deux alinéas à l'article 371-4 du Code civil : « *L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants. Seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit.*
L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec un tiers, parent ou non, en particulier lorsqu'il a résidé de manière stable avec ce tiers ou a noué avec lui des liens affectifs. Seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit.
Lorsque le parent ou le représentant légal de l'enfant met fin unilatéralement aux relations personnelles entre celui-ci et le tiers, le juge aux affaires familiales peut ordonner le maintien de ces relations dans l'intérêt de l'enfant. »
Modifier l'article 1180 du Code de procédure civile : « *Pour l'application de l'article 371-4 du code civil, le juge peut être saisi par l'enfant, représenté soit par ses parents, soit par l'un d'eux, soit par un administrateur ad hoc, ou par le tiers qui demande le maintien des relations personnelles avec l'enfant. »*
Créer un nouvel article 375-3-1 du Code civil : « *Si tel est l'intérêt de l'enfant, le juge des enfants fixe les modalités des relations entre le mineur et un tiers, parent ou non, lorsque l'enfant a noué des liens affectifs avec ce tiers avant le prononcé de la mesure d'assistance éducative ou pendant l'exécution de celle-ci. Il peut être saisi par les parents ou par l'un d'eux, par ce tiers ou par le mineur lui-même. »*

2° Renforcer les droits du tiers à qui l'enfant a été confié par le juge aux affaires familiales

Selon l'article 373-3 alinéa 2 du Code civil, le juge aux affaires familiales peut confier l'enfant à un tiers dans des circonstances exceptionnelles. Pour rendre cette prise en charge de l'enfant plus accessible, il convient de renforcer les droits tant procéduraux que substantiels de ce tiers.

[67] La saisine du juge par un parent pourrait s'avérer utile lorsque le service gardien de l'enfant fait obstacle au maintien des relations de celui-ci avec un tiers.

a. Permettre la saisine du juge aux affaires familiales par le tiers qui souhaite que l'enfant lui soit confié

En l'état actuel du droit positif, un tiers ne peut saisir directement le juge aux affaires familiales afin que l'enfant lui soit confié (C. civ., art. 373-2-8 par renvoi de l'art. 373-3, al. 2**)**. Il doit saisir le parquet afin que celui-ci saisisse le juge, faute de quoi sa demande est irrecevable[68].

L'existence d'un tel « filtre procédural » est de nature à rendre la procédure plus complexe et à dissuader certains tiers d'agir. Or, il est parfois dans l'intérêt de l'enfant d'être confié à un adulte autre que ses père et mère.

Afin de favoriser l'accès du tiers à la juridiction familiale, il convient d'autoriser celui-ci à saisir directement le juge aux affaires familiales afin que l'enfant puisse lui être confié en application de l'article 373-3, alinéa 2, du Code civil.

En outre, en vertu de l'article 1180 du Code de procédure civile, « *les demandes formées en application (…) de l'alinéa 2 de l'article 373-3 du code civil obéissent aux règles de la procédure en matière contentieuse applicable devant le tribunal de grande instance* (…) ». La procédure suivie est donc une procédure écrite, avec représentation obligatoire et mise en état. Une fois encore, la lourdeur de la procédure applicable peut dissuader un tiers de saisir la justice afin de se voir confier l'enfant. Une modification des règles du droit substantiel devrait donc être accompagnée d'une simplification des règles procédurales. Les demandes formées en application de l'alinéa 2 de l'article 373-3 du Code civil seraient alors régies par le droit procédural commun (chapitre V du titre I du livre troisième du Code de procédure civile) applicable aux procédures devant le juge aux affaires familiales. Il conviendrait de supprimer cette référence à la procédure contentieuse applicable devant le tribunal de grande instance.

b. Etendre les prérogatives du tiers auquel l'enfant est confié par le juge aux affaires familiales

En l'état actuel du droit positif, lorsque l'enfant est confié à un tiers en application de l'article 373-3, alinéa 2 du Code civil, ce dernier ne peut accomplir que les actes usuels relatifs à la surveillance et à l'éducation de l'enfant (C. civ., art. 373-4, al. 1er). Or, cette limitation des droits du tiers à qui l'enfant est confié au quotidien peut entraîner des difficultés pour cet enfant qui pourrait ne pas avoir accès ou trop tardivement à certains actes ou activités. Il peut s'avérer nécessaire d'étendre le champ d'intervention de celui-ci à des actes non usuels, notamment dans l'hypothèse où il est probable que le tiers aura des difficultés à obtenir l'autorisation du (des) parent(s).

Dans la décision confiant l'enfant à un tiers, dans l'intérêt de l'enfant et si la situation le justifie, le juge aux affaires familiales devrait pouvoir énumérer les actes non usuels que le tiers sera autorisé à accomplir sans l'accord du (des) parent(s) de l'enfant[69].

En outre, dans tous les cas, et afin d'éviter des situations de blocage, il convient de conférer au juge le pouvoir d'autoriser le tiers, parent ou non, auquel l'enfant a été confié en application de l'article 373-3, alinéa 2, du Code civil, à accomplir un acte non usuel de l'autorité parentale lorsque l'accomplissement de cet acte est nécessaire dans l'intérêt de

[68] Cass. 1re civ., 25 févr. 2009, n° 07-14.849.
[69] En ce sens, rapport du Défenseur des enfants, 2006, *L'enfant au cœur des nouvelles parentalités*, p. 63.

l'enfant, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre de l'assistance éducative lorsque l'enfant est placé.

PROPOSITION N°25

Modifier l'article 373-3, alinéa 2, du Code civil : « *La séparation des parents ne fait pas obstacle à la dévolution prévue à l'article 373-1, lors même que celui des père et mère qui demeure en état d'exercer l'autorité parentale a été privé de l'exercice de certains des attributs de cette autorité par l'effet du jugement prononcé contre lui.*
Le juge peut, à titre exceptionnel et si l'intérêt de l'enfant l'exige, notamment lorsqu'un des parents est privé de l'exercice de l'autorité parentale, décider de confier l'enfant à un tiers, parent ou non. Il statue conformément à l'article 373-2-11. »
Ajouter un alinéa à l'article 1180, du Code de procédure civile :
« *Pour l'application de l'alinéa 2 de l'article 373-3 du code civil, le juge peut être saisi par le ministère public ou par le tiers qui veut se voir confier l'enfant. »*
Modifier l'article 373-4 du Code civil : « *Lorsque l'enfant a été confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les père et mère ; toutefois, la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation. Néanmoins, dans la décision confiant l'enfant au tiers, le juge peut énumérer certains actes non usuels susceptibles d'être accomplis par celui-ci.*
Dans tous les cas, lorsque l'intérêt de l'enfant le justifie, le tiers auquel l'enfant est confié peut saisir le juge afin d'être autorisé à accomplir un acte non usuel de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure.
Le juge aux affaires familiales, en confiant l'enfant à titre provisoire à un tiers, peut décider qu'il devra requérir l'ouverture d'une tutelle. »

c. Permettre l'adoption de l'enfant par le tiers à qui il a été confié même occasionnellement

L'article L225-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit dans son alinéa 1er que, « *les pupilles de l'État peuvent être adoptés soit par les personnes à qui le service de l'aide sociale à l'enfance les a confiés pour en assurer la garde lorsque les liens affectifs qui se sont établis entre eux justifient cette mesure, soit par des personnes agréées à cet effet* ». En outre, l'article R. 224-15, alinéa 1er du même code dispose que la « *personne à laquelle le pupille de l'État a été confié* » peut informer le préfet de son souhait d'adopter l'enfant. Dans ce cas, le conseil de famille des pupilles de l'État « *ne peut examiner un autre projet d'adoption qu'après avoir statué sur cette demande et à l'expiration des délais de recours contre sa délibération, ainsi que, le cas échéant, après que la cour d'appel a statué.* » (CASF, art. R. 224-16). Cette priorité permet à l'assistant(e) familial(e) auquel(le) l'enfant a été confié de présenter un projet d'adoption au conseil de famille des pupilles de l'État. Toutefois, cette priorité légale ne peut jouer en faveur d'une autre personne même s'il est avéré que celle-ci a noué avec l'enfant des liens affectifs durables. Une disposition dans le Code civil doit garantir la priorité d'examen de la demande de prise en charge de ces mineurs par ces adultes de référence, en cas de changement de statut ou de projet de vie de l'enfant.

Lorsque l'enfant admis en qualité de pupille de l'État a noué avec un adulte des liens affectifs durables (dans le cadre d'un parrainage par exemple), il est souhaitable de tenir compte de l'existence de cette relation lorsqu'une modification de son statut est envisagée. Le tiers qui a accueilli l'enfant, même occasionnellement, et qui souhaite l'adopter, doit pouvoir être autorisé, à l'instar de l'assistant(e) familial(e), à soumettre son projet au conseil de famille avant que celui-ci examine d'autres possibilités.

Il serait envisageable de dispenser ce tiers de l'obtention d'un agrément comme c'est le cas pour l'assistant(e) familial(e). Les liens qu'il tissés avec l'enfant peuvent en effet être considérés comme une garantie de la conformité du projet à l'intérêt de l'enfant dès lors que celui-ci a fait l'objet d'un bilan médico-psycho social d'adoptabilité favorable (proposition n°32). Dans l'hypothèse où une telle solution ne serait pas retenue, il serait envisageable de prévoir une procédure d'agrément moins lourde et plus rapide, qui pourrait être inspirée de la procédure d'agrément pour un accueil durable et bénévole (proposition n°27).

PROPOSITION N°26

Modifier l'article R. 224-15 du Code de l'action sociale et des familles : « *Lorsque la personne à laquelle le pupille de l'État a été confié, même occasionnellement, souhaite l'adopter, elle doit en informer le préfet en précisant si elle demande une réunion du conseil de famille, selon l'article R. 224-24, pour qu'il statue sur ce projet. Le préfet informe immédiatement le président du conseil général de cette demande* (...). »
Modifier l'article R. 224-16 du Code de l'action sociale et des familles : *« Lorsque la personne à laquelle le pupille de l'Etat a été confié, même occasionnellement, a fait connaître son souhait de l'adopter, dans les conditions prévues à l'article R. 224-15, le conseil de famille ne peut examiner un autre projet d'adoption qu'après avoir statué sur cette demande et à l'expiration des délais de recours contre sa délibération, ainsi que, le cas échéant, après que la cour d'appel a statué ».*

3° Permettre l'accueil de l'enfant protégé par un tiers à titre bénévole

Un certain nombre d'enfants confiés en protection de l'enfance, dans le cadre de l'assistance éducative, ou dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale ou d'une tutelle, pourraient bénéficier dans leur parcours d'une mise en contact avec des adultes non professionnels qui s'engagent à établir avec eux une relation durable et avec lesquels pourraient s'instaurer des liens significatifs, qui pourraient évaluer par une prise en charge. Au départ ces relations peuvent être fondées sur un accord entre d'une part le Conseil général gardien en cas de mesure d'assistance éducative et les parents (qui au titre de l'assistance éducative bénéficient de l'autorité parentale et du droit de décider des relations de leur enfant avec des tiers) et d'autre part les adultes qui s'engagent auprès de l'enfant.

Ces adultes devraient au préalable avoir fait l'objet d'un agrément spécifique « *pour un accueil durable et bénévole d'un enfant placé* ». Dès lors que la relation établie peut déboucher sur un hébergement de l'enfant, un suivi de l'accueil devra être effectué par le Conseil général, conformément aux articles L. 221-1 dernier alinéa et L. 227-1 du Code de l'action sociale et des familles. En effet, il ne s'agirait pas d'un placement direct chez un tiers digne de confiance que le juge des enfants des enfants peut décider en vertu de l'article 375-3,

2°[70]. L'enfant serait bien confié par le juge à l'Aide sociale à l'enfance, mais cette dernière organiserait la prise en charge quotidienne de l'enfant chez un tiers bénévole. Le maintien d'un suivi par l'Aide sociale à l'enfance est un garantie pour l'enfant et sans aucun doute une aide pour le tiers, sachant qu'en pratique, le les tiers dignes de confiance, actuellement désignés par le juge des enfants dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative sont déjà demandeurs de suivi[71]. Tant qu'ils restent confiés au service de l'Aide sociale à l'enfance, ces enfants seront sous sa responsabilité et relèveront de l'obligation renforcée d'établissement d'un rapport annuel de suivi (proposition n°15).

Par la suite, en fonction de l'évolution de la situation et des besoins de l'enfant, et en particulier en cas de décès d'un ou des parents ou en cas d'incapacité majeure des parents à assurer leur rôle d'autorité parentale, ces adultes de référence pourraient se voir confier l'enfant par une mesure de délégation d'autorité parentale ou une mesure de tutelle, ou bien encore l'adopter en la forme simple si l'enfant devient pupille de l'Etat (en tant qu'orphelin ou par déclaration judiciaire de délaissement) ou si ses parents consentent à son adoption. Ces adultes auraient alors priorité pour se voir confier l'enfant selon l'une ou l'autre mesure, afin de garantir à l'enfant le respect des liens significatifs noués avec eux. Une telle priorité est déjà prévue dans le cadre de l'adoption au bénéfice des personnes « *à qui un pupille de l'Etat a été confié* » (CASF, art. R. 224-15 et R. 224-16), toutefois, pour assurer le respect de tous les liens dont a bénéficié l'enfant, il conviendrait de compléter cet article en y ajoutant la mention « *même occasionnellement* ».

PROPOSITION N°27

Ajouter au Code de l'action sociale et des familles un article L. 221-2-1 ou un article L. 227-1-1 : « *Toute personne qui souhaite accueillir durablement et bénévolement et pour une longue durée un enfant pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance au titre des 2° et 3° de l'article L222-5 doit être préalablement agréée à cet effet par le président du conseil général. Un décret précise les conditions de délivrance de cet agrément.* »

Compléter les articles R. 224-15 et R. 224-16 du Code de l'action sociale et des familles : aux articles R. 224-15 et R. 224-16 du Code de l'action sociale et des familles, après les mots « *Lorsque la personne à laquelle le pupille de l'Etat a été confié* », *ajouter les mots « même occasionnellement »*.

Ajouter dans l'article 377, alinéa 2 du Code civil *in fine* : « *Il en est de même de la personne agréée à qui l'aide sociale à l'enfance a confié l'enfant pour un accueil durable et bénévole* ».

[70] C. Sellenet, M. L'Houssni, Solidarités autour d'un enfant : l'accueil dans la parentèle ou chez des tiers dignes de confiance en protection de l'enfance, Recherche réalisée pour le Défenseur des droits, année 2013.

[71] En ce sens, M. L'Houssni, *Parentalité et protection de l'enfance : élargir le cercle de l'enfant pour assurer sa sécurité et son bien-être*, in *Famille, parenté, parentalité et protection de l'enfance*, ONED, septembre 2013.

D. FAVORISER L'ADOPTION SIMPLE COMME MESURE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

1° Faciliter l'adoption simple des enfants protégés

Il ressort d'études de terrain qu'un certain nombre d'enfants placés dès le plus jeune âge, le retour en famille apparaît rapidement difficilement envisageable, voire exclu[72]. Cependant, ces enfants ne font pas toujours l'objet d'un délaissement parental permettant de faire prononcer leur abandon (délaissement) judiciaire ou alors de manière très tardive. Pour ces enfants en effet, les défaillances des parents sont massives et durables, ces derniers ne pouvant prendre en compte les besoins de leurs enfants, qui restent pris en charge à l'Aide sociale à l'enfance durant toute leur minorité tout en conservant des liens précaires avec leur famille.

Le chemin vers l'adoption de l'enfant, qui passe par la déclaration judiciaire d'abandon puis l'admission en qualité de pupille de l'Etat, paraît très long : la majorité des abandons judiciaires prononcés à l'égard d'enfants placés dans les premiers mois de leur naissance le sont alors que l'enfant a plus de cinq ans[73]. Si elle a lieu, l'adoption concerne un enfant déjà grand qui a vécu dans une famille d'accueil pendant plusieurs années ce qui, mis à part le cas où c'est la famille d'accueil elle-même qui l'adopte[74], n'est pas sans susciter des difficultés. En effet, des liens d'attachement forts peuvent unir l'enfant et la famille d'accueil, et rendre l'adoption de ce dernier par une autre personne parfois inopportune. En outre, ce processus implique le plus souvent à moyen terme, une rupture des liens avec la famille d'origine, à supposer que le délaissement soit considéré comme réel et qu'il aboutisse à une déclaration judiciaire puis à une adoption plénière. Or, on peut envisager le cas des enfants qui ne seraient pas pris en charge par leurs parents, lesquels n'ont pas les capacités pour le faire -on peut notamment penser aux parents souffrant de handicap mental, et eux mêmes pris en charge par la société, ou des parents particulièrement démunis sur le plan social, intellectuel et affectif - mais qui souhaitent conserver des liens avec leurs enfants, et par exemple exercer un droit de visite même réduit, voire être consultés pour certaines décisions importantes.

L'adoption simple qui est aujourd'hui quasiment réservée, en fait, aux adoptions intrafamiliales, concerne le plus souvent des personnes majeures ; elle est très peu utilisée au profit d'enfants placés. Dix-huit ans après le rapport Mattei[75], l'adoption simple, qui offre à l'enfant une filiation « complétive », selon la formule employée dans ce rapport, ou « supplétive », est toujours aussi mal connue dans ses effets et souvent disqualifiée. Cette adoption nécessite en principe le consentement des parents avec qui elle ne rompt pas les liens, à moins que l'enfant ait été admis en qualité de pupille de l'Etat ou ait été déclaré judiciairement abandonné. L'article 348-6 du Code civil permet de surcroît au tribunal de grande instance de « *prononcer l'adoption s'il estime abusif le refus de consentement opposé par les parents ou par l'un d'entre eux seulement, lorsqu'ils se sont désintéressés de l'enfant au risque d'en compromettre la santé ou la moralité* ».

---

[72] Enquête Catherine Sellenet, (2013), Santé des enfants en protection de l'enfance, département Loire-Atlantique, convention ONED).

[73] Rapport préc.

[74] Selon les derniers chiffres publiés par l'ONED et portant sur la totalité de la population des mineurs pupilles de l'Etat entre 2005 et 2011 (Cf. ONED, *La situation des pupilles de l'Etat*, La Documentation française, 2013), $^{2}/_{3}$ des enfants déclarés « abandonnés » par application de l'article 350 seront adoptés avant leur majorité ; pour les $^{2}/_{3}$ de ces enfants adoptés, $^{2}/_{3}$ le sont par leur famille d'accueil.

[75] J.F. Mattei, *Enfant d'ici, enfant d'ailleurs, l'adoption sans frontière*, Doc fr. 1995.

Outre la nécessité de favoriser le recours à la déclaration judiciaire d'abandon qui a déjà été soulignée (proposition n°21), il conviendrait d'envisager de favoriser pour ces enfants, dont les familles sont gravement et durablement défaillantes, la création d'autres liens familiaux. L'idée est de mettre en lien les personnes qui veulent adopter un enfant et les enfants dont les familles sont profondément carencées. Il s'agirait d'organiser un « apparentement » progressif, à partir d'un accueil de l'enfant par des personnes susceptibles d'établir, à terme, avec lui un lien durable, si les conditions en sont réunies.

Il ne s'agit pas comme s'en inquiètent certaines associations, d'utiliser les Pupilles de l'Etat et les enfants délaissés comme « variable d'ajustement » du désir d'enfants non satisfait et du recul de l'adoption internationale. L'objectif est de permettre à ces enfants de bénéficier d'une nouvelle vie familiale le plus rapidement possible, sans obligatoirement attendre le constat d'une rupture de leurs liens familiaux.

L'adoption simple qui ne rompt pas les liens avec la famille d'origine pourrait permettre à l'enfant de bénéficier d'une « *famille d'addition* » qui s'ajouterait à sa « *famille d'origine* ». L'une des préconisations du « *Plaidoyer pour l'adoption nationale*[76] » consiste ainsi à « *Informer et développer le recours à l'adoption simple dans les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance, à la fois par le repérage des situations des enfants qui pourraient en bénéficier et par la sélection de candidats agréés pour l'adoption susceptibles de s'y engager*. » La promotion de l'adoption simple, considérée comme un type d'intervention relevant de la protection de l'enfance, avait été également proposé par le rapport *Colombani*[77]. Plusieurs associations auditionnées par le Cabinet de la ministre déléguée à la Famille dans le cadre de la préparation de la loi « famille » se sont montrées favorables à l'adoption simple dans le cadre de la protection de l'enfance[78].

Le rapport de l'IGAS relatif au délaissement[79] affirme que « *l'adoption simple peut certainement correspondre aux besoins de certains enfants et en même temps permettre à des parents qui, actuellement n'expriment pas cette demande, de répondre à leur volonté d'adopter un enfant. Le nombre de délégations d'autorité parentale (totale ou partielle) est actuellement supérieur à 3000 par an. Ces décisions concernent essentiellement des parents, souffrant de troubles psychiques ou de déficience mentale et qui ne peuvent exercer leur autorité parentale mais peuvent avoir épisodiquement, des relations avec leur enfant. Ces enfants ne sont pas considérés comme pupilles de l'Etat, et ne peuvent donc pas être adoptés. L'adoption simple par des parents qui disposeraient ainsi de l'autorité parentale et accepteraient de maintenir des relations entre leur enfant ainsi adopté et ses parents juridiquement « incapables » constituerait une alternative à la prise en charge de ces enfants par l'Aide sociale à l'enfance (ou dans le cadre d'un placement direct décidé par un juge des enfants). En l'état actuel des pratiques judiciaires et des pratiques des services sociaux, cette perspective demande à être sérieusement étudiée : à commencer pour des enfants déjà âgés et qui demandent (plus ou moins explicitement) à pouvoir grandir dans une « vraie famille »*. Le rapport suggère notamment que l'adoption simple puisse être prononcée dans certains cas à la suite d'une décision de délégation d'autorité parentale.

L'adoption simple permet à l'enfant d'avoir « deux familles ». Un auteur[80] rappelle que *« les enfants ont psychiquement parfaitement la possibilité de s'attacher à plusieurs parents,*

---

[76] Préc.
[77] Préc.
[78] Convention nationale des associations de protection de l'enfant ; Union Nationale des Associations Familiales.
[79] Préc.
[80] B. Morin, kinésithérapeute, directeur de deux établissements pour personnes en situation de handicap intellectuel, *L'accompagnement vers la parentalité pour les personnes en situation de handicap intellectuel*, Chronique Sociale, 2013.

l'essentiel pour eux étant la nature des liens tissés mais aussi de pouvoir s'inscrire dans la continuité, et de se construire avec des repères stables. » Dans cette perspective, l'adoption simple est préférable à la délégation d'autorité parentale qui est réversible.

Le professeur Pascale Salvage-Gerest s'interroge à ce propos : « *Mais est-il inscrit dans le marbre que le passage obligé vers l'adoption est l'admission en qualité de pupille de l'Etat et son aboutissement une adoption d'emblée plénière ? [...] Il faudrait assouplir les conditions de l'adoption simple pour l'ouvrir aux non-pupilles sans donner la rupture comme seule perspective aux parents et lui donner des effets acceptables pour les mineurs* ».[81]

Il s'agirait de mettre en place un parcours alternatif au parcours passant par la déclaration judiciaire d'abandon pour donner à ces enfants la possibilité d'avoir « *une vie familiale normale.* »

On pourrait aussi envisager que ce parcours conduise l'enfant vers l'accession à un statut nouveau et inédit qui constituerait le cadre d'une pluri-parentalité, l'enfant restant relié juridiquement à ses parents, alors même que des liens stables seraient instaurés avec la personne qui a accepté de le prendre en charge. Il s'agirait de permettre au tiers accueillant de bénéficier d'un statut juridique impliquant la reconnaissance des liens noués avec l'enfant qui ne pourraient pas être remis en cause. On pourrait imaginer un statut différent de celui de l'adoption pour répondre, en partie, aux critiques de ceux qui considèrent que l'accès à l'adoption simple passe forcément par le processus d'admission en qualité de pupille de l'Etat. Un tel statut pourrait également permettre de garantir le maintien des liens avec les père et mère. L'instauration d'un nouveau statut appelle cependant une réflexion très approfondie débouchant sur l'élaboration d'un régime complet, précis et très détaillé dont il n'est pas certain qu'il soit finalement très éloigné de l'adoption simple.

Sans doute est-il plus simple et plus pédagogique de partir du statut existant de l'adoption simple, tout en l'adaptant, pour répondre à l'objectif d'une prise en charge durable, progressive et sécurisée d'un enfant par un particulier, tout en permettant, le cas échéant, un maintien effectif des liens de celui-ci avec ses père et mère. Il s'agirait de mettre en place un parcours qui permettrait, dans des délais beaucoup plus brefs que ceux impartis pour le prononcé d'une déclaration judiciaire d'abandon (délaissement), à l'enfant placé de bénéficier d'un accueil qui, du fait de son inscription dans le temps, pourrait conduire à un « *apparentement adoptif* » de l'enfant.

Un tel parcours n'est pas sans complexité. Il n'est pas non plus sans susciter d'importantes réticences, qui ont été exprimées par certains membres du groupe de travail (cf. *infra*).

Une telle proposition n'est admissible qu'à la condition de préserver un équilibre entre les droits des parents et les droits des personnes qui s'engagent auprès de l'enfant et de mettre en exergue la primauté de l'intérêt de l'enfant lors des différentes étapes du processus.

Certains doutes ont pu, en outre, être émis sur l'existence de personnes susceptibles de s'engager dans un tel processus. Toutefois, les professionnels qui travaillent avec des candidats à l'adoption, notamment dans le cadre des enquêtes réalisées en vue de la délivrance des agréments pour adopter, estiment que certains couples ou certaines personnes pourraient correspondre à ce profil. Ces personnes pourraient accepter d'accueillir et d'élever un enfant sans certitude quant au fait qu'ils pourront un jour l'adopter et, surtout, en acceptant que cet enfant puisse conserver des liens avec ses père et mère. Il est sans aucun doute compliqué pour un tiers accueillant de s'investir dans la prise en charge d'un enfant sans savoir si celui-ci pourra être adopté ; la famille accueillante à titre bénévole devra, en outre, au départ au

[81] *L'adoption des « enfants de l'ASE » doit-elle rester réservée aux pupilles de l'Etat ?, in Heurts et bonheurs de l'adoption*, Informations sociales n°146, 2008, p. 64.

moins, faire un travail de famille d'accueil car l'enfant sera d'abord placé sous le régime de l'assistance éducative.

Dans le même temps, des liens doivent être maintenus avec la famille d'origine. Or, en l'état, si l'adoption simple laisse perdurer la filiation d'origine, ce maintien des liens est plus théorique qu'effectif puisque l'article 365 du Code civil dispose que « *l'adoptant est le seul investi à l'égard de l'adopté de tous les droits d'autorité parentale, inclus celui de consentir au mariage de l'adopté* ». On pourrait cependant envisager que, lorsque le tribunal de grande instance prononce l'adoption simple, il accorde aux parents « *d'origine* » un certain nombre de prérogatives, telles qu'un droit de visite et un droit de surveillance ou le droit d'être consultés pour les actes particulièrement importants. Les parents pourraient consentir à l'adoption simple de leur enfant à la condition que ces droits soient reconnus dans le jugement d'adoption.

Le processus pourrait être réalisé en plusieurs temps. Dans un premier temps un avis sur un projet d'adoption simple devrait être donné par le *Comité de veille et d'orientation pour les enfants protégés* (sachant que tous les enfants placés doivent l'objet d'un bilan tous les six mois lorsqu'ils ont moins de deux ans et tous les deux ans pour les autres) à partir d'un bilan « *d'adoptabilité médico-psycho-sociale* » demandé par la Comité (cf. proposition n°32).

Les parents seront invités à donner leur avis lors de la réunion du comité ; ils devront avoir la possibilité de consulter le bilan avant que celle-ci n'ait lieu ; ils peuvent être assistés par un tiers. Plus précisément, il serait opportun que les parents puissent être assistés d'un avocat pour lequel, le cas échéant, ils bénéficieraient de l'aide juridictionnelle. Les droits des parents devant le Comité de veille et d'orientation sur les statuts de l'enfant confié à l'Aide sociale à l'enfance devront être précisés dans le texte instaurant ce comité, prévoyant sa composition et la procédure qui se déroule devant lui. Un magistrat de l'ordre judiciaire ferait partie du comité (Proposition n°19).

Un travail avec les parents, respectueux de leurs droits et de leurs souhaits, pourrait être engagé pour leur permettre d'envisager de consentir à l'adoption simple de leur enfant. Si les parents consentent au projet d'adoption simple, l'enfant peut devenir pupille de l'Etat. Néanmoins on peut envisager son adoption simple sans passer par l'admission à ce statut si un projet d'adoption est susceptible de se réaliser rapidement.

Dans un deuxième temps, le service Aide sociale à l'enfance étudierait la faisabilité du projet ; il chercherait une famille susceptible d'adopter l'enfant. Cette famille devrait avoir reçu un agrément spécifique qui pourrait être notamment proposé à des personnes qui se portent candidates en vue d'un agrément d'adoption. Cet agrément spécifique aurait pour objet l'accueil d'un enfant confié à l'Aide sociale à l'enfance dans une perspective d'adoption simple à moyen ou long terme.

Dans un troisième temps, le juge des enfants, informé du projet consistant à confier l'enfant à une famille qui souhaiterait à terme l'adopter, si cela s'avérait possible à plus ou moins long terme, pourrait confier l'enfant à la famille choisie qui le prendrait en charge, d'abord dans le cadre de l'assistance éducative. Au bout d'un certain temps – au moins un an – si la prise en charge est un succès, une adoption simple pourrait être envisagée. Le projet d'adoption serait alors à nouveau proposé aux parents qui devraient être assistés d'un avocat pour que celui-ci leur explique les conséquences de leur décision. Si les parents consentaient à une adoption simple, la procédure pourrait être menée avec leur accord.

En cas de refus ou d'impossibilité des parents de consentir à l'adoption simple de leur enfant par la famille qui le prend en charge depuis plusieurs années, une partie du groupe de travail estime qu'il faut envisager de passer outre l'absence de consentement parental pour prononcer directement une adoption simple. Pour certains membres du groupe de travail à

l'inverse, se passer du consentement des parents n'est pas envisageable ; il faut, selon eux, passer par une déclaration judiciaire d'abandon/délaissement. Un travail avec les familles pourrait permettrait probablement à certaines d'entre elles d'évoluer et d'accepter le projet d'une adoption, plus facile à envisager que le prononcé d'un délaissement judiciaire. Le consentement des parents à l'adoption de leur enfant pourrait être subordonné à l'octroi d'un droit de visite.

Si on choisit de ne pas passer outre l'absence de consentement parental, il faut alors revenir au parcours passant par une déclaration judiciaire de délaissement sachant que celle-ci n'est pas possible si les parents, sans prendre en charge, l'enfant ont conservé un minimum de liens avec lui.

Si l'on accepte l'idée qu'une adoption simple peut être prononcée dans des circonstances exceptionnelles, sans le consentement des parents, sachant qu'une telle adoption laisse perdurer des liens avec la famille et évite à l'enfant d'être confronté à l'abandon judiciaire qui peut être vécu comme un traumatisme, il faut envisager que le juge puisse prononcer l'adoption nonobstant l'absence de consentement.

En tout état de cause pour permettre un maintien réel des liens de l'enfant avec « *ses parents d'origine* » si tel est son intérêt, il convient de prévoir que le tribunal de grande instance puisse en prononçant l'adoption simple leur accorder un droit de visite et/ou un droit de surveillance. Ce dernier leur permettrait d'être informés des différentes décisions importantes concernant l'enfant. L'octroi de ces droits par le tribunal serait de droit si les parents en ont fait la condition de leur consentement à l'adoption.

PROPOSITION N°28

Un nouvel article du Code de l'action sociale et des familles pourrait prévoir que « *un enfant confié à l'Aide sociale à l'enfance dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative ou d'une délégation d'autorité parentale, pourrait bénéficier, après une étude de l'ensemble de son parcours et de son projet de vie, et si cela est conforme à son intérêt, d'un accueil bénévole par des personnes susceptibles de l'adopter en la forme simple si ce projet d'adoption a été déclaré comme étant la meilleure solution pour lui.* »

Ajouter dans la nouvelle section du Code de l'action sociale et des familles relative à l'agrément (proposition n°33) un nouvel article qui prévoirait un agrément spécifique d'accueil d'un enfant confié à l'Aide sociale à l'enfance dans une perspective d'adoption. La délivrance de cet agrément devrait répondre à des conditions précises relatives à l'intérêt de l'enfant et aux engagements particuliers pris par les personnes concernées : accueil durable de l'enfant, maintien des liens avec la famille si l'intérêt de l'enfant l'exige, suivi obligatoire par le service d'Aide sociale à l'enfance. L'adoption sera une des possibilités d'évolution de la situation mais pas la seule ; les différentes personnes concernées doivent garder à l'esprit que les parents de l'enfant peuvent retrouver leurs capacités éducatives.

Ajouter un article 361-1 dans la partie du Code civil relatif à l'adoption simple :
« *Le tribunal peut passer outre l'absence de consentement des parents pour prononcer une adoption simple lorsque l'enfant dont l'adoption est demandée n'a pas bénéficié de la part de ses parents d'actes ou de relations nécessaires à son développement physique, psychologique et affectif sans que ces derniers en aient été empêchés par un tiers* ».

Ajouter un alinéa à l'article 365 du Code civil relatif aux effets de l'adoption simple sur l'exercice de l'autorité parentale, en vertu duquel « *Lors du prononcé de l'adoption, le tribunal peut fixer les modalités des relations personnelles de l'enfant avec ses parents d'origine, lesquels peuvent également se voir accorder un droit de surveillance et celui de participer à certaines décisions.* »

Réserves quant à la proposition n°28 :

Cette proposition n'a pas fait consensus et des opinions tranchées se sont dégagées, le texte paraissant soulever, pour la moitié du groupe de travail, des questions à la fois juridiques et psychologiques.

Les enfants actuellement déclarés judiciairement abandonnés sont des enfants avec lesquels leurs parents de naissance n'ont quasiment plus aucune relation, qui pour la plupart d'entre eux ont été délaissés, voire maltraités très précocement. Cependant, il apparaît qu'en dépit de ce délaissement précoce, le jugement de déclaration d'abandon intervient tardivement. La proposition de création du Comité de veille et d'orientation des enfants confiés (proposition 19), chargé d'examiner régulièrement la situation des enfants et les nouveaux contours de la déclaration judiciaire de délaissement (*infra* proposition 21), devraient être de nature à remédier à ce retard. En effet, la décision judiciaire qui constate que ces derniers sont totalement défaillants est la plus protectrice pour l'enfant.

Cette décision judiciaire expliquée à l'enfant par les professionnels qui l'entourent, n'est pas un traumatisme puisque c'est le constat que fait la société de la réalité vécue par l'enfant.

Cette décision lui garantit dans la plupart des cas la protection qu'assure le statut de pupille de l'Etat. Elle ne débouche pas sur la rupture des liens de filiation, mais permet éventuellement à l'enfant d'avoir une nouvelle famille, sans ambiguïté. En revanche, l'apparentement progressif proposé risque de retarder de plusieurs années la clarification du statut de cet enfant et la possibilité pour lui de créer de nouveaux attachements pérennes avec sa nouvelle famille.

En ce qui concerne les parents handicapés mentaux qui ne peuvent pas donner leur consentement à l'adoption, il faudrait revenir à l'article 348-2 du Code civil qui énonce que si les parents sont dans l'impossibilité de manifester leur volonté, c'est le conseil de famille qui consent à l'adoption. Un conseil de famille peut être désigné dans le cadre d'une tutelle de droit commun si des membres de la famille manifestent un intérêt pour l'enfant. Dans le cas contraire, on se trouve en présence d'un vide juridique car l'enfant ne peut pas être admis en qualité de pupille de l'Etat puisqu'il ne relève d'aucune des six catégories de l'article L. 224-4 du Code de l'action sociale et des familles. Il faut toutefois rappeler que dans une telle hypothèse la tutelle départementale est possible.

L'adoption simple serait certes pour certains enfants la solution familiale la mieux adaptée, mais la difficulté est de trouver le chemin pour y parvenir et il n'est pas certain que celui envisagé par de la proposition 28 soit le bon. Il faudrait prévoir, pour pallier l'absence de volonté des parents, l'organisation par la loi d'un conseil de famille *ad hoc* apte à donner son consentement à l'adoption simple de l'enfant (la Cour de cassation a récemment refusé le consentement donné par un conseil de famille *ad hoc* qui n'est encadré par aucun texte[82]).

Si les parents refusent d'emblée la solution de l'adoption simple, il est à craindre qu'ils n'acceptent pas davantage l'accueil de l'enfant dans une perspective d'adoption. « L'*open adoption* » ou « *l'adoption ouverte* », qui suppose la coexistence de la famille d'origine et de la famille adoptive, n'est pas pour l'instant, entrée dans nos mœurs La séparation entre les deux familles est ancré dans notre culture et notre tradition juridique : il faut rappeler que l'interdiction du consentement direct à l'adoption des très jeunes enfants (de moins de deux ans) est fondée sur la volonté du législateur français d'éviter les abandons résultant de la pression exercée par des familles en « quête » d'enfants, sur des mères en grande difficulté. La Convention de la Haye du 29 mai 1993, certes relative à l'adoption internationale, exclut notamment toute prise de contact direct entre la famille adoptive et l'enfant ou ses parents de naissance, au motif qu'un tel apparentement direct est souvent source de dérives.

Il est probable que des candidats à l'adoption pourront adhérer à un tel projet, mais il est à craindre qu'il n'en soit pas de même des parents en mesure d'exprimer leur volonté, dès lors qu'ils refusent le principe de l'adoption simple. Certaines affaires ont montré dans le passé que ce genre de situations pouvait générer des conflits de « parentalité », voire des compétitions entre les deux familles, néfastes pour l'enfant qui en est l'objet. La rivalité consciente ou inconsciente pourrait d'ailleurs conduire l'une des deux familles à renoncer.

En fin de processus, si l'adoption simple est prononcée, il apparaîtra toujours que c'est « la bonne famille » qui aura été préférée. L'adoption aura alors précédé la renonciation des parents à leurs droits d'autorité parentale ou la décision judiciaire qui assimile leur refus à un abandon (le tribunal ne pouvant passer outre qu'à des conditions qui renvoient à celles de la déclaration judiciaire de délaissement). On peut aussi ajouter que si la famille d'origine n'a pas « baissé les bras », il sera très difficile au tribunal de prononcer l'adoption, alors que le consentement des représentants légaux de l'enfant est la pierre angulaire de toute décision judiciaire d'adoption. En définitive, c'est l'adoption qui apparaîtra alors comme la cause de délaissement, alors que la filiation adoptive ne peut être créée qu'au bénéfice d'enfants dont

[82] Cass. 1ère civ. 4 déc. 2013, n°12-26.161.

les parents d'origine ont préalablement renoncé à leurs droits ou qui en ont été privés par suite du délaissement de leur enfant.

Sur le plan psychologique, une partie du groupe a également émis des réserves sur la faisabilité d'un tel dispositif qui tendrait à autoriser progressivement une adoption simple, en raison du caractère incertain du statut de l'enfant et des potentiels adoptants et donc, de l'insécurité qui en découle pour le mineur. Il semble également illusoire que des parents envisagent d'accepter que d'autres personnes s'inscrivent en tant que familles auprès de leurs enfants et donnent leur consentement à une adoption simple. La période d'accueil de l'enfant sans savoir s'il va être adopté, risque en outre d'être génératrice d'incertitudes trop importantes à gérer pour lui En outre, la co-parentalité entre la nouvelle famille adoptive et les parents de l'enfant ne peut pas être créée de toutes pièces. Le cadre, proposé aux futurs parents, qui s'appuie sur leur désir d'enfant (forcément et heureusement idéalisé) est constitué d'injonctions paradoxales et semble contradictoire avec le fait de vouloir sécuriser l'enfant.

2° Réduire les possibilités de révocation de l'adoption simple

En l'état actuel du droit positif, l'adoption simple ne peut être révoquée que s'il est justifié de motifs graves (C. civ., art. 370, al. 1er). L'existence de motifs graves relève de l'appréciation souveraine des juges du fond : les faits doivent révéler une altération irrémédiable des liens affectifs entre l'adoptant et l'adopté et être de nature à rendre moralement impossible le maintien des liens créés par l'adoption, ou tout au moins, éminemment souhaitable leur cessation. L'action en révocation de l'adoption simple peut être introduite par l'adoptant (C. civ., art. 370, al. 1er) si l'adopté est âgé de plus de quinze ans (C. civ., art. 370, al. 2). Si l'adopté est mineur, le ministère public est recevable à intenter l'action en révocation (C. civ., art. 370, al. 1er) ; les parents par le sang ou un membre de la famille d'origine jusqu'au degré de cousin germain inclus, peuvent également demander la révocation (C. civ., art. 370, al. 3). L'adopté majeur peut également demander la révocation de l'adoption.

Même si le recours à l'adoption simple est assez fréquent en France, on observe que cette forme d'adoption est, la plupart du temps, prononcée dans le cadre familial et qu'elle concerne souvent des majeurs. L'étude publiée par le ministère de la Justice en 2009 [83] montre que si 9412 adoptions simples ont été prononcées par les tribunaux français en 2007,- contre 3964 adoptions plénières concernant obligatoirement des mineurs-, seulement 1291, soit 13, 7% des adoptés simples étaient mineurs, soit 33 % du nombre total des mineurs adoptés. Encore faut-il préciser que 95% des adoptions simples sont prononcées dans un cadre intrafamilial : il s'agit majoritairement d'adoptions de l'enfant du conjoint. La proportion d'adoptions simples nationales en dehors de la famille n'est que de 3,4%.

L'une des explications du faible développement de l'adoption simple réside sans doute dans son caractère révocable. Dans son rapport sur l'adoption de 2008[84], Monsieur Colombani relevait que « *le caractère révocable de l'adoption simple semble constituer un obstacle majeur pour les familles adoptantes* ». Le rapport de l'Académie nationale de médecine de février 2011 intitulé « *Faciliter l'adoption nationale* »[85], proposait également de rendre l'adoption simple irrévocable pour offrir une plus grande stabilité à la situation de l'enfant et favoriser le développement de cette forme d'adoption. L'UNAF et l'Agence française de

[83] Z. Belmokhtar, *Les adoptions simples et les adoptions plénières en 2007*, Ministère de la Justice, juin 2009.
[84] Préc.
[85] Rapport établi par le Professeur Jean-Marie Mantz et les Docteurs Aline Marcelli et Francis Wattel.

l'adoption se sont également exprimées en ce sens lors de leur audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille. Cette préconisation avait particulièrement retenu l'attention des auteurs de la proposition de loi *Tabarot* qui préconisait, dans son article 5, de rendre irrévocable l'adoption simple durant la minorité de l'enfant tant à la demande de la famille d'origine que des adoptants tout en maintenant la possibilité pour le ministère public d'en demander la révocation pour un motif grave. Si, selon Claire Brisset, l'adoption simple présente l'avantage de « *renforcer la sécurité psychique* » de l'adopté[86], il importe de renforcer la sécurité juridique de cette forme d'adoption, tant à l'égard de l'adopté qu'à l'égard de l'adoptant, afin que le lien de parenté ainsi créé ne soit pas fragilisé. Notamment, il n'est pas souhaitable que l'adoptant puisse agir en révocation de l'adoption au moment de l'adolescence de l'adopté puisque cette période peut s'avérer particulièrement difficile pour celui-ci. La sécurisation de l'adoption simple permettrait de favoriser le développement, en France, de cette forme d'adoption.

Le groupe de travail considère également qu'il est souhaitable de prohiber toute demande de révocation de l'adoption simple émanant des parents par le sang de l'enfant, d'un membre de leur famille ou de l'adoptant lorsque l'enfant est mineur. En revanche, il convient de conserver la disposition relative à la recevabilité de l'action du ministère public qui doit être en mesure de provoquer la rupture du lien de filiation en cas de motifs graves et dans l'intérêt de l'enfant.

PROPOSITION N°29

Modifier l'article 370 du Code civil : *« S'il est justifié de motifs graves, l'adoption peut être révoquée, à la demande de l'adoptant ou de l'adopté. L'action en révocation n'est recevable qu'à compter de l'accession à la majorité de l'adopté.*
Lorsque l'adopté est mineur, la révocation de l'adoption ne peut être demandée que par le ministère public et ce, dans l'intérêt de l'adopté. »

3° Améliorer le statut des enfants recueillis dont la loi personnelle interdit l'adoption

Selon l'article 370-3, alinéa 2 du Code civil, issu de la loi n° 2001-111 du 6 février 2001, « *l'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution, sauf si ce mineur est né et réside habituellement en France.* » Ce texte est invoqué comme fondement de la prohibition d'adoptions d'enfants dont le pays d'origine interdit l'adoption (plénière ou simple). En conséquence, se trouvent exclus les enfants interdits d'adoption par leur loi personnelle dans les pays musulmans qui ont repris dans leur loi civile l'interdiction de l'adoption figurant au verset 4 de la sourate 33 du Coran (en Algérie en 1989, au Maroc en 1992)[87].

[86] Audition de Claire Brisset, Défenseur des enfants, par la Mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant *in Rapport au nom de la Mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant*, 25 janv. 2006, T. II, p. 142.
[87] « *La filiation relevant de la seule volonté de Dieu, elle ne peut résulter de la seule volonté humaine et repose sur le fait d'être le fruit d'un couple marié* » : M.-C. Le Boursicot, *La Kafâla ou recueil légal des mineurs en droit musulman : une adoption sans filiation*, Droit et Cultures 2010-1, n° 59, p. 283.

Cet article est appliqué avec rigueur par la Cour de cassation aux enfants recueillis par des français dans le cadre d'une *kafala*[88], recueil légal d'un mineur abandonné ou orphelin. La *kafala* qui constitue une mesure de protection reconnue par la Convention internationale des droits de l'enfant, s'apparente davantage à la tutelle ou à la délégation d'autorité parentale qu'à l'adoption, faute de création de lien de filiation. Elle prend fin à la majorité de l'enfant et n'a aucune incidence sur le lien de filiation, même si les législations marocaine et algérienne prévoient désormais un droit de succession pour l'enfant recueilli en *kafala*, à certaines conditions. Alors qu'avant 2001, la jurisprudence admettait que l'enfant recueilli en *Kafala* puisse faire l'objet d'une adoption, l'article 370-3, alinéa 2 du Code civil exclut désormais cette possibilité. Les juges du fond ayant manifesté une certaine résistance à l'application de ce texte et prononcé quelques adoptions simples, la Cour de cassation, saisie par le Parquet général de pourvois dans l'intérêt de la loi, a considéré que lorsque les enfants sont confiés en *kafala*, leur prise en charge et leur protection sont assurées par les personnes auxquelles ils ont été remis mais que toute forme d'adoption reste interdite[89]. Pour la Cour de cassation, la prohibition de l'adoption ne heurte pas l'ordre public international[90] et elle ne contrevient ni à la Convention européenne des droits de l'homme, ni à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant[91]. Cette position paraît critiquable. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt rendu en 2012[92], a admis que l'interdiction d'adopter l'enfant bénéficiaire d'une *kafala* ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale.

Les enfants bénéficiant d'une *kafala* peuvent néanmoins obtenir un visa et un titre de séjour dont la délivrance est autorisée par le Conseil d'Etat au nom de leur intérêt supérieur, compte tenu de l'existence une vie familiale entre eux et les personnes qui les ont recueillis[93].

Toutefois, le statut de ces enfants en France est précaire. Les difficultés auxquelles sont confrontés les enfants et les personnes qui les recueillent dans la vie quotidienne, dans les relations avec les administrations ou les organismes sociaux, ont été reconnues par plusieurs rapports et études[94] qui s'inquiètent de l'avenir de ces enfants sans filiation, sans attache. La question de l'avenir d'un enfant en *kafala* est notamment posée en cas de décès ou d'incapacité de la personne qui l'a recueilli. Ces enfants ne bénéficient pas des mêmes droits que les autres enfants résidant sur le territoire français. Les liens affectifs qu'ils ont développés avec les personnes qui les ont recueillis et relevant sans aucun doute d'un attachement filial ne sont pas consacrés par le droit.

Il est regrettable de devoir attendre la majorité des intéressés pour que la situation puisse évoluer car jusqu'alors, la plupart de ces enfants n'appartiennent à aucune famille, à défaut de filiation établie dans leur pays de naissance[95] ou bien à défaut de recueil par la famille élargie s'ils sont orphelins.

---

[88] Dossier *Kafala*, Dr. fam. 2009, études 1 à 12.

[89] Cass. 1ère civ., 10 octobre 2006, n° 06-15264 et 06-15265 ; Cass. 1ère civ., 9 juillet 2008, n° 07-20.279 ; Cass. 1ère civ., 28 janvier 2009, n° 08-10.034 ; Cass 1ère civ., 15 décembre 2010, Pourvoi n° 09-10439. *Adde* H. Fulchiron, *Adoption sur kafala ne vaut*, D. 2006, chron. 816 ; A. Gouttenoire, *Les enfants interdits d'adoption : la Cour de cassation refuse le recours aux droits fondamentaux*, JCP 2009, II, 10072.

[90] Cass. 1ère civ., 19 octobre 1999, n° 97-20.345.

[91] Cass. 1ère civ., 25 février 2009, n° 08.11033.

[92] CEDH, 4 octobre 2012 *Harroudj* c/ *France*, req. n°27013/07.

[93] CE, 30 mars 2011, n° 334553.

[94] J.-M. Colombani, rapport préc. ; Rapports de la Défenseure des enfants de 2004 et 2005. *Adde* Conseil supérieur de l'adoption, Rapport relatif à la *Kafala*, mars 2007.

[95] Il s'agit le plus souvent d'enfants mis au monde par des mères célibataires qui ne les reconnaissent pas parce qu'ils sont nés hors mariage.

Certaines familles choisissent de réclamer pour l'enfant qu'elles élèvent la nationalité française, démarche qui n'est possible qu'après cinq années de résidence en France (C. civ., art. 21-12). Une fois l'enfant devenu français, c'est la législation française qui s'applique et l'enfant peut être adopté. En effet, selon une réponse ministérielle du 21 août 2008, « *dès lors que l'enfant a été élevé pendant cinq ans en France par des Français, la nationalité française peut lui être accordée selon les conditions fixées par l'article 21-12 du Code civil. La loi française lui étant alors applicable, l'enfant devient adoptable* ». La Cour de cassation a confirmé cette possibilité dans un arrêt du 4 décembre 2013[96].

Attendre cinq années est toutefois très long et il faudrait pouvoir stabiliser le sort des enfants dans un délai de trois ans maximum[97].

La primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant auquel fait référence l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant implique en outre que l'adoption de cet enfant puisse être prononcée à partir du moment où celui-ci est principalement rattaché à la France et que ses liens sont quasiment inexistants avec son pays d'origine.

La situation des enfants pourrait évoluer de deux façons.

D'une part, il faudrait modifier l'article 370-3 du Code civil pour limiter la portée de l'interdiction de l'adoption des enfants dont la loi personnelle prohibe cette institution. Il s'agirait d'adopter une démarche similaire à celle adoptée par la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe qui permet à des personnes issues d'un pays qui n'autorise pas un tel mariage de le célébrer en France : il est en effet possible d'écarter la loi personnelle de l'intéressé et de procéder à la célébration dès lors que l'un des futurs époux est français ou a sa résidence en France (C. civ., art. 171-9, al. 1er)[98].

Ce texte pourrait être libellé de façon à admettre une exception plus large qui comprendrait non seulement l'hypothèse de l'enfant né en France mais également celui qui réside en France sans y être né. La France suivrait ainsi la voie suivie par d'autres pays européens qui permettent aux enfants confiés en *kafala* à des familles ressortissantes et élevés au sein de ces familles d'accéder à un véritable statut[99] : des enfants recueillis en *kafala* par des familles espagnoles, italiennes, suisses ou belges, peuvent effectivement bénéficier d'une adoption et partant d'une vraie vie familiale dans leur pays d'accueil. Ainsi la loi belge du 6 décembre 2005, après avoir autorisé le déplacement d'un enfant recueilli par *kafala* en vue de son adoption en Belgique (Code civil belge, art. 361-5), permet son adoption par ses ressortissants.

Toutefois, pour concilier la recherche de l'intérêt de l'enfant recueilli en France et la volonté des Etats d'origine de ne pas porter atteinte à sa filiation, il semble plus opportun de limiter cette adoption à l'adoption simple qui ne détruit pas la filiation d'origine et qui peut être perçue comme contrevenant moins à la loi personnelle de l'enfant. L'adoption simple pourrait être prononcée dès lors qu'il est établi que l'enfant réside habituellement en France, sachant qu'à la majorité de l'enfant, l'adoption simple pourra être convertie en adoption plénière pendant un délai de deux ans (C. civ. art. 345 al. 2).

---

[96] Cass. 1re civ., pourvoi n°12-26.161.

[97] Voire sans délai : en ce sens Le Défenseur des droits, proposition de réforme 10-R009 ; rappelons aussi que la loi du 26 novembre 2003 ne prévoyait aucune durée minimale pour réclamer la nationalité française dans le cadre d'une *kafala*.

[98] JO du 18 mai 2013.

[99] En ce sens, proposition de loi relative à l'adoption des enfants régulièrement recueillis en *kafala*, A. Milon, enregistrée à la présidence du Sénat le 10 mars 2011.

D'autre part, il est opportun de conserver la voie consistant à permettre à l'enfant recueilli d'acquérir la nationalité française en vertu de l'article 21-12 du Code civil. Le délai de cinq ans pourrait être, cependant, réduit à trois ans, ce qui permettrait d'aligner la situation des enfants reçus en *kafala* sur la situation des mineurs étrangers recueillis par l'Aide sociale à l'enfance, (C. civ., art. 21-12, 1° et 2°).

L'enfant qui aura acquis la nationalité française, pourra ensuite faire l'objet d'une adoption simple ou plénière. Pour que l'adoption puisse être prononcée, il faudrait toutefois que soit recueilli le consentement des parents s'ils sont connus et vivants[100]. Lorsque tel n'est pas le cas, il faudrait ouvrir une tutelle et requérir le consentement du conseil de famille. Devant la réticence de certains juges chargés des tutelles qui refusent de nommer un conseil de famille et un tuteur en arguant que la *kafala* est reconnue de plein droit en France, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que si les conditions en sont remplies, le juge a l'obligation d'ouvrir une tutelle. Or, l'hypothèse de l'enfant simplement recueilli en *kafala* alors que ses parents sont décédés ou dans l'impossibilité d'exercer leurs droits parentaux satisfait ces conditions.

Il faudrait également que les familles obtiennent un agrément en vue de l'adoption[101] pour que le projet puisse être concrétisé (C. civ., art. 353-1, al. 1er et CASF, art. L. 225-2), sauf possibilité pour le juge de prononcer l'adoption malgré le refus d'agrément ou lorsqu'il n'a pas été délivré (C. civ., art. 353-1, al. 2). Cette possibilité pour le juge de dispenser le requérant en adoption de l'agrément a été introduite dans le code civil par la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996, qui a précisément prévu l'exigence de l'agrément lors de la phase judiciaire Il s'agit de permettre le prononcé de l'adoption lorsque l'enfant a été remis régulièrement à une personne ou à un couple par les autorités du pays où il est né[102], lorsqu'il a obtenu un titre de séjour pour venir en France et où il vit habituellement depuis de nombreux mois au sein de cette famille. Le juge doit cependant vérifier que les conditions légales de l'adoption sont remplies et que l'adoption sollicitée est conforme à l'intérêt de l'enfant. Il peut donc ordonner une enquête sociale et/ou une évaluation psychologique, s'il ne dispose pas des éléments suffisants pour statuer. Ce pouvoir du juge est de nature à prévenir le risque d'un contournement de l'exigence de l'agrément pour adopter.

Le défenseur des enfants a, quant à lui, proposé récemment de définir une procédure d'agrément applicable au recueil d'enfant par *kafala*, garantissant la fiabilité de l'enquête sociale et permettant de sécuriser la compétence des Conseils généraux, en complétant le Code de l'action sociale et des familles. L'exigence d'un agrément délivré sur la base d'une enquête apparaît en effet conforme à l'intérêt de l'enfant. Elle est aussi souhaitée par les familles qui estiment qu'un tel dispositif permettra d'instruire les demandes sur la base de données objectives et de faciliter l'obtention d'un visa[103].

On pourrait envisager que les personnes désirant obtenir une *kafala* puisse obtenir l'agrément spécifique des personnes accueillant durablement un enfant en vue de son adoption (proposition n°28).

---

[100] Cass. 1ère civ., 4 déc. 2013, n° 12-26.161 qui exclut l'adoption consentie par un conseil de famille alors que la mère n'a pas été déchue de ses droits parentaux.

[101] Les personnes ne devraient plus se voir refuser l'agrément en raison de leur projet de kafala. La modification de l'article 370-3 du Code civil montrera que l'agrément est nécessaire car la kafala ne sera que l'antichambre de l'adoption.

[102] Cette remise ne s'inscrit pas obligatoirement dans le cadre d'une adoption.

[103] Proposition de réforme visant à améliorer les droits et le statut juridique des enfants recueillis par Kafala en France (proposition de réforme 10-R009), 14 avril 2010.

PROPOSITION N°30

Modifier l'article 370-3, alinéa 2 du Code civil : « *L'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution, sauf si ce mineur ~~est né ou~~ réside habituellement en France ; dans ce cas seule une adoption simple peut être prononcée »*.
Modifier l'article 21-12, alinéa 3 du Code civil : *« Peut dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :*
1° L'enfant qui, depuis au moins trois ans est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou confié au service de l'aide sociale à l'enfance ».
Rappeler par circulaire qu'une tutelle doit être ouverte si les conditions en sont réunies même pour un enfant remis en *kafala.*

III. ACCOMPAGNER L'ADOPTION ET LA RECHERCHE DES ORIGINES PERSONNELLES

A. FACILITER L'ACCES AUX ORIGINES EN CONTINUANT A SSURER LA PROTECTION DE L'ENFANT A NAITRE

La question de l'accès aux origines personnelles des enfants dont la mère a accouché dans le secret est délicate et complexe car elle repose sur l'équilibre entre la protection de l'enfant au moment de sa naissance et le droit de l'enfant devenu adulte d'accéder à ses origines. Il convient donc de favoriser cet accès sans remettre en cause le caractère protecteur pour le nouveau-né et la femme qui accouche, de l'accouchement dans le secret.

1° L'accouchement secret avec recueil de l'identité de la mère de naissance

La loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées et pupilles de l'Etat a créé une instance, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP), placé auprès du ministre en charge des affaires sociales, et qui a pour mission de faciliter l'accès aux origines personnelles des personnes adoptées et pupilles de l'Etat.

Le dispositif mis en place prévoit la possibilité pour la femme de demander, lors de son accouchement, le secret de son admission et de son identité, sachant qu'elle est invitée à laisser son identité sous pli fermé remis au correspondant du CNAOP pour être déposé au dossier de l'enfant. Elle peut également laisser ouvertement son identité dans le dossier de l'enfant. Lorsque la « mère de naissance » a laissé son identité sous pli fermé, le secret sur son cette identité ne peut être levé, à la demande de la personne née sous le secret qui aura saisi le CNAOP, que si la mère contactée, dans le respect de sa vie privée par le mandataire du CNAOP, consent à cette levée du secret ou si elle y a consenti antérieurement de manière spontanée. Le secret est également levé si « le parent de naissance » est décédé, sauf s'il s'y est opposé lors d'une demande d'accès aux origines personnelles.

La loi a prévu le même dispositif concernant le « père de naissance » qui, quant à lui, ne peut plus demander le secret de son identité depuis la loi du 22 janvier 2002. Cependant, la Commission d'accès aux documents administratifs et la Cour administrative d'appel de Paris[104] ont précisé, à propos du père de naissance, que tout homme dont la paternité n'a pas été établie en droit, est un tiers dont l'identité n'a pas à être communiquée au pupille ou à l'adopté.

[104] CAA Paris, 17 juin 2004, confirmant TA Paris, 5 déc. 2002, inédit.

La loi de 2002, selon la volonté affirmée par le projet de loi présenté par la ministre de la Famille d'alors, a aménagé un équilibre entre les intérêts en présence. Le secret autrefois absolu et opposable à tous, y compris au pupille ou à l'adopté, est devenu réversible, à sa demande et avec l'accord du parent de naissance recherché.

Ce dispositif a été validé par deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Le premier arrêt, *Odièvre c. France*, rendu le 13 février 2003[105], a rejeté la requête de l'enfant né dans le secret devenu adulte, en considérant que « *la législation française* (c'est-à-dire la loi du 22 janvier 2002) *tente ainsi d'atteindre un équilibre et une proportionnalité suffisante entre les intérêts en cause* ». Le second arrêt, *Godelli c. Italie* rendu le 25 septembre 2012[106], se réfère au dispositif français mis en place par la loi du 22 janvier 2002, en tant qu'exemple de la recherche de l'équilibre entre les droits et intérêts en présence, pour condamner la législation italienne, laquelle ferme la porte à tout accès aux informations non identifiantes et à toute réversibilité du secret de l'identité de la mère de naissance. De même, dans une décision du 16 mai 2012[107], le Conseil constitutionnel français a jugé que ces dispositions relatives à l'accouchement dans le secret et ses conséquences sur l'accès aux origines de l'enfant ne sont contraires à aucun droit ou liberté garantis par la Constitution.

Cependant, selon les données statistiques recueillies par le CNAOP, un tiers environ des femmes qui accouchent actuellement sous le secret (soit 200 sur près de 600 naissances sous le secret par an au total) ne laisseraient pas leur identité dans le dossier de l'enfant, soit ouvertement, soit sous pli fermé. L'anonymat de la « mère de naissance » ne permet pas au CNAOP de la retrouver afin de la contacter à la demande de la personne en recherche de ses origines. L'anonymat ne permet pas la réversibilité du secret. Comme l'a souligné la députée Brigitte Barèges, chargée en 2011 par le Premier ministre d'une mission visant à étudier une éventuelle évolution de la législation portant sur l'accouchement anonyme, il s'agit non seulement d'un accouchement dans le secret mais également dans l'anonymat.

La proportion de l'anonymat est plus importante dans les dossiers du « passé » traités par le CNAOP. Ainsi, au 31 décembre 2012, selon les statistiques figurant au rapport annuel du CNAOP :

- 6097 demandes d'accès aux origines personnelles avaient été enregistrées depuis dix ans
- 5553 ont été traitées
- 2399 dossiers, soit 43% des dossiers traités, avaient été clos pour absence d'identification et/ou localisation, provisoirement, puisqu'une déclaration d'identité spontanée de l'un des parents de naissance pourrait encore survenir.

Pour favoriser l'accès des enfants nés dans le secret à leurs origines personnelles, il paraît impératif de limiter les cas d'anonymat de la mère. Il est donc proposé d'imposer à la « mère de naissance » de laisser son identité au lieu de l'inviter à le faire comme le prévoit le droit positif. En pratique, elle laissera son identité au correspondant départemental du CNAOP chargé de lui délivrer l'information et de lui proposer l'accompagnement prévus par le décret du 3 mai 2002, ou à la personne désignée par le directeur de l'établissement de santé. Le correspondant sera chargé de vérifier cette identité, qu'il consignera dans un pli fermé versé au dossier de l'enfant. Le dispositif actuel, qui a montré son efficacité depuis onze ans, serait par ailleurs maintenu. La femme qui accouche recevrait, comme aujourd'hui, la garantie que le secret de son identité ne sera levé que si elle y consent, soit sur son initiative en cas de levée spontanée du secret qu'elle peut faire à tout moment, soit dans l'hypothèse où elle serait

[105] CEDH, *Odièvre* c/ *France*, 13 févr. 2003, aff. 42326/98.
[106] CEDH *Godelli* c/ *Italie*, 25 septembre 2012, n°33783/09.
[107] Conseil constitutionnel 16 mai 2012, QPC 2012-248.

contactée par le CNAOP à la demande de la personne qu'elle a mise au monde, ou encore lors de son décès si elle ne s'y est pas opposée avant.

L'intérêt de cette modification est permettre de retrouver la mère de naissance dont le nom figurera dans le dossier de l'enfant.

Les membres du groupe de travail proposent donc un compromis entre le droit de l'adopté ou du pupille de connaître ses origines s'il en fait la demande et le droit de la mère de naissance d'accoucher secrètement dans une maternité, ce qui garantit à la femme d'accoucher dans de bonne conditions sanitaires et partant, à l'enfant de naître de manière sécurisée.

Les membres du groupe, à l'unanimité, se prononcent en faveur du maintien de la possibilité pour la femme qui le demande, d'accoucher sous le secret. De même, ils se prononcent en faveur du maintien du dispositif actuel qui garantit à cette femme que son identité sera conservée dans le dossier de l'enfant et ne sera communiquée à ce dernier (ou à ses descendants) que s'il en fait la demande et que contactée par le CNAOP, elle consent à la levée du secret (ou, si elle y a consenti antérieurement en levant spontanément le secret).

Il s'agit là d'un impératif de santé publique. En effet, ce dispositif garantit à la femme d'accoucher dans de bonnes conditions sanitaires ; il permet au nouveau-né de bénéficier des soins nécessaires à sa santé physique et psychique. Il est des situations dans lesquelles les femmes ne viendraient plus accoucher à l'hôpital si elles ne pouvaient plus le faire dans le secret ; il pourrait en être ainsi des femmes en situation irrégulière ou en très grande détresse. Il s'agit d'éviter les accouchements en dehors de tout suivi médical et les abandons d'enfants sur la voie publique. L'UNAF a notamment mis en avant, dans le cadre de son audition par le Cabinet de la ministre déléguée à la Famille, les risques liés à la levée du secret.

Le dispositif français, qui a reçu l'aval de la Cour européenne des droits de l'Homme, nous semble moins « barbare » que le système des boîtes à bébé, mis en place dans certains pays voisins (Allemagne et Autriche), qui consiste à déposer le nouveau-né, anonymement dans une boîte, certes aménagée. Les boîtes à bébés sont les héritières des « tours » installés dans les murs d'enceinte des établissements religieux à compter du VIIIème siècle dans toute l'Europe. Or les « tours » ont été progressivement remplacés en France à compter du XVIIème siècle par l'accouchement sous secret à l'hôpital, puis définitivement abandonnés à la fin du XIXème siècle lors de l'instauration de « bureaux ouverts » de jour comme de nuit, où les enfants pouvaient être remis dans le secret.

L'accouchement secret avec recueil de l'identité de la mère de naissance, ainsi qu'il est proposé, est le seul dispositif permettant l'accès aux origines personnelles, au contraire de l'accouchement ou du dépôt anonymes.

Ce dispositif se fonde toutefois sur la confiance que la femme peut avoir envers l'institution qui l'organise. Lorsqu'elle demande le secret lors de son accouchement, elle ne peut pas imaginer que son identité sera automatiquement communiquée à l'enfant lorsqu'il aura dix-huit ans s'il en fait la demande : elle ne peut pas se projeter dans cet avenir. Il est donc essentiel qu'elle ait la garantie d'être consultée pour le recueil de son consentement à la levée du secret.

L'expérience des professionnels du CNAOP, depuis onze ans, démontre que la communication de l'identité, voire la rencontre entre les personnes concernées, nécessitent une « quasi » médiation préalable dans la plupart des cas et bien souvent un certain temps de réflexion. Ceci évite des rencontres « sauvages » et amères, puisque non consenties et les désillusions qui s'ensuivent de part et d'autre. Les professionnels du CNAOP, conscients de ces difficultés, ont mis en place des dispositifs d'échanges de courriers et de rencontre « anonymes » (soixante-cinq cas), qui permettent une mise en relation progressive.

La levée du secret non consentie n'est pas de nature à faciliter l'accès aux origines personnelles et ce, d'autant plus que son instauration par une loi nouvelle serait de nature à dissuader un certain nombre de femmes d'accepter le dispositif de l'accouchement secret en maternité : ces femmes ne pourraient plus alors être retrouvées puisqu'elles seraient devenues totalement anonymes et auraient laissé le nouveau-né, sans fournir aucun renseignement.

Après avoir discuté de cette question, la majorité des membres du groupe proposent de ne pas modifier le dispositif mis en place en cas de décès de la mère de naissance. Si elle n'a pas été contactée par le CNAOP avant son décès, ou si elle n'a pas expressément refusé la communication de son identité après sa mort, le secret est levé à la demande de la personne concernée. Une autre solution reviendrait à restreindre l'accès aux origines des enfants nés dans le secret, ce que les membres du groupe ne souhaitent pas.

En tout état de cause, les membres du groupe de travail tiennent à rappeler que, si une loi nouvelle permettait la communication de l'identité du ou des parents de naissance couverte par le secret, sans l'accord préalable des intéressés, elle ne pourrait en aucun cas s'appliquer de manière rétroactive aux situations du passé, au contraire de la loi du 22 janvier 2002, analysée comme une loi de procédure.

2° L'accès aux informations médicales

Les personnes nées sous le secret font état du fait qu'en raison du secret de leur naissance, elles n'ont pas la possibilité d'accéder aux informations médicales éventuellement recueillies lors de l'accouchement, alors même qu'il y aurait nécessité thérapeutique, pour elles-mêmes ou leurs propres enfants.

Dans l'hypothèse d'une assistance médicale à la procréation avec don de gamètes, le législateur a apporté deux dérogations à l'interdiction de communiquer toute information sur le donneur et sur le receveur, en cas de nécessité thérapeutique : il est prévu que les informations médicales à communiquer ne seront pas identifiantes et transiteront par les médecins. D'une part, l'article L. 1244-6 du Code de la santé publique prévoit que : « *Les organismes et établissements autorisés dans les conditions prévues à l'article L. 2142-1 fournissent aux autorités sanitaires les informations utiles relatives aux donneurs. Un médecin peut accéder aux informations médicales non identifiantes en cas de nécessité thérapeutique concernant un enfant conçu à partir de gamètes issus de don*. » D'autre part, il résulte du dernier alinéa de l'article L. 1131-1-2, inséré dans ce code par la loi du 7 juillet 2011, que « *Lorsqu'est diagnostiquée une anomalie génétique grave dont les conséquences sont susceptibles de mesures de prévention, y compris de conseil génétique, ou de soins chez une personne qui a fait un don de gamètes ayant abouti à la conception d'un ou plusieurs enfants ou chez l'un des membres d'un couple ayant effectué un don d'embryon, cette personne peut autoriser le médecin prescripteur à saisir le responsable du centre d'assistance médicale à la procréation afin qu'il procède à l'information des enfants issus du don dans les conditions prévues au quatrième alinéa*. »[108]

Il est proposé d'aménager un accès aux informations médicales, non identifiantes, recueillies lors de l'accouchement sous secret et concernant la mère de naissance – et éventuellement le père biologique –, en cas de nécessité thérapeutique pour l'enfant ou de possibilité de prévention des conséquences d'une maladie génétique grave. Cependant, ces

[108] M.-C. Le Boursicot, *Accès aux origines personnelles : la délicate pesée des intérêts en présence*, RJPF 2013-9/28.

informations, couvertes par le secret médical, seraient communiquées au médecin de l'enfant ou, s'il est mineur, de ses parents ou représentants légaux.

Il est apparu aux membres du groupe qu'il n'était pas opportun de permettre à l'enfant né sous le secret d'accéder directement au dossier médical de sa mère de naissance, puisque cet accès n'est pas autorisé aux autres ayants-droit de la mère, y compris aux enfants dont la filiation est établie.

3° Un meilleur accompagnement des mères de naissance, notamment des mineures, et de celles qui reprennent leur enfant après l'avoir reconnu

Un accompagnement spécifique par une personne majeure de leur choix est prévu par la loi pour les mineures qui demandent une interruption volontaire de grossesse[109]. Il semble que lorsque la mère communique son identité lors de l'accouchement et qu'il apparaît qu'elle est mineure, elle devrait également pouvoir bénéficier d'un accompagnement spécifique compte tenu de l'importance de la décision qu'elle s'apprête à prendre pour son avenir et celui de son enfant. Il est donc proposé de compléter le dispositif d'accompagnement des mères de naissance prévu par les textes actuels pour toutes celles qui demandent le secret, par l'aménagement d'un accompagnement spécifique aux accouchées mineures. Si la femme qui demande à accoucher sous le secret est mineure, le correspondant du CNAOP qui reçoit son identité et lui propose l'accompagnement psychologique et social prévu par l'article L. 223-7 du Code de l'action sociale et des familles, lui propose également de se faire accompagner dans sa démarche par une personne majeure de son choix.

Par ailleurs, lorsqu'une mère de naissance se rétracte après avoir accouché dans le secret, il semble nécessaire de lui proposer un accompagnement de quelques semaines pendant la période qui suit la réunion avec l'enfant, dont il convient d'assurer la protection dans ce contexte particulier. Lorsque la mère de naissance se rétracte et reprend l'enfant après l'avoir reconnu, elle peut avoir besoin d'une aide et d'un accompagnement, que peut lui proposer le service de l'aide sociale à l'enfance auquel l'enfant était confié précédemment.

4° Un CNAOP compétent pour faciliter l'accès aux origines personnelles de toutes les personnes adoptées

La procédure telle qu'elle ressort du texte de la loi et du décret n°2002-781 du 3 mai 2002, a été construite sur l'hypothèse du secret de leur identité demandé par les parents de naissance, soit lors de l'accouchement par la mère de naissance seulement, soit lors de la remise par les deux parents de l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance pour qu'il soit admis en qualité de pupille de l'Etat (hypothèse supprimée par la loi du 22 janvier 2002). En pratique, les personnes adoptées auxquelles l'identité de leurs parents de naissance est communicable parce que non couverte par le secret, ne peuvent pas bénéficier de l'aide du CNAOP pour accéder à leurs origines personnelles, même si en fait, elles ne connaissent ni l'identité complète de leurs parents de naissance ni surtout leur adresse actuelle. Le CNAOP est pourtant doté de moyens d'investigation pour faire ces recherches. Paradoxalement, les enfants trouvés ne sont pas concernés par le secret tel que défini par la loi de 2002.

En outre, les personnes adoptées nées à l'étranger sont actuellement quasiment exclues du dispositif, parce que la législation de leur pays d'origine ignore l'accouchement sous secret. Il

[109] CASF art. L. 2212-4 et L. 2212- 7.

est écrit dans le rapport d'activité de 2012 du CNAOP[110] : « *Le CNAOP n'est pas compétent pour instruire la demande d'une personne principalement lorsque celle-ci connaît l'identité de ses parents de naissance, lorsqu'elle est née dans un pays étranger qui ne prévoit pas la possibilité pour les parents de naissance de demander le secret de leur identité, lorsqu'elle n'a été ni pupille de l'Etat, ni adoptée, ou lorsque son dossier est librement communicable selon les dispositions du code du patrimoine.* »

Néanmoins, la loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 a expressément prévu que le CNAOP pouvait intervenir en matière d'adoption internationale. L'article L. 147-5 du Code de l'action sociale et des familles prévoit en son dernier alinéa : « *Pour satisfaire aux demandes dont il est saisi, le conseil recueille également, auprès de l'Autorité centrale pour l'adoption, de la mission de l'adoption internationale ou des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, les renseignements qu'ils peuvent obtenir des autorités du pays d'origine de l'enfant en complément des informations reçues initialement*. »

Le support législatif existe donc ; cependant, il convient de faciliter les démarches des enfants adoptés. Le Conseil national des adoptés a également préconisé d'élargir les missions du CNAOP aux adoptions internationales.

Il est ainsi proposé d'ajouter dans le Code de l'action sociale et des familles un article permettant au CNAOP de faciliter la mise en relation des personnes adoptées et pupilles de l'Etat avec leurs parents de naissance, qu'il y ait ou non secret de l'identité de ces derniers.

5° La saisine du CNAOP par les mineurs

Le groupe de travail a également réfléchi à la question de la saisine du CNAOP par le mineur.

Depuis la réforme opérée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le mineur qui a atteint l'âge de discernement, peut avec l'accord de ses représentants légaux, saisir le CNAOP.

Le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles s'étant exprimé en faveur d'une saisine possible seulement à la majorité[111], compte tenu de la spécificité de la démarche, une discussion s'est instaurée dans le groupe sur l'opportunité de modifier la règle existante. La majorité des membres du groupe s'est prononcée en faveur d'une possibilité pour le mineur de plus de treize ans de saisir le CNAOP avec l'autorisation des représentants légaux pendant toute la minorité. Des opinions minoritaires se sont exprimées en faveur d'un accès à compter de dix-huit ans seulement, tandis que d'autres étaient favorables à un accès du mineur à compter de seize ans sans l'accord des représentants légaux. Il est finalement proposé de permettre la saisine du CNAOP par le mineur de plus de treize ans, avec l'accord de ses représentants légaux : cette limite « objective » de l'âge remplacerait la référence au mineur capable de discernement, moins précise.

6° De nouveaux outils pour le CNAOP

Conformément à une demande reprise constamment par le CNAOP depuis son rapport annuel de 2005, et à la préconisation figurant au rapport *Barèges*, il conviendrait de lui donner

[110] www.cnaop.gouv.fr, Rapport d'activité 2012.

[111] www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/1140000571. Voir aussi Rapport parlementaire de B. Barèges Doc. fr. 2010. Dans le rapport Barèges, il est indiqué que les autres législations qui prévoient la communication de l'identité des parents de naissance aux personnes adoptées, réservent cette faculté aux personnes majeures ; voir notamment la loi espagnole de 2007 avec l'exception de la Catalogne (accès à quatorze ans).

accès au Répertoire national des identifiants des personnes physiques (RNIPP), afin de lui permettre de vérifier l'identité de la mère et du père de naissance, de les localiser et de les contacter à coup sûr.

Par ailleurs, il ressort de la lecture des rapports annuels du Conseil que celui-ci sollicite depuis de nombreuses années un « *double guichet* » pour les déclarations d'identité spontanées des parents de naissance ; ainsi que pour celles de leurs ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés (CASF, art. L. 147-2 -2°, 3° et 4°). En effet, alors qu'en vertu de l'article L. 147-3 du Code de l'action sociale et des familles, les demandes d'accès aux origines personnelles peuvent être formées auprès du CNAOP ou du président du Conseil général, les déclarations d'identité ne peuvent être reçues que par le CNAOP. La mère de naissance en particulier ne peut donc pas lever le secret spontanément, auprès des services de l'aide sociale à l'enfance auxquels l'enfant a été remis lors de sa naissance.

Prévoir le double guichet serait de nature à faciliter la recherche des parents de naissance par le CNAOP, lors d'une demande d'accès aux origines personnelles.

Il est donc proposé de donner de nouveaux « outils » au CNAOP : accès au Répertoire national des identifiants des personnes physiques et double guichet pour les levées de secret spontanées et les déclarations d'identité.

PROPOSITION N°31

Modifier l'alinéa 1 de l'article L. 222-6 du Code de l'action sociale et des familles :
« *Toute femme qui demande, lors de son accouchement, la préservation du secret de son admission et de son identité par un établissement de santé est informée des conséquences juridiques de cette demande et de l'importance pour toute personne de connaître ses origines et son histoire. Elle est donc invitée à laisser, si elle l'accepte, des renseignements sur sa santé et celle du père, les origines de l'enfant et les circonstances de la naissance. Elle communique son identité au correspondant du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, chargé de la consigner sous pli fermé, déposé au dossier de l'enfant. Elle est informée de la possibilité qu'elle a de lever à tout moment le secret de son identité et, qu'à défaut, son identité ne pourra être communiquée que dans les conditions prévues à l'article L. 147-6. Elle est également informée qu'elle peut à tout moment lever le secret ~~et~~/ou ~~donner son identité sous pli fermé ou~~ compléter les renseignements qu'elle a donnés au moment de la naissance. Les prénoms donnés à l'enfant et, le cas échéant, mention du fait qu'ils l'ont été par la mère, ainsi que le sexe de l'enfant et la date, le lieu et l'heure de sa naissance sont mentionnés à l'extérieur du pli fermé. Ces formalités sont accomplies par les personnes visées à l'article L. 223-7 avisées sous la responsabilité du directeur de l'établissement de santé. A défaut, elles sont accomplies sous la responsabilité de ce directeur.* »

Modifier l'alinéa 3 de l'article L. 222-6 du Code de l'action sociale et des familles :
« *Sur leur demande ou avec leur accord, les femmes mentionnées au premier alinéa bénéficient d'un accompagnement psychologique et social de la part du service de l'aide sociale à l'enfance. Lorsqu'il apparaît que la femme ayant demandé la préservation du secret de son admission et de son identité est mineure, il lui est proposé de se faire accompagner dans sa démarche par la personne majeure de son choix.* »

Modifier l'alinéa 4 de l'article L. 222-6 du Code de l'action sociale et des familles : *Pour l'application des deux premiers alinéas, ~~aucune pièce d'identité n'est exigée et~~ il n'est procédé à aucune enquête.* »

Modifier l'article L. 223-7 alinéa 1 du même code : *«Pour l'application de l'article L. 222-6, dans chaque département, le président du conseil général désigne au sein de ses services au moins deux personnes chargées d'assurer les relations avec le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, d'organiser, dès que possible, la mise en œuvre de l'accompagnement psychologique et social dont peut bénéficier la femme et, lors de la naissance, de consigner son identité sous le pli fermé mentionné au premier alinéa de l'article L. 222-6, de lui délivrer l'information prévue à l'article L. 224-5 et de recueillir les renseignements relatifs à la santé des père et mère de naissance, aux origines de l'enfant et aux raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption. Elles s'assurent également de la mise en place d'un accompagnement psychologique de l'enfant.*

Insérer après l'article L. 147-6 du Code de l'action sociale et des familles un article L. 147-6-1 : *« Le Conseil aide les personnes adoptées et pupilles de l'Etat à entrer en relation avec leurs parents de naissance lorsque l'identité de ces derniers peut leur être communiquée, notamment en l'absence de secret. »*

Modifier l'article L. 147-2 du Code de l'action sociale et des familles : Après le mot « mineur », la fin du troisième alinéa du 1° de l'article L. 147-2 du Code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigée : *« et qu'il a atteint l'âge de treize ans, par celui-ci avec l'accord de ses représentants légaux ».*

Insérer à l'article L. 147-8 du Code de l'action sociale et des familles, un 3ème alinéa : « *Le procureur de la République communique au conseil national, sur sa demande, les éléments figurant dans les actes de naissance d'origine, lorsque ceux-ci sont considérés comme nuls en application de l'article 354 du code civil.*
« Sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, les administrations ou services de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de réunir et de communiquer au conseil national les renseignements dont ils disposent permettant de déterminer les adresses de la mère et du père de naissance.
« Sous les mêmes réserves, le Conseil national peut se faire communiquer par le Répertoire national des identifiants des personnes physiques les éléments permettant de vérifier les adresses de la mère et du père de naissance. »

Modifier l'article L. 147-3 du Code de l'action sociale et des familles, alinéa 2 : « *Le père ou la mère de naissance qui font une déclaration expresse de levée du secret ou les ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés du père ou de la mère de naissance qui font une déclaration d'identité, soit auprès du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, soit auprès du président du Conseil général, sont informés que cette déclaration ne peut pas être retirée et qu'elle ne sera communiquée à la personne concernée que si celle-ci fait elle-même une demande d'accès à ses origines. »*

Autoriser la communication au médecin de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux s'il est mineur, des informations médicales, non identifiantes, recueillies lors de l'accouchement sous le secret et concernant la mère de naissance - éventuellement le père biologique -, en cas de nécessité thérapeutique pour l'enfant ou de possibilité de prévention des conséquences d'une maladie génétique grave.

Ajouter à la fin du deuxième alinéa de l'article L. 224-6 du Code de l'action sociale et des familles :
« *Lorsque les parents de l'enfant ou l'un d'entre eux reprend l'enfant, les services de l'aide sociale à l'enfance les informent de l'ensemble des mesures dont ils peuvent bénéficier et leur proposent un accompagnement spécifique.* »

B. FAVORISER LA REUSSITE DE L'ADOPTION

L'un des impératifs de la réforme réside dans la lutte contre les échecs des adoptions et une meilleure adéquation entre les réalités de l'adoption aujourd'hui et les conditions dans lesquelles elle est réalisée. Pour atteindre ce double objectif, il convient à la fois de placer l'intérêt de l'enfant au cœur du dispositif mais aussi de mieux préparer les adoptants aux réalités de l'adoption et enfin de les accompagner de manière plus efficace avant, pendant et après l'adoption.

1° Placer l'intérêt de l'enfant au cœur du dispositif

a. Instaurer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique

L'adoptabilité peut être définie comme « l'aptitude à être adopté ». Si le terme revêt incontestablement un aspect juridique signifiant que l'enfant remplit les conditions pour être adopté, il est désormais admis que l'adoptabilité comporte d'autres aspects. L'enfant doit être prêt à être adopté et à établir avec les adoptants des liens susceptibles de permettre la réussite de l'adoption. « *Tous les enfants ne sont pas adoptables, et tous ne le souhaitent pas* »[112]. Selon le Docteur Levy-Soussan[113], médecin psychiatre, les bilans d'adoptabilité non faits ou mal faits posent problème car certains enfants ne sont pas adoptables psychologiquement. Un certain nombre d'obstacles liés à la situation de l'enfant peuvent entraîner l'échec de l'adoption : un ancrage très fort dans la famille d'accueil, un maintien des liens avec des membres de la famille, un vécu traumatique excluant l'attachement, etc. Il semblerait que dans les situations d'échec d'adoption, le bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale n'ait pas toujours été réalisé.

Dans le processus menant à l'adoption, les capacités des candidats à l'adoption sont examinées de manière particulièrement approfondie ; il n'en va pas de même pour l'enfant même déjà grand, puisque l'adoption est présumée conforme à son intérêt.

---

[112] C. Sellenet, *Adoptabilité et apparentement, deux points faibles de l'adoption*, in *Du placement à la suppléance familiale* (coord. par B. Tillard et A. Rurka), Paris, L'Harmattan, 2009, p. 103-115.
[113] Audition par le Groupe de travail *Intérêt supérieur de l'enfant*, auprès du Défenseur des droits.

L'adoptabilité médico-psycho-sociale a fait l'objet de travaux importants et nombreux. Un consensus existe sur la nécessité de systématiser un bilan préalable d'adoptabilité médico-psycho-sociale avant même de lancer la procédure légale d'adoption. Il a ainsi été notamment recommandé par le Groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant auprès de la Défenseure des droits de l'enfant (2013) et par le plaidoyer pour l'adoption nationale mais aussi par des spécialistes de l'adoption comme Catherine Sellenet ou Pierre Levy-Soussan.

Un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique devrait être réalisé pour tout enfant qui serait susceptible de faire l'objet d'un projet d'adoption. Il pourrait être renouvelé plusieurs fois selon l'âge de l'enfant. « *L'adoptabilité de l'enfant doit être établie avant qu'un apparentement précis soit envisagé, c'est à dire avant qu'une famille adoptive potentielle soit identifiée. Un enfant ne doit pas être déclaré adoptable parce qu'une famille désire l'adopter. L'adoptabilité doit être établie antérieurement.* »[114]

Ce bilan ne pourrait concerner que les enfants français ou recueillis en France, les conditions de l'adoption étrangère échappant en grande partie à la maîtrise des services français d'adoption.

Le service international et le Centre international de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille affirment à propos du bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale, que « *l'étude permet d'établir un diagnostic de la situation personnelle et familiale de l'enfant. Il convient de procéder à un diagnostic aussi complet et correct que possible de la santé mentale, physique, émotionnelle et relationnelle de l'enfant* ». Selon le rapport du Groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant auprès de la Défenseure des droits de l'enfant, ce bilan établirait un diagnostic précis sur les traumatismes de l'enfant et ses besoins thérapeutiques, ferait état du sentiment de l'enfant face à son adoption et des liens d'attachement qu'il a éventuellement noués avec les membres de sa famille, avec les personnes à qui sa garde a été antérieurement confiée ou avec d'autres adultes.

L'objectif du bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale est de déterminer si l'adoption est la solution adéquate pour l'enfant et quelles sont les caractéristiques et les aptitudes que devra présenter la famille à qui l'enfant est confié.

[114] Service social international et Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille, Fiches n°21, septembre 2006.

PROPOSITION N°32

La section 3 du chapitre V du titre II du livre II de la partie législative du Code de l'action sociale et des familles relative à l'adoption des pupilles de l'État est intitulée : « *Bilan d'adoptabilité* ». Elle comprend un seul article, l'article L. 225-1 modifié.

Modifier l'article L. 225-1 du Code de l'action sociale et des familles :

« *Un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale doit être réalisé pour tout enfant susceptible de faire l'objet d'un projet d'adoption* ».

En conséquence, la section relative à l'adoption des pupilles de l'État deviendrait la section 2 du chapitre V du titre II du livre II de la partie législative du Code de l'action sociale et des familles.

Compléter l'article L. 221-1, 4° du Code de l'action sociale et des familles :

« *Un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés, dont la composition est fixée par décret, examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans, une fois tous les ans la situation des enfants de deux à six ans, et une fois tous les deux ans la situation des enfants de plus de six ans. Il peut, notamment, rendre un avis tendant à la modification du statut juridique de l'enfant. Si un projet d'adoption est envisagé, le Comité de veille et d'orientation des enfants protégés demande un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale de l'enfant concerné avant de rendre son avis. Le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés peut être saisi par la personne ou le service à qui l'enfant a été confié. Il entend les parents de l'enfant, qui peuvent se faire accompagner d'un avocat ou de la personne de leur choix. Les avis du Comité sont notifiés aux parents de l'enfant.*

b. Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant

Malgré une diminution significative du nombre de demandeurs d'agrément en vue d'une adoption, 23 000 familles (couples mariés ou célibataires) résidant en France, sont actuellement titulaires d'un agrément en cours de validité (durée 5 ans).

Ce chiffre, comparé au nombre d'adoptions effectivement réalisées (moins de 2 500 adoptions nationales et internationales confondues en 2012) montre à lui seul que la grande majorité des familles agréées (3/4 environ) ne finaliseront pas leur démarche par l'accueil d'un enfant en vue de son adoption.

Ce constat, fait depuis de nombreuses années et mis particulièrement en évidence dans le rapport « *L'accompagnement de l'adoption* » de Marie-Christine Le Boursicot remis à Christian Jacob en 2002 et le rapport Colombani de 2005[115], est un premier signe de l'inadéquation de l'agrément délivré en France aux candidats à l'adoption.

Dans les départements qui ont mis en place de véritables séquences d'information-réflexion préalables à l'agrément, le nombre des défections a augmenté de façon significative[116]. Par ailleurs, le taux de refus d'agrément varie considérablement d'un département à l'autre.

[115] préc.

[116] 2/3 des personnes présentes à ces réunions n'entament pas la procédure d'agrément proprement dite dans le Val d'Oise, $^{1}/_{3}$ ne le font pas non plus en Seine-Maritime.

Bien que délivrés massivement, les agréments en cours de validité ne permettent pas vraiment de répondre aux attentes notamment des conseils de famille des pupilles de l'Etat qui recherchent des familles pour les enfants déclarés juridiquement adoptables. La même remarque peut être faite s'agissant de l'adoption internationale : en comparaison des populations des trois pays, l'Italie ou l'Espagne réalisent plus d'adoptions que la France. Il apparaît donc que les agréments délivrés aux familles françaises répondent moins bien aux attentes des pays d'origine des enfants adoptables.

On peut dès lors se demander quel est le but assigné à l'agrément français et pourquoi il ne répond plus, depuis plus d'une décennie, à sa finalité qui est de permettre de trouver des familles pour les enfants adoptables.

Si la plupart des départements délivrent aux candidats à l'adoption des informations concernant les procédures, les chiffres de l'adoption et leur diminution constante, nombre d'entre eux n'abordent que ces deux thématiques. Les questions relatives à la filiation adoptive et au vécu quotidien de l'enfant, révélateur de traumatismes, sont abordées dans le cadre des évaluations sociale et psychologique, de façon parcellaire, comme si, encore aujourd'hui, il suffisait de se vouloir parent et de n'être pas psychiquement fragile pour le devenir par adoption.

Il ne fait pas de doute que le paysage de l'adoption internationale a changé, notamment du fait des pays dits « d'origine » qui mettent désormais en œuvre le principe de subsidiarité [117] et font ainsi prévaloir l'adoption nationale[118].

Il y a plus de trente ans que l'adoption internationale a ouvert, pour les familles françaises, la voie de l'adoption d'enfants dits « à particularité » du fait de leur âge, leur maladie ou leur handicap ou encore de la présence de fratrie. Cependant, il est évident encore aujourd'hui que les enfants présentant les mêmes caractéristiques sont moins adoptés en France qu'à l'étranger.

Si le nombre d'enfants très jeunes arrivant des pays d'origine a notablement baissé, la grande majorité d'entre eux a encore moins de six ans. Cela explique en grande partie la diminution de la part de l'adoption internationale qui peut être actuellement observée.

Les enfants de moins d'un an représentent quant à eux 90% de l'adoption nationale.

Cependant, selon les rapports réguliers de l'ONED sur la situation des pupilles de l'Etat, 2/3 des pupilles de l'Etat ne sont pas adoptés et parmi eux, figurent beaucoup d'enfants ayant fait l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon tardive.

Dans le cadre du processus susceptible de déboucher sur l'obtention d'un agrément, il est nécessaire de préparer les candidats à l'adoption à prendre en compte les « origines » de l'enfant, les causes de son adoptabilité, mais aussi son histoire et ses attachements passés. Il convient également de mettre l'accent sur la réalité des échecs de l'adoption qui sont liés au désenchantement des enfants qui croyaient qu'ils auraient désormais « tout ce qu'ils voudraient » et à la désillusion des parents qui attendent en réalité un enfant plus jeune ou qui pensent que c'est parce que l'enfant était trop âgé que l'adoption a échoué. Cette réflexion demande du temps, de la maturation. Les réunions d'information-formation ne peuvent être que des pistes de réflexion personnelle, d'introspection véritable.

Il faut provoquer un cheminement. Cet objectif ne pourra pas être atteint en ajoutant une réunion ou deux entretiens d'évaluation supplémentaires, mais sans doute en accordant plus de temps à l'information pluridisciplinaire avant l'agrément, en acceptant l'interruption momentanée des démarches, en révisant l'agrément fondamentalement à l'issue de la 1ère

[117] Ce principe est affirmé tant dans la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 21, b) que dans la Convention de La Haye du 29 mai 1993 relative à l'adoption internationale (art. 4, b).

[118] Par exemple, les autorités colombiennes ont décidé de ne plus confier d'enfant de moins de huit ans à des familles étrangères ; or, la plupart des familles françaises ont un agrément pour un enfant plus jeune.

année et sans doute de la 3ème (et non pas en modifiant la notice à la demande des intéressés).

Il faudrait parvenir à délivrer un agrément *in concreto*, correspondant à l'enfant qui peut être apparenté réellement.

En l'état actuel du droit positif, les textes ne précisent pas clairement la finalité de l'agrément en vue d'adoption. Celle-ci n'est envisagée que dans un texte d'origine réglementaire : « *le président du conseil général doit s'assurer que les conditions d'accueil offertes par le demandeur sur les plans familial, éducatif et psychologique correspondent aux besoins et à l'intérêt d'un enfant adopté* » (CASF, art. R. 225-4).

Au niveau législatif, rien n'est précisé sur la finalité de l'agrément évoqué dans une section relative à l'adoption des pupilles de l'Etat (CASF, art. L. 225-2 et s.), alors qu'il est également nécessaire pour l'adoption d'un enfant à l'international.

Le Conseil supérieur de l'adoption, dans son rapport sur l'agrément, rendu public en 2011[119], souligne l'importance de redéfinir pleinement le cadre de l'agrément. Il préconise d'envisager l'agrément comme une mesure de protection de l'enfance et d'en redéfinir la finalité même. L'agrément ne doit plus être conçu comme une reconnaissance de la capacité d'accueillir un enfant, envisagée *in abstracto*, mais il doit être délivré conformément aux besoins et à l'intérêt des enfants adoptables et compte tenu de la réalité de l'adoption.

Tout au long du processus susceptible de déboucher sur la délivrance de l'agrément, il faut s'assurer que les candidats à l'adoption seront en capacité de répondre aux besoins de l'enfant qui leur sera proposé à l'adoption, en France ou à l'étranger, et de faire évoluer leur projet initial. L'agrément atteste de la capacité des personnes qui souhaitent adopter à s'adapter et à évoluer au regard des besoins de l'enfant en attente d'une adoption. À cet effet, il importe de faciliter la révision de l'agrément, à tout moment, afin que celui-ci fasse référence à l'enfant susceptible d'être apparenté dans les faits et non dans l'imaginaire des candidats à l'adoption. En outre, la prorogation de l'agrément doit être envisagée dès lors qu'un apparentement a été effectué afin de permettre l'aboutissement de la procédure[120].

Par ailleurs, la notice, qui décrit le projet d'adoption des personnes agréées et qui est jointe à l'agrément, doit être refondue. En effet, celle-ci devrait présenter plus précisément le projet du candidat, notamment en ce qui concerne l'âge du ou des enfants souhaité(s), et la prise en compte de son (leur) état de santé et de ses (leurs) besoins spécifiques.

Ces préconisations du Conseil supérieur de l'adoption ont été reprises dans le rapport du Défenseur des droits « *L'adoption et l'intérêt supérieur de l'enfant* » de 2013.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 17 mai 2013[121] relative à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe, a également jugé que les dispositions relatives à l'agrément ne sauraient conduire à ce que celui-ci soit délivré sans que l'autorité administrative ait vérifié, dans chaque cas, l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant. La proposition de loi *Tabarot* prévoyait également, dans son article 3, d'affirmer la primauté de l'intérêt de l'enfant en l'érigeant en finalité de la délivrance de l'agrément en vue de l'adoption. La rapporteure de la Commission chargée d'examiner la proposition constate que « *toutes les personnes entendues par la commission spéciale dans le cadre de ses travaux ont salué une initiative bienvenue.* » Elle cite notamment Madame d'Ornano, vice présidente du Conseil général du Calvados selon laquelle « *l'agrément ne doit pas seulement être conçu comme la reconnaissance d'une capacité à adopter mais comme un véritable outil de protection de l'enfance* ». Dans le cadre de son audition par le cabinet de la ministre de la

[119] Vers une réforme de l'agrément en vue d'adoption, 11 janvier 2011.
[120] V. proposition de loi *Tabarot*, préc.
[121] Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013.

Famille, la Mission de l'adoption internationale a également proposé une réforme de la procédure de l'agrément pour le faire correspondre aux réalités de l'adoption.

L'objectif principal à atteindre est donc de mieux répondre aux besoins des enfants en attente d'adoption en mettant en œuvre l'apparentement qui leur répond le mieux.

Dans cette perspective, il convient :

- d'améliorer l'évaluation des candidats et l'adéquation de leur projet parental avec les besoins (y compris spécifiques) des enfants pupilles de l'État et/ou des enfants étrangers qui pourraient leur être confiés[122] ;
- de mieux informer les candidats sur la réalité de leur projet, sur les spécificités de la parenté adoptive dans le contexte actuel de l'adoption interne et internationale et sur les besoins spécifiques des enfants adoptables ;
- de redéfinir l'agrément pour améliorer la qualité du projet d'adoption et modifier le contenu de la notice, annexée à la décision d'agrément, en y apportant des compléments.
- de permettre la révision du projet dans la première année de l'agrément.

PROPOSITION N°33

Insérer une section spécifique dans le Code de l'action sociale et des familles sur l'agrément en vue d'adoption regroupant les articles L. 225-2 (sauf le premier alinéa) à L. 225-8 et introduire cette section par un article ainsi rédigé :

« L'agrément en vue d'adoption a pour finalité l'intérêt supérieur de l'enfant en attente d'adoption. Il est délivré lorsque la personne candidate à l'agrément est en capacité de répondre aux besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs des enfants en attente d'adoption, compte tenu de la réalité de l'adoption ».

A l'article L. 225-2 du Code de l'action sociale et des familles, insérer l'alinéa suivant :

« L'agrément peut être prorogé par le président du Conseil général, après avis de la commission mentionnée au deuxième alinéa, pour une durée d'un an renouvelable une fois, dès lors qu'existe une proposition d'enfant, sous réserve d'une évaluation de la situation à la date de la prorogation et de son éventuel renouvellement ».

L'agrément peut être révisé au cours de la première année.

Modifier l'arrêté du 17 octobre 2006 sur la notice.

Compléter les articles R. 225-2 et R. 225-4 du **Code de l'action sociale et des familles** sur l'information et l'évaluation des candidats à l'agrément.

c. Instaurer un écart d'âge maximum entre l'enfant et l'adoptant

La loi prévoit que les adoptants doivent avoir au moins vingt-huit ans s'ils adoptent individuellement (C. civ., art. 343-1) ou s'ils sont mariés depuis moins de deux ans[123] (l'un et l'autre époux devant avoir atteint cet âge) et adoptent en couple (C. civ., art. 343)[124]. Cette

[122] Référentiels sur l'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément, ministère des solidarités 2011.

[123] Quel que soit leur âge, des époux peuvent adopter au bout de deux ans de mariage.

[124] M. Schulz, *L'adoption*, Guide pratique, Sofiac Eds, 2013.

règle figurant parmi les dispositions concernant l'adoption plénière s'applique également à l'adoption simple (C. civ., art. 361). En revanche une exception est prévue par les textes pour l'adoption de l'enfant du conjoint, aucune condition d'âge n'étant alors exigée (C. civ., art. 343-2).

Il s'agit donc d'une limite inférieure choisie par le législateur alors qu'il n'existe aucune limite supérieure[125]. Dans l'absolu, il est donc possible d'adopter à tout âge, au delà des vingt-huit ans de seuil minimum.

Par ailleurs, un écart d'âge minimum est prévu entre les adoptants et les adoptés. En effet, puisque l'adoption crée un lien de parenté adoptive, il importe que les adoptants puissent jouer le rôle de parents. C'est une véritable relation filiale qui doit en découler, aussi la loi pose-t-elle en principe que les adoptants doivent avoir quinze ans de plus que l'enfant qu'ils se proposent d'adopter (C. civ., art. 344, al. 1er). La loi prévoit ainsi un écart de génération aussi bien dans le cadre de l'adoption plénière que pour l'adoption simple (C. civ., art. 361).

Deux exceptions sont prévues. En premier lieu, adopter l'enfant de son époux ne repose pas sur les mêmes objectifs, en particulier si l'adoption vise des enfants majeurs dans le cadre de recompositions familiales, motivée souvent par le souhait de consacrer juridiquement l'existence de relations affectives et d'améliorer des transmissions patrimoniales[126]. Dans ce cadre, la différence d'âge imposée n'est que de dix ans (C. civ., art. 344, al. 1er)[127].

En second lieu, le juge reste libre de prononcer une adoption même lorsque la différence d'âge est moindre (donc inférieure à 15 ans) dans le droit commun de l'adoption, dès lors qu'il relève « *de justes motifs* » (C. civ., art. 344, al. 2)[128].

En revanche la loi ne prévoit pas d'écart d'âge maximum, si bien que plusieurs générations pourraient séparer l'enfant adopté et ses parents électifs.

Même si elles remplissent les conditions légales relatives à l'âge, les personnes qui envisagent une adoption doivent préalablement être agréées. Divers contrôles sont effectués durant cette phase ; cependant, une demande peut difficilement être rejetée eu égard au seul critère de l'âge. On peut toutefois relever dans une étude qu'à partir de quarante ans, l'agrément est plus souvent refusé (pour 10 % à des couples, pour 25 % à des femmes seules)[129].

Une fois l'agrément délivré, encore faut-il que les personnes ou les couples mariés se voient confier un enfant. Il s'agit là d'un point d'achoppement car il semble que les personnes d'un certain âge connaissent des désenchantements. Une constante ressort des dossiers dans la mesure où, pour les adoptions internes, les conseils de famille sont fort réticents à confier un nourrisson à des candidats ayant plus de quarante ans. On observe également que, s'il est impossible d'exclure des candidats du seul fait de leur âge, dans la mesure où les conditions légales sont remplies, les conseils de famille risquent de se retrancher derrière le volume des demandes déposées pour écarter les candidats âgés, préférant confier les enfants à des personnes plus jeunes.

---

[125] Selon une étude, la moitié des hommes en couple ont au moins 37 ans lors du dépôt de la demande, la moitié des femmes en couple au moins 36 ans et la plupart des femmes seules attendent d'avoir 38 ans avant de faire une demande : I. Frechon et C. Villeneuve-Gokalp, *Etude sur l'adoption*, INED, 2004, p. 14.

[126] I. Corpart (sous la dir. de), *Familles recomposées*, Lamy Axe Droit, 2011.

[127] P. Salvage-Gerest, *L'adoption de l'enfant du conjoint*, JCP 1982, I, 3071.

[128] Une différence d'âge de huit ans a pu se justifier dans le cadre d'une recomposition familiale car le second conjoint avait hérité au décès de son époux, le fils ayant renoncé à la succession de son père à cette fin. L'adoption se justifiait par des liens affectifs étroits et réciproques entre le beau-fils et la belle-mère et une volonté que l'intéressé puisse recevoir sa succession en ligne directe : CA Lyon, 9 juillet 2012, RG n° 11/08849.

[129] I. Frechon et C. Villeneuve-Gokalp, préc.

Pour l'adoption internationale, on fait le même constat concernant les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et de nombreux pays étrangers posent un critère d'âge maximum ou imposent une différence d'âge maximum entre parents et enfants[130].

Le chemin vers l'agrément est lourd et compliqué. Il est alors dommage que des personnes s'investissent dans ce projet sans mesurer le fait qu'à l'arrivée, seuls des enfants sortis de la prime enfance pourront leur être confiés, voire qu'ils se trouveront écartés.

Le droit de l'adoption est entièrement tourné vers la satisfaction de l'intérêt de l'enfant auquel il convient de donner une famille. Il convient alors de s'interroger sur le choix des parents à proposer à ces enfants en recherche de famille.

Dans cette perspective, il est souhaitable de réfléchir soit à un âge maximum pour adopter, soit à un écart d'âge entre l'adoptant et l'adopté.

Depuis la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant (1989) et celle de la Convention de La Haye (1993) sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, il est constant qu'une éthique doit guider les pratiques propres à l'adoption. Des règles doivent être posées pour respecter les enfants en mettant l'accent sur leurs droits et leurs besoins.

En conséquence, on peut penser que l'instauration d'un écart d'âge entre le futur adopté et la personne qui va devenir père ou mère entre dans ces considérations[131].

En revanche, écarter des candidats à l'adoption uniquement en raison de leur âge serait discriminatoire.

Quelques observations fondées sur la réalité des pratiques peuvent être faites :

- lors de l'apparentement, les conseils de famille des pupilles de l'Etat (ou les instances chargées de procéder aux sélections à l'étranger) vont préférer des candidats moins âgés pour leur confier un nourrisson ;
- les périodes de l'adolescence déjà sensibles pour des enfants adoptés, risquent de l'être encore davantage en raison de l'écart important entre les générations.
- pour les candidats à l'adoption plus âgés, la prise en charge d'un enfant sur le long terme est plus difficile, notamment financièrement.

On observe que des candidats à l'adoption font, souvent, déjà le choix de solliciter un enfant relativement âgé car ils leur semblent moins recherchés et donc plus faciles à adopter (cela permet aussi à certains d'éviter le temps du maternage), mais d'autres y tendent pour réduire précisément cette différence d'âge.

Une telle adoption tardive[132] n'est toutefois pas elle aussi sans susciter des difficultés.

Pour la faciliter et l'encadrer, il convient d'informer les candidats à l'adoption dès le dépôt de leur demande d'agrément que l'enfant qui leur sera remis ne sera pas en bas âge. Ils pourront ainsi se préparer à accueillir un enfant plus grand que celui qu'ils avaient peut-être idéalisé.

Il n'en reste pas moins que l'adoption d'un enfant âgé n'est pas gage de facilité ou de succès. Il s'agit d'enfants marqués par leur parcours et qui ont pu nouer des liens affectifs avec les adultes qui se sont occupés d'eux et les enfants avec lesquels ils ont vécu. Ils peuvent aussi être davantage affectés par des carences aux plans alimentaire, médical, affectif,

---

[130] En Bulgarie, par exemple, la différence d'âge entre l'adoptant et l'adopté ne doit pas excéder cinquante ans pour le plus jeune des adoptants et cinquante-cinq ans pour le plus âgé et ne doit pas excéder cinquante ans pour l'adoption par une personne célibataire (voir site de l'Agence française pour l'adoption).

[131] Une requérante suisse de cinquante-sept ans souhaitait adopter un second enfant. Les autorités suisses s'y étant opposées, elle a formé un recours devant la Cour EDH qui a considéré que ce refus n'était pas discriminatoire compte tenu de la marge d'appréciation de l'Etat dans ce domaine et de l'intérêt supérieur de l'enfant : CEDH, 10 juin 2010, *Schwizgebel* c/ *Suisse*, req. n° 25762/07.

[132] O. Ozoux-Teffaine, *Enjeux de l'adoption tardive*, Erès, 2007.

intellectuel en fonction de leur pays d'origine. En réalité, adopter un enfant plus âgé c'est un tout autre projet que l'adoption d'un nourrisson et il faut se donner les moyens nécessaires pour ne pas aboutir à un échec.

Plusieurs propositions ont ainsi été faites pour instaurer un écart d'âge maximum entre l'adopté et l'adoptant notamment par dans le cadre des auditions menées par le cabinet de la Ministre de la famille, par la Mission de l'adoption internationale et l'Agence française de l'adoption. Dans la mesure où le Code civil prévoit déjà un écart d'âge minimum dans l'article 344, alinéa 1er, c'est ce texte qui doit être modifié pour prévoir en parallèle une différence d'âge maximale. Elle pourrait être fixée à quarante-cinq ans.

Introduire un écart d'âge entre adoptant et adopté ne serait pas contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui juge que n'est pas discriminatoire le refus d'adoption fondé sur une différence d'âge[133].

Le cas particulier de l'adoption en couple doit être traité de manière spécifique : l'écart d'âge doit-il être apprécié uniquement par rapport au plus jeune des époux ou doit-on prévoir un double écart d'âge maximum ? Dans l'intérêt de l'enfant, il semble qu'un un écart maximum entre l'enfant et le plus âgé des membres du couple pourrait être fixé à cinquante-cinq ou soixante ans ; toutefois, les membres du groupe sont relativement partagés sur cette question.

L'article 344, alinéa 1er du Code civil prévoit une exception pour l'adoption de l'enfant du conjoint. On peut s'interroger sur la nécessité d'allonger l'écart d'âge autorisé entre l'enfant et le conjoint de son parent légal ou de le supprimer.

Il faut enfin conserver dans l'article 344, alinéa 2 du Code civil, l'exception permettant au tribunal de tenir compte de justes motifs pour prononcer une adoption même si l'écart d'âge est soit inférieur, soit supérieur à ce que l'alinéa 1er de l'article 344 impose.

PROPOSITION N°34

Modifier l'article 344, al. 1er du Code civil :
Alinéa 1er : « *Les adoptants doivent avoir au moins quinze ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter et au plus quarante-cinq ans de plus que ces derniers, l'écart d'âge concernant l'adopté et l'adoptant pour une adoption individuelle et le plus jeune des adoptants pour une adoption en couple* ».
Ou introduire un double écart d'âge maximum…
« *… au plus quarante-cinq ans de plus que ces derniers pour une adoption individuelle ou pour une adoption en couple, au plus quarante-cinq ans de plus que le plus jeune des adoptants, et au plus soixante ans de plus que le plus âgé* ».

Alinéa 2 : « *En cas d'adoption de l'enfant du conjoint, l'adoptant doit avoir au moins dix ans de plus que l'adopté, aucun âge maximal n'étant prévu* ».
Alinéa 3 : « *Toutefois le tribunal peut, s'il a de justes motifs, prononcer l'adoption lorsque la différence d'âge est inférieure ou supérieure à celle prévue aux alinéas précédents* ».

[133] CEDH, 10 juin 2010, *Schwizgebel* c/ *Suisse, req. n°25762/07*.

d. Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption

L'article 345, *alinéa* 3 du Code civil prévoit que le mineur âgé de plus de treize ans doit consentir personnellement à son adoption plénière et l'article 360, alinéa 3 prévoit qu'il en va de même pour l'adoption simple.

Cette exigence de consentement implique que l'adoption ne peut être prononcée que si le consentement du mineur a été recueilli. En pratique, ce consentement est recueilli par un notaire. Le juge peut donc prononcer l'adoption sans voir le mineur**.** Le maintien de ce seuil d'âge qui exclut en fait la plupart des enfants concernés par l'adoption a fait l'objet de nombreuses critiques[134]. Il permet, en effet, que des décisions essentielles que constituent l'adoption, ou le changement de nom de l'enfant soient prises contre le gré de mineurs n'ayant pas atteint l'âge requis. Toutefois la plupart des législations européennes connaissent un seuil proche : douze ans en Espagne, quatorze ans en Allemagne et Italie, quinze ans en Belgique.

L'article 388-1 du Code civil qui consacre le droit du mineur discernant d'être entendu dans toute procédure le concernant est applicable à la procédure d'adoption. Toutefois en l'absence de demande du mineur le juge n'est pas tenu de provoquer l'audition de l'enfant.

L'article L. 223-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose cependant que, de manière générale, le service de l'Aide sociale examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis. Plus précisément, une fois le projet d'adoption établi par le tuteur, avant que le Conseil de famille se prononce sur ce projet, le mineur capable de discernement est entendu par le tuteur ou son représentant et par le Conseil de famille ou l'un de ses membres désignés par lui à cet effet (CASF, art. L. 225-1, al. 2).

Dans la procédure d'adoption, le mineur n'est pas partie. Il n'est pas non plus représenté. Son adoption peut pourtant donner lieu à des discussions, voire des conflits entre les personnes concernées, en particulier lorsqu'il est envisagé de passer outre le consentement des parents à l'adoption.

Tous les mineurs devraient être consultés tout au long du processus d'adoption. L'adhésion du mineur à un tel projet s'impose, qu'il s'agisse d'adoption plénière ou d'adoption simple, car il vient modifier sa filiation et dans la plupart des cas les modalités de sa prise en charge au quotidien. Selon le rapport sur l'adoption du groupe de travail « Intérêt supérieur de l'enfant » auprès de la Défenseure des enfants, le refus de l'adoption par l'enfant est une des causes de difficulté de l'adoption. Ce refus peut résulter notamment du fait que son consentement n'a pas été recherché antérieurement à cette adoption qui entraîne une rupture avec la famille qui l'accueillait jusqu'alors. Il est primordial de connaître le sentiment de l'enfant face à son adoption conformément à l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

En outre, lorsqu'il ne s'agit pas d'une adoption intrafamiliale, il ressort des études menées sur la question que les échecs de l'adoption sont pour une grande partie dus à un refus d'adoption de la part de l'enfant[135]. Il paraît donc essentiel que l'avis de l'enfant sur sa propre adoption, dès lors qu'il est en mesure de l'exprimer, soit recueilli lors des différentes étapes du processus d'adoption.

---

[134] J. Rubellin-Devichi, *Réflexions pour d'indispensables réformes en matière d'adoption*, *D.* 1991. Chron. 209.
[135] C. Sellenet, *Souffrances dans l'adoption*, De Boeck, 2011, p. 64.

L'avis de l'enfant sur son adoption doit d'abord être intégré dans le bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale (proposition n°32) qui serait établi pour tout enfant pour lequel un projet d'adoption est envisagé. La volonté de l'enfant de s'intégrer dans une nouvelle famille paraît être un point essentiel devant figurer dans ce bilan.

L'avis de l'enfant en mesure de s'exprimer doit ensuite être recueilli systématiquement lorsque le projet d'adoption est étudié par le service à qui l'enfant a été confié. L'article L. 223-4 du Code de l'action sociale et des familles prévoit, de manière générale, que l'avis de l'enfant doit être recueilli pour toute décision le concernant, il parait opportun qu'une disposition particulière relative au projet d'adoption soit introduite dans le texte relatif au consentement de l'enfant à son adoption.

Il faut rappeler que le conseil de famille doit également entendre le mineur capable de discernement avant de se prononcer sur l'adoption (CASF, art. L. 225-1 al. 2).

Dans la phase judiciaire, il paraît essentiel que le tribunal de grande instance chargé de prononcer l'adoption entende le mineur capable de discernement et ce, sans préjudice de l'exigence du consentement du mineur de treize ans. Cette obligation pour le juge d'entendre le mineur pourrait s'inspirer de l'obligation d'audition qui pèse sur le juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative ou sur le juge des tutelles (désormais juge aux affaires familiales) dans le cadre de l'émancipation. Dans le cadre de cette audition, le magistrat chargé d'entendre le mineur doit expliquer à l'enfant les effets de l'adoption envisagée pour lui, notamment du point de vue de l'autorité parentale et du nom.

On peut s'interroger sur la question de savoir si les intérêts du mineur doivent être représentés dans la procédure d'adoption par un administrateur *ad hoc*. Le groupe est dans son ensemble assez peu favorable à cette proposition et estime que l'administrateur *ad hoc* n'aurait pas une très grande utilité. On peut cependant prévoir son intervention lorsque le juge envisage de passer outre le refus des parents de consentir à l'adoption, ce qui place alors le débat dans le cadre d'une procédure contentieuse.

PROPOSITION N°35

Intégrer dans l'article L. 225-1 nouveau relatif au bilan médico-psycho-social d'adoptabilité *« Ce bilan doit faire état de l'adhésion de l'enfant à un projet d'adoption »*.

- **Compléter l'alinéa 2 de l'article 353 du Code civil** (qui concerne l'adoption plénière mais est applicable selon l'article 361 à l'adoption simple) : « *Le tribunal entend l'enfant capable de discernement dont l'adoption est demandée. Dans le cas où l'adoptant a des descendants, le tribunal vérifie en outre si l'adoption n'est pas de nature à compromettre la vie familiale.* »
- **Compléter l'article 1170 du Code de procédure civile :** « *L'affaire est instruite et débattue en chambre du conseil, en présence du requérant, après avis du ministère public et audition de l'enfant capable de discernement* ».
- **Compléter l'article 348-6 du Code civil** : « *Le tribunal peut prononcer l'adoption s'il estime abusif le refus de consentement opposé par les parents ou par l'un d'entre eux seulement, lorsqu'ils se sont désintéressés de l'enfant au risque d'en compromettre la santé ou la moralité. Il en est de même en cas de refus abusif de consentement du conseil de famille. Un administrateur ad hoc doit être désigné pour représenter les intérêts de l'enfant dont l'adoption est demandée.* »

e. Permettre l'adoption des enfants ou personnes dont les facultés mentales sont altérées

La question de l'adoption d'une personne atteinte d'un trouble mental peut se poser à tout âge, pour certaines personnes majeures ou mineures.

Pour les majeurs, tout d'abord, cela concerne essentiellement l'adoption simple qui est possible sans limite d'âge (C. civ., art. 360, al. 1er), mais également l'adoption plénière à titre exceptionnel (C. civ., art. 345, al. 2 pour des enfants de moins de vingt ans, accueillis ou adoptés de manière simple avant leurs quinze ans.

Les majeurs doivent consentir eux-mêmes à leur adoption. La Cour de cassation a eu l'occasion de préciser récemment que le consentement des parents n'est pas requis pour l'adoption simple d'un majeur, qui n'est plus placé sous leur autorité[136].

Ce consentement, pour recevoir plein effet, doit être donné par une personne saine d'esprit. Dès lors qu'une personne souffre d'une grave altération de ses facultés mentales, elle ne peut pas manifester sa volonté et consentir valablement à un acte d'une telle gravité. En conséquence, elle ne peut pas consentir à son adoption, même si celle-ci est conforme à son intérêt[137].

A supposer que la personne majeure que l'on souhaite adopter soit placée sous un régime de protection, la situation demeure bloquée car dans la curatelle et dans la tutelle, le majeur protégé continue de faire seul les actes strictement personnels[138]. Parmi ceux-ci, l'article 458, alinéa 2 du Code civil vise expressément « *le consentement donné à sa propre adoption* ». L'accomplissement de ces actes personnels ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation de la personne protégée (C. civ., art. 458, al. 1er). Ainsi, la personne dont les facultés mentales sont gravement altérées ne peut pas consentir elle-même à son adoption et nul ne peut la représenter ou l'assister dans le cadre de son adoption, même si le juge des tutelles a désigné un curateur ou un tuteur.

Pour les mineurs, il est prévu que l'enfant de treize ans consente lui-même à son adoption plénière ou simple (C. civ., art. 345, al. 3 pour l'adoption plénière, C. civ., art. 360 pour l'adoption simple), ce consentement s'ajoutant, le cas échéant à celui donné par les titulaires de l'autorité parentale ou le Conseil de famille. Ce consentement doit être donné selon les formes prévues à l'article 348-3 du Code civil. Si le mineur n'est pas apte à exprimer un tel consentement, l'adoption d'un enfant de plus de treize ans est impossible, ce qui exclut là encore les mineurs dont les facultés mentales sont gravement altérées.

Pour permettre l'adoption dans de telles circonstances, un juge des tutelles a toutefois désigné un administrateur *ad hoc* pour consentir à l'adoption, au nom d'un enfant, atteint de troubles psychiques[139]. Néanmoins, une telle solution ne peut plus être envisagée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 qui classe le consentement à l'adoption parmi les actes strictement personnels insusceptibles de représentation.

Il faut trouver le moyen de pallier l'impossibilité pour un mineur ou un majeur de consentir à sa propre adoption eu égard à une altération de ses facultés mentales telle que sa volonté ne peut pas s'exprimer. Il ne suffit pas en effet que la personne puisse donner un accord oral ou

---

[136] Cass. 1ère civ., 20 mars 2013, n° 12-16401 ; dans le même sens, Cass. 1ère civ., 6 mars 2013, n° 12-17183.

[137] Rejet d'une demande d'adoption simple d'une jeune majeure placée sous tutelle (autiste) par la nouvelle épouse de son père : Cass. 1ère civ., 8 octobre 2008, n° 07-16.094.

[138] T. Fossier, *Le statut civil de la personne vulnérable gouverné par des principes généraux*, JCP N 2008. 1277 ; J.-M. Plazy, *Représentation légale et actes strictement personnels : l'adoption par un majeur sous tutelle*, JCP N 2007. 1313.

[139] TI Châlons-sur-Marne, juge des tutelles, 1er juin 1977, Juris-Data n° 600134.

écrit ; il faut que l'on soit certain qu'elle a compris les questions posées et la portée des réponses qu'elle est amenée à donner (notamment sur les conséquences de son adoption).

Il ne serait pas conforme aux exigences de la protection des droits de l'enfant de se passer de tout consentement pour un mineur ne pouvant pas s'exprimer en raison de son état de santé. Ce droit de consentir à l'adoption que la loi lui accorde à partir de ses treize ans ne peut être supprimé en cas d'altération des facultés mentales ; en conséquence il doit être exprimé par quelqu'un d'autre. Il en va de même pour la possibilité offerte au mineur de se rétracter. Il convient donc de prévoir la désignation d'un administrateur *ad hoc* pour consentir ou se rétracter à la place du mineur.

Cet administrateur *ad hoc* serait compétent toutes les fois que l'enfant de treize ans ne serait pas en état d'exprimer un consentement éclairé en raison d'une grave altération de ses facultés mentales, à supposer que l'adoption soit jugée conforme à son intérêt. Cette solution qui permettrait à tout enfant de treize ans de participer à la procédure d'adoption (lui-même ou par le biais de son représentant)[140] correspond aux préconisations du Défenseur des droits dans son récent rapport[141].

Pour le majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées et qui ne peut pas « *se donner en adoption* », la difficulté ne peut pas être résolue en l'état du droit positif par son seul placement sous curatelle ou tutelle. En effet, conformément à l'article 458 du Code civil, les actes strictement personnels, parmi lesquels figure le consentement à l'adoption, ne peuvent pas faire l'objet d'une assistance ou d'une représentation. La solution est regrettable toutes les fois où l'adoption pourrait constituer une mesure protectrice pour ces majeurs.

Pour y remédier, il faudrait en premier lieu imposer l'ouverture d'un régime de protection des majeurs pour accompagner un projet d'adoption et en second lieu désigner un conseil de famille. Ce conseil de famille serait appelé à apprécier si l'adoption du majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est conforme à son intérêt. Ce conseil de famille *ad hoc* serait ouvert uniquement pour qu'une décision relative à l'adoption puisse être prise collégialement et que son opportunité puisse être appréciée. Son intérêt pour l'adopté devrait être ensuite contrôlé par le tribunal qui prononcera l'adoption.

[140] Dossier *Participation de l'enfant aux procédures*, AJ famille 2003.368.
[141] Défenseur des droits, Rapport. Défenseur des enfants, 20 novembre 2013, *L'enfant et sa parole en justice*.

PROPOSITION N°36

Ajouter un alinéa 4 dans l'article 345 du Code civil relatif à l'adoption plénière : *« Si l'adoption plénière d'un majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est demandée en application de l'alinéa 2, l'ouverture d'une tutelle et la désignation d'un conseil de famille sont requises.. »*
Ajouter un alinéa 4 dans l'article 360 du Code civil relatif à l'adoption simple : *« Si l'adoption simple d'un majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est demandée, l'ouverture d'une tutelle et la désignation d'un conseil de famille sont requises. »*
Ajouter à l'alinéa 1er de l'article 456 du Code civil : *« Si l'adoption simple d'un majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est demandée, le juge des tutelles compose un conseil de famille ad hoc pour consentir à l'adoption.»*
Compléter l'article 345, alinéa 3 du Code civil : *« S'il a plus de treize ans, l'adopté doit consentir personnellement à son adoption plénière. Ce consentement est donné selon les formes prévues au premier alinéa de l'article 348-3. Lorsque ses facultés mentales sont gravement altérées, un administrateur ad hoc est nommé. Le consentement peut être rétracté à tout moment jusqu'au prononcé de l'adoption par le mineur ou son administrateur ad hoc ».*

2° Mieux préparer les adoptants aux réalités de l'adoption

La démarche d'adoption constitue un processus personnel et intime des candidats autour notamment d'un travail sur les aspirations et les désirs relatifs au futur enfant adopté et sur l'émergence d'une parentalité adoptive. Les d'expériences et recherches menées dans ce domaine ont permis de disposer aujourd'hui de connaissances riches devant être partagées avec les futurs adoptants, notamment autour du processus de parentalité adoptive et d'adoption psychologique réciproque au regard des besoins des enfants. Ces différents d'éléments, tout en préservant l'imaginaire autour de la rencontre parent-enfant, ancreront le projet des futurs adoptants dans un principe de réalité mais aussi les soutiendront en temps voulu. Ces temps d'informations visant à mieux les préparer aux réalités actuelles de l'adoption, représentent également une amorce pour un suivi à plus long terme de ces parents et de ces enfants notamment par les COCA (Consultations d'Orientation et de Conseils en Adoption : Proposition n°38). Ainsi, afin de prévenir les échecs d'adoption, les futurs adoptants doivent-ils connaître les différentes ressources, organismes, associations, professionnels, existants dans le département ou la région, pouvant leur apporter un soutien de quelque nature que ce soit.

Le besoin d'information des adoptants est relayé depuis plusieurs années par les différentes commissions de réflexion sur l'adoption[142]. Comme l'a fait remarquer l'UNAF lors de son audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, il est nécessaire de mettre en place une véritable politique de soutien à la parentalité adoptive, au bénéfice des candidats, notamment par des séances d'information sur ses enjeux. De même la Mission de l'adoption

[142] Rapport Colombani préc. ; Rapport d'étape du Groupe de travail « Intérêt supérieur de l'enfant » auprès de la Défenseure des enfants, sur le thème Adoption et intérêt supérieur de l'enfant, septembre 2013.

internationale préconise-t-elle d'instaurer une préparation obligatoire des familles de quarante heures.

Le ministère des solidarités et de la cohésion sociale a publié en 2011 un référentiel intitulé « *L'information préalable à l'agrément en vue d'adoption et l'évaluation de la demande d'agrément* » élaboré conjointement par la Direction générale de la cohésion sociale, et l'Association des départements de France avec la collaboration de représentants des Conseils généraux, du ministère des Affaires étrangères et européennes et du Conseil supérieur de l'adoption.

L'accompagnement des personnes et des familles souhaitant adopter doit faire l'objet d'un texte l'érigeant en obligation, tant pour les candidats à l'adoption que pour les Conseils généraux.

En ce sens, le groupe de travail propose une modification de l'article R. 225-2 du Code de l'action sociale et des familles à propos des temps d'information en :

- mentionnant l'obligation de participer à deux séances d'information de trois heures chacune organisés par le Conseil général avant la confirmation de demande d'agrément,
- précisant le contenu des séances d'information (un arrêté indiquera des éléments d'information indispensable à transmettre aux futurs adoptants) pour qu'il soit harmonisé dans les différents départements,
- ajoutant les coordonnées des structures pouvant apporter une aide aux futurs adoptants aux renseignements présentes dans le document remis lors des séances d'information.

Une attestation de présence sera délivrée aux candidats et constituera une pièce du dossier de candidature à déposer, exigée par l'article R.225-3 du Code de l'action sociale et des familles ainsi modifié.

Le Conseil général doit proposer au minimum deux dates pour permettre aux candidats de pouvoir s'organiser.

La contribution financière des candidats pratiquée dans d'autres pays européens a fait l'objet d'un débat entre les membres du groupe de travail qui se sont interrogées sur sa faisabilité et son caractère potentiellement discriminant. Une participation de principe en fonction des ressources pourrait constituer une alternative.

PROPOSITION N°37

Modifier l'article R. 225-2 du Code de l'action sociale et des familles : « *Lors de deux séances minimum d'information obligatoires de trois heures chacune, les personnes doivent être informées, dans un délai de deux mois après s'être adressées au président du Conseil général :*
1° Des dimensions psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption pour l'enfant et les parents adoptifs ; et plus précisément :
a) Du processus de parentalité adoptive
b) Du développement psychologique (socio-affectif, identitaire et culturel) de l'enfant adopté au sein de la famille et de l'environnement social (...)
8° Des coordonnées des organismes/associations/professionnels habilités à proposer un soutien (psychologique, matériel) pendant et après l'adoption.
A l'article R. 225-3 du Code de l'action sociale et des familles, ajout d'un 6e alinéa :
« 6° L'attestation de présence aux deux séances d'information »

3° Assurer un accompagnement des adoptants avant, pendant et après l'adoption

a. Créer une COCA par région

L'adoption implique pour les adoptants et les adoptés, un parcours long et complexe au cours duquel les uns et les autres doivent recevoir un soutien approprié. Les adoptants se posent souvent de nombreuses questions et se heurtent parfois à de réelles difficultés pour prendre en charge l'enfant qu'ils ont adopté. Celui-ci est effet susceptible de présenter des troubles d'ordre divers, médical, psychologiques, des troubles de l'apprentissage, etc.

Il n'est pas toujours facile pour les adoptants de s'adresser aux services de l'adoption qui ont été leur interlocuteur durant toute la phase de pré-adoption et de reconnaître vis-à-vis d'eux les difficultés qu'ils rencontrent. Ainsi dans le cadre de son audition par la ministre déléguée à la Famille, la Fédération française des organismes autorisés pour l'adoption a préconisé la mise en place d'un service d'aide distinct de l'Aide sociale à l'enfance.

Une vingtaine de consultations d'orientation et de conseils en adoption (COCA) ont été mises en place à ce jour en France[143]. Ce sont des consultations spécialisées animées par des pédiatres et psychologues ayant une connaissance particulière dans le domaine de l'adoption. D'une durée d'une heure à une heure et demie, elles misent sur la pluridisciplinarité pour évoquer l'ensemble des problématiques de santé de l'enfant adopté.

Ces consultations s'adressent aux parents et futurs parents adoptifs à différentes étapes de la vie familiale : avant l'adoption, lors de « l'attribution » d'un enfant, pour décrypter le dossier médical transmis, évaluer la prise en charge qu'elle suppose et la vie quotidienne avec cet enfant, permettant ainsi aux éventuels adoptants de mesurer la difficulté du projet qu'on leur propose – ils ont la possibilité de ne pas l'accepter jusqu'au dernier moment – et aux adoptants de se projeter dans l'accueil de cet enfant ; dans les semaines qui suivent l'arrivée de l'enfant pour un bilan tant médical que concernant l'adaptation et la relation parent-enfant ; après l'adoption, lorsque des difficultés d'ordre divers surviennent et qu'il est difficile de faire la part des choses entre ce qui est propre à l'enfant et ce qui revient à sa situation d'enfant adopté.

Bien qu'elles soient plus souvent sollicitées dans le cadre de l'adoption internationale, ces consultations sont aussi à destination des enfants nés en France. Elles pourraient jouer un rôle plus important dans cette dernière hypothèse si l'objectif visant à valoriser l'adoption nationale, notamment simple, est atteint à moyen ou court terme (Proposition n°28).

L'accompagnement des adoptants et adoptés, avant, pendant et après l'adoption est un moyen unanimement reconnu pour lutter contre les échecs de l'adoption qui constitue une réalité incontournable[144].

Les COCA constituent un outil éprouvé pour répondre à cet objectif. Le dispositif existant des COCA qui est validé par les différents professionnels concernés donne de bons résultats et devrait être repris par la loi ; cette proposition a également été émise par l'UNAF et la Mission de l'adoption internationale dans le cadre de leur audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille.

---

[143] Voir notamment : Festus Body Lawson et al., *L'aide au tissage des liens, une mission pour la COCA de Nancy*, Enfances et Psy, 2013/12 n°59, p. 113-123.

[144] C. Sellenet, *Souffrances dans l'adoption, Pistes pour accompagner les adoptés et les adoptants, op cit.*

Il s'agirait d'étendre les COCA à toute la France en rendant obligatoire leur installation, à l'instar de ce qui a été fait pour les Cellules de recueil et d'évaluation des informations préoccupantes. Toutefois contrairement à ces dernières qui ont pour domaine d'intervention les départements, il conviendrait d'instaurer une COCA par région. Pour éviter les déplacements des adoptants dans les régions étendues, plusieurs consultations peuvent être organisées dans les grandes villes du département.

L'importance des problèmes médicaux spécifiques que les adoptés peuvent rencontrer nécessite que la COCA soit adossée à un hôpital pour pouvoir bénéficier d'un plateau technique adéquat notamment pour les maladies tropicales.

Un cahier des charges, soutenu par la Société Française de Pédiatrie, a été établi avec des médecins responsables de COCA en lien avec la Fédération nationale des familles adoptives, a été présenté aux différents ministères concernés pour servir de référence. Il prévoit :

- la présence d'un pédiatre dans l'équipe et la consultation en pluridisciplinarité : psychologue, pédopsychiatre, puéricultrice notamment et tout professionnel formé aux besoins de la petite enfance, en particulier à l'observation du lien parent-enfant.
- des consultations de longue durée et l'utilisation du plateau technique hospitalier pour les différents examens complémentaires.
- un retour vers le médecin traitant de l'enfant
- le recours à un réseau de professionnels sensibilisés aux questions de l'adoption, ce qui implique la nécessité de former des professionnels dans le secteur.

PROPOSITION N°38

Un article de la loi « famille » devrait imposer une COCA par région avec, pour les grandes régions, plusieurs consultations dans les grandes villes.
Un décret devrait organiser les modalités d'organisation et le financement de ces COCA par les départements de la région et l'ARS.
Les COCA se verraient imposer certaines obligations comme celle de recevoir tous les enfants et leurs parents et pas seulement de se limiter l'accueil à l'adoption internationale par exemple. Il serait également préférable qu'aucune limite de temps ne soit instaurée par les COCA pour permettre d'y recourir si les difficultés surviennent tardivement notamment au moment de l'adolescence.
Pour rendre le développement de la prise en charge des enfants adoptés efficace, il faudrait prévoir du temps de vacation (pédiatre, psychologue ou pédopsychiatre, secrétariat et puéricultrice). On peut envisager pour une consultation avec une file active moyenne par semaine, au moins une vacation pédiatrique, psychologique et de puériculture et deux de secrétariat.

b. Proposer un suivi par l'Aide sociale à l'enfance après l'adoption

Selon de nombreuses études, une des raisons de l'échec de certaines adoptions tient à l'insuffisance de l'accompagnement offert aux adoptants et à l'enfant après l'accueil au foyer de l'adoptant, le placement en vue de l'adoption ou le jugement prononçant l'adoption (plénière ou simple).

Les personnes qui réclament un agrément du Conseil général en vue d'une adoption et les personnes agréées en attente d'un enfant à adopter font état d'une série de contrôles, de suivis, d'accompagnements, de mises en garde durant la phase qui précède l'adoption proprement dite. Elles les redoutent parfois mais admettent souvent que l'isolement face aux interrogations, aux incertitudes serait pire encore dans leur parcours vers l'adoption. Elles reconnaissent qu'il est nécessaire d'accompagner leur désir d'enfant, de préparer l'arrivée de l'enfant et de les assister dans leurs démarches, tout cela afin de prévenir et limiter les échecs rencontrés parfois dans l'adoption[145] (proposition n°37).

Un dispositif d'accompagnement est ainsi préconisé pour accompagner le choix des futurs adoptants, tout en veillant aux intérêts de l'enfant.

Une fois l'enfant adopté, ou au moins placé en vue de son adoption, l'accompagnement des familles doit prendre une autre forme mais il n'en demeure pas moins essentiel. Il s'agit cette fois de s'assurer qu'aucun obstacle n'empêche l'adoption rêvée de devenir réalité[146]. Il importe de poursuivre les aides à destination des familles pour les soutenir dans la construction du lien de filiation élective et affective.

S'agissant de l'adoption des enfants pupilles de l'Etat, un suivi est nécessairement organisé tant qu'ils conservent ce statut, à savoir jusqu'au prononcé de l'adoption plénière ou simple. Dans le cas d'une adoption plénière, le placement doit avoir une durée de six mois. Par ailleurs, le tribunal doit prononcer l'adoption dans un délai d'un an. Les services de l'Aide sociale à l'enfance conservent leur mission de contrôle tant que les enfants sont pupilles de l'Etat.

Pour les adoptions internationales, la loi du 5 juillet 2005 a inséré dans le chapitre concernant l'adoption internationale, l'article L. 225-18 du Code de l'action sociale et des familles prévoyant que « *le mineur placé en vue d'adoption ou adopté bénéficie d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance* » ou par l'organisme autorisé pour l'adoption qui l'a confié à la famille. Cet accompagnement est assuré à compter de son arrivée au foyer de l'adoptant jusqu'au prononcé en France de l'adoption plénière ou jusqu'à la transcription du jugement étranger.

Toutefois, il paraît important qu'une attention particulière soit accordée aux adoptants et à l'adopté une fois le projet adoptif concrétisé, c'est-à-dire une fois le jugement d'adoption prononcé. Ainsi le Conseil national des adoptés, dans le cadre de son audition par le cabinet de la ministre déléguée à la Famille, propose de mettre en place un service post-adoption, alors que les textes ne prévoient pas de véritable dispositif de soutiens ou d'aides dans la phase post-judiciaire.

Mettre en place un suivi suppose toutefois de composer avec la protection de l'intérêt de l'enfant sans porter atteinte au respect de sa vie privée et familiale sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de celle de ses parents adoptifs. En effet, introduire un dispositif articulé autour de contrôles lourds ou inquisiteurs peut être ressenti par les familles comme une pression et une intrusion injustifiées dans leur vie privée. Pour autant, la préservation de la sphère familiale doit être conciliée avec la nécessité de s'assurer du bien-être de l'enfant lors de son entrée dans sa famille adoptive.

On pourrait considérer l'obligation qui serait imposée aux familles adoptantes de se soumettre à un contrôle des services de l'Aide sociale à l'enfance après que le prononcé de l'adoption, comme une ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de leur vie familiale, même justifiée par l'intérêt de l'enfant. Une telle mesure pourrait, en outre, être

[145] I. Corpart, *Quels accompagnements dans l'aventure vers l'adoption ?*, Recherches familiales, n° 10, 2013, p. 17 ; Dossier, *L'adoption : quel accompagnement ?*, Enfances & Psy, n° 59, 2013/2 (n° 59), p. 6.

[146] C. Sellenet, *Accompagner le désir d'enfant dans le champ de l'adoption*, Enfances & Psy 2013/2 (n° 59), p. 31.

qualifiée de discriminatoire (aucun contrôle n'étant imposé aux autres familles), même si l'on peut estimer que les situations ne sont identiques. Il faut toutefois rappeler que certains pays d'origine des enfants adoptés subordonnent l'adoption à un tel contrôle.

Selon la majorité des membres du groupe de travail, il est plus pertinent de sensibiliser les familles aux difficultés qu'elles peuvent rencontrer et de leur proposer un suivi des enfants à leur demande, sans les contraindre à cet accompagnement une fois le jugement prononcé.

Les familles pourraient donc se voir proposer un suivi après le prononcé du jugement d'adoption, lequel pourrait être calqué sur celui qui est proposé aux adoptants dans le cadre de l'adoption internationale. L'article L. 225-18 du Code de l'action sociale et des familles prévoit en effet que l'accompagnement par le service de l'Aide sociale à l'enfance dans l'adoption internationale peut être prolongé si l'adoptant en fait la demande. On pourrait permettre de même aux familles adoptives d'enfants nés en France de continuer à recevoir soutiens et assistances si elles en expriment le souhait et sollicitent les services après le prononcé du jugement d'adoption.

Un accompagnement des enfants confiés aux familles par le conseil de famille des pupilles de l'Etat pourrait être proposé aux parents au cours de la première année, après le jugement d'adoption, au nom de l'intérêt de l'enfant. A défaut d'accord des familles, la protection de l'adopté pourrait être mise en œuvre conformément au droit de l'assistance éducative et aux conditions de l'article 375 du code civil, c'est-à-dire si la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises.

Sensibiliser les parents adoptifs à l'intérêt du suivi et les soutenir permettrait ainsi de réagir plus vite aux difficultés rencontrées et d'éviter la mise en place de mesures éducatives. A ce titre, certains membres du groupe de travail seraient favorables à l'instauration d'un suivi systématique et obligatoire durant la première année de l'adoption pour satisfaire à l'intérêt de l'enfant.

Il faudrait que, dans chaque Conseil général, une ou plusieurs personnes spécialisées en matière d'adoption soient désignées (les mêmes que celles déjà sollicitées pour l'adoption internationale ou le personnel de la Protection maternelle infantile ou encore le service prévention du Conseil général) pour répondre aux demandes d'accompagnement des familles.

PROPOSITION N°39

Prévoir un accompagnement après le prononcé de l'adoption de l'enfant né en France.
Insérer un texte après l'article L. 225-3, alinéa 3 du Code de l'action sociale et des familles :
CASF, art. L. 225-3, al. 4 : « *Le mineur adopté en France peut bénéficier pendant un an d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance à la demande de son ou de ses parents. Cet accompagnement est mis en place à tout moment si le ou les parent(s) le demande(nt) ».*

4° Offrir une seconde chance à l'enfant après l'échec d'une première adoption

Même si l'un des objectifs de la réforme est de mettre en place des moyens pour lutter contre les échecs de l'adoption, il est illusoire de penser que tous pourront être évités. Il

convient donc de prendre en compte les enfants qui sont remis à l'Aide sociale à l'enfance par des adoptants, lesquels ne peuvent plus, ou ne veulent plus faire face aux importantes difficultés que l'adoption a entraînées pour l'enfant et pour eux.

En l'état actuel des textes sur les effets de l'adoption plénière, et particulièrement, sur son irrévocabilité, la situation de l'enfant qui a fait l'objet d'une adoption plénière ayant abouti à son délaissement par les adoptants est extrêmement complexe et totalement insatisfaisante au regard de son intérêt.

En effet, l'article 359 du Code civil relatif à l'adoption plénière selon lequel « *l'adoption est irrévocable* » est communément interprété comme signifiant qu'aucune autre adoption plénière ne peut être prononcée à la suite de l'échec d'une première adoption de ce type. Il en a été déduit que les adoptants ne pourraient pas remettre l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat, sur le fondement de l'article L. 224-4 2° du Code de l'action sociale et des familles. Cette analyse pourrait être confortée par l'article 346 du Code civil selon lequel « *une nouvelle adoption peut être prononcée soit après le décès de l'adoptant, ou des deux adoptants, soit encore après décès de l'un des deux adoptants, si la demande est présentée par le conjoint du survivant d'entre eux* ». Ce texte peut, en effet, être interprété comme signifiant *a contrario* que l'enfant redevient automatiquement adoptable seulement dans ce cas-là. Il n'y a cependant aucune raison pour que ce processus soit limité à l'hypothèse du décès des adoptants.

L'article 360, alinéa 2 du Code civil dispose que « *S'il est justifié de motifs graves, l'adoption simple d'un enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière est permise*. » Cette disposition est le résultat d'un compromis introduit dans la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 pour permettre d'offrir une solution à l'enfant abandonné par les adoptants sans admettre une deuxième adoption plénière pour un même enfant. Une telle solution, en ce qu'elle ne répond pas vraiment aux besoins d'un enfant placé après l'échec d'une adoption, n'est pas suffisante ; le, fait que l'enfant ne puisse pas bénéficier d'une nouvelle adoption est finalement peu justifié.

En réalité la notion d'irrévocabilité de l'adoption n'est pas dénuée d'ambigüité. Elle signifie, à l'évidence, que le tribunal de grande instance ne peut pas ordonner le rétablissement du lien de filiation qui a été rompu par l'adoption plénière. L'irrévocabilité est une notion introduite par la loi du 11 juillet 1966 : elle est une conséquence de la rupture définitive – par le jugement d'adoption plénière seulement – du lien de filiation d'origine éventuellement établi, car le législateur de l'époque a voulu éviter que l'enfant se retrouve sans filiation. C'est la raison pour laquelle une seconde adoption plénière peut être prononcée en cas de décès des adoptants : il s'agit, là aussi, d'éviter que l'enfant ne se retrouve sans filiation. L'irrévocabilité signifie également que la filiation adoptive ne peut pas être détruite pas plus que ne peut l'être une filiation biologique. En effet, dans le cas d'une filiation fondée sur la procréation, les parents d'un enfant ne peuvent contester sa filiation lorsque celle-ci est conforme à la vérité biologique.

En revanche, de même que l'adoption d'un enfant dont la filiation repose sur un lien biologique est envisageable, l'adoption d'un enfant qui a bénéficié d'une filiation adoptive ne devrait pas être interdite[147]. L'adoptabilité de l'enfant au sens juridique du terme ne devrait pas être exclue dans le premier cas comme dans le second dès lors que les conditions en sont réunies, c'est-à-dire soit le consentement des parents à l'adoption soit une déclaration judiciaire d'abandon/délaissement. Ainsi l'enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière doit pouvoir devenir pupille de l'Etat si tel est son intérêt. Le tribunal administratif de

[147] Pour des réserves à propos des adoptions « *cumulatives* » ou des « *chaînes d'adoption* » : N. Baillon-Wirtz, *Les adoptions successives : regards croisés entre la France et l'Allemagne*, Dr. fam. 2013, étude 8.

Versailles dans une décision du 10 février 2011[148] a en ce sens estimé que le Conseil général ne pouvait pas rejeter la demande des parents adoptifs en vue de l'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat pour qu'il fasse l'objet d'une adoption simple. Toutefois, si on admet que l'enfant puisse faire l'objet d'une admission en qualité de pupille de l'Etat, force est d'admettre qu'il puisse ensuite faire l'objet d'une adoption plénière.

Il faut ainsi supprimer les dispositions du Code civil qui suscitent un doute sur le sens de l'irrévocabilité de l'adoption plénière et, notamment, le texte qui ne permet qu'une adoption simple après une adoption plénière. Il faut, en outre, permettre qu'une nouvelle adoption soit prononcée après que l'enfant adopté a été admis en qualité de pupille de l'Etat, cette admission ne devant pas susciter de difficulté.

PROPOSITION N°40

Supprimer l'alinéa 2 de l'article 360 du Code civil en vertu duquel « *s'il est justifié de motifs graves, l'adoption simple d'un enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière est permise* ».

Compléter l'article 346 du Code civil alinéa 2 : « *Une nouvelle adoption peut être prononcée soit après le décès de l'adoptant, ou des deux adoptants, soit après le décès de l'un des deux adoptants, si la demande est présentée par le conjoint du survivant d'entre eux, soit après que l'adoptant a donné son consentement à l'adoption, soit après que l'enfant adopté a été admis en qualité de pupille de l'Etat* ».

L'article 347 du Code civil qui énumère les enfants pouvant être adoptés visant les pupilles de l'Etat permettrait ainsi l'adoption plénière des enfants ayant été adoptés en la forme plénière précédemment. Dans les motifs de la loi, il faudrait expliquer qu'il ne s'agit pas d'adoption à l'essai et qu'il n'est pas question de revenir sur l'irrévocabilité de l'adoption plénière mais seulement d'offrir un statut aux enfants qui ont fait l'objet d'un abandon après avoir été adoptés.

[148] RG n°0906014.

TABLEAU DE SYNTHESE DES PROPOSITIONS

pro-posi-tion	*page*	*titre*	*article*	*texte*
Code l'action sociale et des familles				
1	19	Créer une instance nationale de protection de l'enfance	L112-3-1 (nouveau)	« Un Conseil national de la protection de l'enfance, placé auprès du premier ministre, est chargé de proposer au gouvernement les orientations de la politique de protection de l'enfance et d'en suivre l'application. Ses missions, sa composition et ses modalités de fonctionnement sont fixés par décret »
31	101	La saisine du CNAOP par les mineurs	L147-2	Modifier par : Après le mot : « mineur », la fin du troisième alinéa du 1° de l'article L. 147-2 du Code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigée : « et qu'il a atteint l'âge de treize ans, par celui-ci avec l'accord de ses représentants légaux ; »
31	101	De nouveaux outils pour le CNAOP	L147-3, alinéa 2	Modifier par : « Le père ou la mère de naissance qui font une déclaration expresse de levée du secret ou les ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés du père ou de la mère de naissance qui font une déclaration d'identité, soit auprès du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, soit auprès du président du Conseil général, sont informés que cette déclaration ne peut pas être retirée et qu'elle ne sera communiquée à la personne concernée que si celle-ci fait elle-même une demande d'accès à ses origines. »

31	101	Un CNAOP compétent pour faciliter l'accès aux origines personnelles de toutes les personnes adoptées	L147-6-1	Insérer après l'article L147-6 : « Le Conseil aide les personnes adoptées et pupilles de l'Etat à entrer en relation avec leurs parents de naissance lorsque l'identité de ces derniers peut leur être communiquée, notamment en l'absence de secret. »
31	101	De nouveaux outils pour le CNAOP	L147-8	Insérer un 3e alinéa : « Le procureur de la République communique au conseil national, sur sa demande, les éléments figurant dans les actes de naissance d'origine, lorsque ceux-ci sont considérés comme nuls en application de l'article 354 du code civil. « Sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, les administrations ou services de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de réunir et de communiquer au conseil national les renseignements dont ils disposent permettant de déterminer les adresses de la mère et du père de naissance. « Sous les mêmes réserves, le Conseil national peut se faire communiquer par le Répertoire national des identifiants des personnes physiques les éléments permettant de vérifier les adresses de la mère et du père de naissance. »
19	63	Améliorer le repérage du délaissement de l'enfant protégé en instaurant un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés	L221-1, 4°	Compléter par : « Un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés, dont la composition est fixée par décret, examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans, une fois tous les ans la situation des enfants de deux à six ans, et une fois tous les deux ans la situation des enfants de plus de six ans. Il peut, notamment, rendre un avis tendant à la modification du statut juridique de l'enfant. Si un projet d'adoption est envisagé, le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés demande un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale de l'enfant

				concerné avant de rendre son avis. Le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés peut être saisi par la personne ou le service à qui l'enfant a été confié. Il entend les parents de l'enfant, qui peuvent se faire accompagner d'un avocat ou de la personne de leur choix. Les avis du Comité sont notifiés aux parents de l'enfant. »
12	44	Encadrer la modification des conditions de vie de l'enfant en cours de placement	L221-1, 6°	Ajouter : « Lorsqu'une modification des conditions de prise en charge de l'enfant est envisagée de manière unilatérale par les services de l'Aide sociale à l'enfance, après plus de trois années au cours desquelles il a été confié à la même famille d'accueil, le juge des enfants doit donner un avis sur cette décision, après avoir entendu le mineur et les personnes concernées. Il peut ordonner une médiation entre les personnes concernées. »
27	81	Permettre un accueil durable et bénévole de l'enfant protégé	L221-2-1 ou L227-1-1	Insérer : « Toute personne qui souhaite accueillir durablement et bénévolement et pour une longue durée un enfant pris en charge par le service de l'Aide sociale à l'enfance au titre des 2° et 3° de l'article L 222-5 doit être préalablement agréée à cet effet par le président du conseil général. Un décret précise les conditions de délivrance de cet agrément. »
16	53	Proposer la poursuite de la prise en charge après l'accession de l'enfant protégé à la majorité	L222-5-1 nouveau	Insérer : « Pour tout mineur accueilli en protection de l'enfance dans le cadre l'une des dispositions visées au 1°, 2° ou 3° de l'article L 222-5, pendant une durée d'au moins trois ans avant l'âge de sa majorité, un rendez-vous est organisé avec le représentant du Conseil général au moment de sa majorité pour faire un bilan de son parcours, envisager les conditions d'accès à l'autonomie et arrêter les modalités d'accompagnement tant éducatif que financier pour la poursuite du projet d'insertion. Lorsqu'une mesure de prise en charge temporaire d'un jeune majeur de moins de vingt-et-un ans prend fin à l'initiative du jeune ou sur décision du service, le service de l'Aide sociale à

			Loi famille	l'enfance doit proposer au jeune un rendez-vous un an après cette fin de mesure pour, après un bilan de sa situation, envisager si nécessaire une remobilisation de l'aide. » Pour la mise en œuvre de cet accompagnement et de l'aide financière qui peut en découler, le Président du Conseil Général peut passer convention avec l'association départementale prévue à l'article L. 224-11 du Code de l'action sociale et des familles. Pour les mineurs pris en charge dans le cadre d'une délégation d'autorité parentale, d'une tutelle d'Etat ou comme pupille de l'Etat, un mécanisme d'obligation alimentaire du Conseil général doit être envisagé au-delà de vingt et un ans pour notamment permettre la poursuite d'études.
33	108	Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant	L222-5 à L225-7	Insérer une section spécifique sur l'agrément en vue d'adoption regroupant les articles L. 222-5 (sauf le premier alinéa) à L 225-7 et introduire cette section par un article ainsi rédigé : « L'agrément en vue d'adoption est une mesure de protection de l'enfance qui a pour finalité l'intérêt supérieur de l'enfant en attente d'adoption. Il est délivré lorsque la personne candidate à l'agrément est en capacité de répondre aux besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs des enfants en attente d'adoption, compte tenu de la réalité de l'adoption ».
31	101	Limiter l'anonymat de la mère et maintenir le secret sur son identité	L222-6, alinéa 1er	Modifier par : « Toute femme qui demande, lors de son accouchement, la préservation du secret de son admission et de son identité par un établissement de santé est informée des conséquences juridiques de cette demande et de l'importance pour toute personne de connaître ses origines et son histoire. Elle est donc invitée à laisser, ~~si elle l'accepte~~, des renseignements sur sa santé et celle du père, les origines de l'enfant et les circonstances de la naissance. Elle communique son identité au correspondant du Conseil national pour l'accès aux origines

				personnelles, chargé de la consigner sous pli fermé, déposé au dossier de l'enfant. Elle est informée de la possibilité qu'elle a de lever à tout moment le secret de son identité et, qu'à défaut, son identité ne pourra être communiquée que dans les conditions prévues à l'article L. 147-6. Elle est également informée qu'elle peut à tout moment ~~lever le secret et/~~ou ~~donner son identité sous pli fermé ou~~ compléter les renseignements qu'elle a donnés au moment de la naissance. Les prénoms donnés à l'enfant et, le cas échéant, mention du fait qu'ils l'ont été par la mère, ainsi que le sexe de l'enfant et la date, le lieu et l'heure de sa naissance sont mentionnés à l'extérieur du pli fermé. Ces formalités sont accomplies par les personnes visées à l'article L. 223-7 avisées sous la responsabilité du directeur de l'établissement de santé. A défaut, elles sont accomplies sous la responsabilité de ce directeur. »
31	101	Limiter l'anonymat de la mère et maintenir le secret sur son identité	L222-6, alinéa 3	Modifier par : « Sur leur demande ou avec leur accord, les femmes mentionnées au premier alinéa bénéficient d'un accompagnement psychologique et social de la part du service de l'Aide sociale à l'enfance. Lorsqu'il apparaît que la femme ayant demandé la préservation du secret de son admission et de son identité est mineure, il lui est proposé de se faire accompagner dans sa démarche par la personne majeure de son choix. »
31	101	Limiter l'anonymat de la mère et maintenir le secret sur son identité	L222-6, alinéa 4	Modifier par : Pour l'application des deux premiers alinéas, ~~aucune pièce d'identité n'est exigée et~~ il n'est procédé à aucune enquête. »
17	56	Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme	L223-1, alinéa 1er	Ajouter une disposition selon laquelle, lors du renouvellement de la mesure, le service doit envisager avec les parents l'opportunité de mettre en place une mesure plus pérenne telle qu'une délégation d'autorité parentale.
13	47	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance)	L223-1	Modifier par : « Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les

				actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Le mineur doit être associé à l'élaboration du projet pour l'enfant selon son âge et son degré de maturité ; son le consentement aux mesures envisagées doit être recherché Pour l'application de l'article L. 223-3-1, le projet pour l'enfant est transmis au juge. »
17	56	Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme	L223-1, alinéa 1	Ajouter : « Lors du renouvellement de la mesure, le service doit envisager avec les parents l'opportunité de mettre en place une mesure plus pérenne telle qu'une délégation d'autorité parentale. »
11	42		L223-1, alinéa 5	Ajouter *in fine* : « Lorsqu'un enfant pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance selon l'une des dispositions visées au 1°, 2° ou 3° de l'article L 222-5 est placé chez un assistant familial, le projet pour l'enfant précise les modalités selon lesquelles les actes usuels de l'autorité parentale sont exercés pour la prise en charge quotidienne de l'enfant ainsi que les modalités selon lesquelles les parents ou les titulaires de l'autorité parentale seront tenus informés de cet exercice. »
13	47	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance)	L223-1	Ajouter un alinéa 7 : « Pour tout enfant accueilli en protection de l'enfance, un album de vie est réalisé et remis à l'intéressé à la fin de sa prise en charge. Celui-ci pourra consulter son album de vie pendant toute la durée de sa prise en charge »
13	47	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance)	L223-2	Modifier par : « Sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les

				modalités de l'admission dans le service de l'Aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même s'il est mineur émancipé. Le consentement du mineur doit systématiquement être recherché. »
12	44	Encadrer la modification des conditions de vie de l'enfant en cours de placement	L223-3	Modifier par : « Pour l'application des décisions judiciaires prises en vertu du 4° de l'article 10, du 4° de l'article 15 et du deuxième alinéa de l'article 17 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, du 3° de l'article 375-3 et des articles 377 à 380 du code civil, le représentant légal du mineur donne son avis par écrit préalablement au choix du mode et du lieu de placement et à toute modification apportée à cette décision. Lorsque l'enfant est confié au service de l'Aide sociale à l'enfance en vertu de l'article 375-3 ou des articles 377 à 380 du code civil, la modification des conditions de prise en charge de l'enfant, envisagée de manière unilatérale par les services de l'Aide sociale à l'enfance, après plus de trois années au cours desquelles il a été confié à la même famille d'accueil, doit faire l'objet d'un avis du juge des enfants ou du juge aux affaires familiales qui est à l'origine de la mesure, après avoir entendu le mineur et des personnes concernées. »
13	47	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance)	L223-4	Modifier par : « Le service associe le mineur à toute décision le concernant et recherche son consentement » *ou* « Le service associe le mineur à l'élaboration de toute décision le concernant et recherche son consentement »
15	52	Renforcer l'évaluation annuelle de la situation de l'enfant protégé	L223-5, alinéa 2	Compléter par : « Ce rapport porte notamment sur la santé de l'enfant, son développement physique, affectif, intellectuel et social, sa scolarité, ses relations avec sa famille, sa vie sociale, et notamment les liens

				d’attachement noués avec les personnes qui l’accueillent même occasionnellement, et ses perspectives d’évolution à moyen et long terme. Le contenu de ce rapport est précisé par voie réglementaire. S’agissant des enfants de moins de deux ans, ce rapport est établi tous les six mois. »
31	101	Limiter l’anonymat de la mère et maintenir le secret de son identité	L223-7, alinéa 1er	Modifier par : « Pour l'application de l'article L. 222-6, dans chaque département, le président du conseil général désigne au sein de ses services au moins deux personnes chargées d'assurer les relations avec le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, d'organiser, dès que possible, la mise en œuvre de l'accompagnement psychologique et social dont peut bénéficier la femme et, lors de la naissance, de consigner son identité sous le pli fermé mentionné au premier alinéa de l'article L. 222-6, de lui délivrer l'information prévue à l'article L. 224-5 et de recueillir les renseignements relatifs à la santé des père et mère de naissance, aux origines de l'enfant et aux raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à l'organisme autorisé et habilité pour l'adoption. Elles s'assurent également de la mise en place d'un accompagnement psychologique de l'enfant. »
22	73	Sécuriser l’admission d’un enfant en qualité de pupille de l’Etat (clarifier la question de la remise d’un enfant à l’Aide sociale à l’enfance par un seul parent)	L224-4, 3°	Modifier par : Sont admis en qualité de pupille de l’Etat : 3°« Les enfants dont la filiation est établie à l’égard des deux parents, qui ont expressément été remis au service de l'Aide sociale à l'enfance ~~depuis plus de six mois~~ par un seul parent, en vue de leur admission comme pupilles de l'État et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, ~~pendant ce délai~~, son intention d'en assumer la charge ; ~~avant l'expiration de ce délai de six mois,~~ ~~le service~~ ~~doit informer ce parent de ses droits et des conséquences de l'admission de son enfant en qualité de pupille de l'État~~. ~~L’enfant est admis en qualité de pupille de l’État ;~~ le service doit rechercher le consentement de cet autre parent à

				la remise de l'enfant en vue de son admission comme pupilles de l'Etat ; à défaut, l'admission en qualité de pupille de l'Etat ne peut être prononcée qu'à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement à l'égard du parent qui n'a pas remis l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance, en application de l'article 381-1, alinéa 4 [ancien article 350], du Code civil ». Compléter l'article 381-1 du Code civil (ancien article 350) afin de permettre que la procédure de déclaration judiciaire de délaissement soit engagée uniquement à l'égard du parent qui n'a pas consenti à l'adoption ou à la remise de l'enfant à l'Aide sociale à l'enfance en vue de son admission en qualité de pupille de l'Etat.
31	101	Limiter l'anonymat de la mère et maintenir le secret de son identité	L224-6, alinéa 2	Ajouter **:** **«** Lorsque les parents de l'enfant ou l'un d'entre eux reprend l'enfant, les services de l'aide sociale à l'enfance les informent de l'ensemble des mesures dont ils peuvent bénéficier et leur proposent un accompagnement spécifique. »
23	74	Sécuriser l'admission d'une enfant en qualité de pupille de l'Etat (déclarer irrecevable le recours contre l'arrêté d'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat exercé après le placement en vue de l'adoption)	L224-8, II	Modifier par : L'enfant est admis en qualité de pupille de l'État par arrêté du président du conseil général pris soit après la date d'expiration des délais prévus aux 1° à 4° de l'article L. 224-4 en cas d'admission en application de ces mêmes 1° à 4°, soit une fois le jugement passé en force de chose jugée lorsque l'enfant est admis dans les conditions prévues aux 5° ou 6° du même article. II.- L'arrêté mentionné au I peut être contesté par : 1° Les parents de l'enfant, en l'absence d'une déclaration judiciaire d'abandon ou d'un retrait total de l'autorité parentale ; 2° Les membres de la famille de l'enfant ; 3° Le père de naissance ou les membres de la famille de la mère ou du père de naissance, lorsque l'enfant a été admis en application du 1° de l'article L. 224-4 ;

				4° Toute personne ayant assuré la garde de droit ou de fait de l'enfant. L'action n'est recevable que si l'enfant n'a pas été placé en vue de l'adoption et si le requérant demande à en assumer la charge. » *ou* L'action n'est recevable que si le requérant demande à en assumer la charge et sous réserve des dispositions de l'article 352 du code civil »
32 & 35	105 & 113	Instaurer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption	L.225-1	Modifier par : « Un bilan médico-psycho-social d'adoptabilité doit être réalisé pour tout enfant susceptible de faire l'objet d'un projet d'adoption. Ce bilan doit faire état de l'adhésion de l'enfant à un projet d'adoption ». La section 1 du chapitre V du titre II du livre II de la partie législative du Code de l'action sociale et des familles relative à l'adoption des pupilles de l'État est intitulée : « *Bilan d'adoptabilité* ». Elle comprend un seul article, l'article L. 225-1 modifié. En conséquence, la section relative à l'adoption des pupilles de l'État deviendrait la section 2 du chapitre V du titre II du livre II de la partie législative du Code de l'action sociale et des familles.
33	108	Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant	L225-2 (sauf le 1er alinéa) à L 225-7	- Créer une nouvelle section : « L'agrément en vue d'adoption » regroupant les articles L225-2 (sauf le 1er alinéa) à L 225-7 - insérer un article introductif : *« L'agrément en vue d'adoption est une mesure de protection de l'enfance qui a pour finalité l'intérêt supérieur de l'enfant en attente d'adoption. Il est délivré lorsque la personne candidate à l'agrément est en capacité de répondre aux besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs des enfants en attente d'adoption, compte tenu de la réalité de l'adoption ».*
33	108	Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant	L225-2	Insérer un alinéa : « L'agrément peut être prorogé par le président du Conseil général, après avis de la commission mentionnée au deuxième alinéa, pour une

				durée d'un an renouvelable une fois, dès lors qu'existe une proposition d'enfant, sous réserve d'une évaluation de la situation à la date de la prorogation et de son éventuel renouvellement »
39	121	Proposer un suivi par l'Aide sociale à l'enfance après l'adoption	L225-3, alinéa 4 (nouveau)	Créer un alinéa 4° : « Le mineur adopté en France peut bénéficier pendant un an d'un accompagnement par le service de l'aide sociale à l'enfance à la demande de son ou de ses parents. Cet accompagnement est mis en place à tout moment si le ou les parent(s) le demande(nt) ».
28	87	Favoriser l'adoption simple des enfants protégés	L225-8-1 (nouveau)	Dans la section nouvelle « L'agrément en vue de l'adoption », créer : Agrément spécifique pour l'accueil d'un enfant confié à l'Aide sociale à l'enfance dans une perspective d'adoption. La délivrance de cet agrément devrait répondre à des conditions précises relatives à l'intérêt de l'enfant et aux engagements particuliers pris par les personnes concernées : accueil durable de l'enfant, maintien des liens avec la famille si l'intérêt de l'enfant l'exige, suivi obligatoire par le service d'Aide sociale à l'enfance.
4	22	Rendre effective la formation en protection de l'enfance	L226-3	Ajouter à la fin de l'alinéa 4 : « Les professionnels visés à l'article L. 542-1 du code de l'éducation reçoivent, à ce titre, une formation d'une durée minimum de 60 heures tous les trois ans, dès lors qu'ils sont employés par un des services et établissements participant au dispositif départemental ou par une institution signataire du protocole prévu à l'alinéa 2 du présent article. »
3	21	Revoir le périmètre du dispositif d'observation de la protection de l'enfance	L226-3, dernier alinéa	Supprimer les deux dernières phrases du dernier alinéa
4	22	Rendre effective la formation en protection de l'enfance	L226-3-1	Insérer, après le 4°, un 5° : « 5° de réaliser un bilan annuel des formations continues délivrées dans le département en application de l'article L.542-1 du code de l'éducation et d'établir un plan pluriannuel des besoins en formation des personnels en contact avec des enfants dans le département. le

				président du conseil général désigne une personne ressource qui pilote ce plan annuel. »
3	21	Revoir le périmètre du dispositif d'observation de la protection de l'enfance	L226-3-2 (nouveau)	Créer : « Sont transmises à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'observatoire national de l'enfance en danger, sous forme anonyme, les informations relatives aux mineurs et aux jeunes majeurs de moins de vingt et un ans bénéficiant de mesures énumérées aux articles L.222-3, L. 222-4-2, L. 222-5, L. 223-2 du présent code, 375-2, 375-3-4 et 375-9-1, 375-3 2°, 3°, 5° du code civil, et 1183 du code de procédure civile. La nature et les modalités de transmission de ces informations sont fixées par décret. »
2	19	Transformer l'ONED en ONPE	L226-6	- Remplacer les mots « l'observatoire de l'enfance en danger » par « l'observatoire national de la protection de l'enfance » - Compléter par : « Le service d'accueil téléphonique répond, à tout moment, aux demandes d'information ou de conseil concernant les situations de mineurs en danger ou présumés l'être. Le service peut également répondre, par voie électronique, aux sollicitations effectuées par voie électronique. Il transmet immédiatement au président du conseil général, selon le dispositif mis en place en application de l'article L. 226-3, les informations qu'il recueille et les appréciations qu'il formule à propos de ces mineurs. A cette fin, le président du conseil général informe le groupement des modalités de fonctionnement permanent du dispositif départemental. »
5	24	Systématiser la circulation des informations	L226-7	Remplacer par : « Les départements informent le Service d'accueil téléphonique des suites données aux informations préoccupantes qu'il leur transmet. Les modalités et délais de cette transmission sont définis par convention avec le groupement d'intérêt public. »
2	19	Transformer l'ONED en ONPE	L226-9	Remplacer les mots « l'observatoire de l'enfance en danger » par

				« l'observatoire national de la protection de l'enfance »
2	19	Transformer l'ONED en ONPE	L226-10	Remplacer les mots « l'observatoire de l'enfance en danger » par « l'observatoire national de la protection de l'enfance »
13	47	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance)	L311-3, 5°	Ajouter : « L'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés : 5° L'accès à toute information ou document administratif et judiciaire relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires »
13	47	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance)	L311-4	Ajouter un paragraphe « c » : « Afin de garantir l'exercice effectif des droits mentionnés à l'article L. 311-3 et notamment de prévenir tout risque de maltraitance, lors de son accueil dans un établissement ou dans un service social ou médico-social, il est remis à la personne ou à son représentant légal un livret d'accueil auquel sont annexés : c) Un album de vie constitué ou complété lors de l'arrivée de l'enfant, enrichi pendant toute la durée de l'accueil et transmis aux services de l'Aide Sociale à l'Enfance lors de son départ. »
8	32	Améliorer la lutte contre le syndrome du bébé secoué	L421-14, alinéa 2	Compléter par : « les assistants maternels doivent suivre une formation sur les causes, les effets et moyens de prévenir le syndrome du bébé secoué. »
11 & 13	42 & 47	Offrir des garanties à l'enfant placé et aux adultes qui l'entourent Renforcer les droits de l'enfant dans ses rapports avec l'Aide sociale à l'enfance	L421-16	Ajouter au 1er alinéa : « Il est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli, un contrat d'accueil annexé au contrat de travail. Ce contrat précise notamment le rôle de la famille d'accueil et celui du service ou organisme employeur à l'égard du mineur et de sa famille. Il fixe les conditions de l'arrivée de l'enfant dans la famille d'accueil et de son départ, ainsi que du soutien éducatif dont il bénéficiera. Il précise les modalités d'information de l'assistant familial sur la situation de l'enfant, notamment sur le plan de sa santé et de son état

				psychologique et sur les conséquences de sa situation sur la prise en charge au quotidien ; il indique les modalités selon lesquelles l'assistant familial participe à la mise en œuvre et au suivi du projet individualisé pour l'enfant et transmet des informations sur les actes usuels qu'il est autorisé à exercer à l'égard de ce dernier ». Il fixe en outre les modalités de remplacement temporaire à domicile de l'assistant familial, le cas échéant par un membre de la famille d'accueil. Il mentionne les conditions de réalisation de l'album de vie de l'enfant. »
26	80	Adoption de l'enfant qui a été confié à un tiers même occasionnellement	R224-15	Modifier par : « Lorsque la personne à laquelle le pupille de l'État a été confié, même occasionnellement, souhaite l'adopter, elle doit en informer le préfet en précisant si elle demande une réunion du conseil de famille, selon l'article R. 224-24, pour qu'il statue sur ce projet. Le préfet informe immédiatement le président du conseil général de cette demande. (...) »
27	81	Permettre un accueil durable et bénévole de l'enfant protégé	R224-15 et R224-16	Compléter par : « Aux articles R. 224-15 et R. 224-16 du CASF, après les mots « Lorsque la personne à laquelle le pupille de l'Etat a été confié », ajouter les mots « même occasionnellement ».
37	117	Mieux préparer les adoptants aux réalités de l'adoption	R225-2	- Ajouter en tête d'article « Lors de deux séances minimum d'information obligatoires de trois heures chacune, » - Complémenter le 1er alinéa par : « ; et plus précisément : a) Du processus de parentalité adoptive b) Du développement psychologique (socio-affectif, identitaire et culturel) de l'enfant adopté au sein de la famille et de l'environnement social » - Ajouter un 8e alinéa : « 8° Des coordonnées des organismes/associations/professionnels habilités à proposer un soutien (psychologique, matériel) pendant et

				après l'adoption. » - Modifier par : « Lors de deux séances minimum d'information obligatoires de trois heures chacune, les personnes doivent être informées, dans un délai de deux mois après s'être adressées au président du Conseil général : 1° Des dimensions psychologiques, éducatives et culturelles de l'adoption pour l'enfant et les parents adoptifs ; et plus précisément : a) Du processus de parenté adoptive b) Du développement psychologique (socio-affectif, identitaire et culturel) de l'enfant adopté au sein de la famille et de l'environnement social (...) 8° Des coordonnées des organismes/associations/professionnels habilités à proposer un soutien (psychologique, matériel) pendant et après l'adoption.
33	108	Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant	R225-2 et R225-4	Compléter ces articles sur l'information et l'évaluation des candidats à l'agrément
37	117	Mieux préparer les adoptants aux réalités de l'adoption	R225-3, 6° (nouveau)	Modifier par : « Au moment de la confirmation de sa demande, l'intéressé doit communiquer au président du conseil général : 1° Une copie intégrale de son acte de naissance et, s'il a un ou des enfants, de son livret de famille ; 2° Un bulletin n° 3 de casier judiciaire ; 3° Un certificat médical datant de moins de trois mois, établi par un médecin figurant sur une liste établie par le président du conseil général attestant que son état de santé, ainsi que celui des personnes résidant à son foyer, ne présente pas de contre-indication à l'accueil d'enfants en vue d'adoption ; 4° Tout document attestant les ressources dont il dispose ; 5° Le questionnaire mentionné à l'article R. 225-2 dûment complété. 6° L'attestation de présence aux deux séances d'information obligatoires. »

Code civil				
30	94	Améliorer le statut des enfants recueillis dont la loi personnelle interdit l'adoption	21-12, alinéa 3	Modifier par : « Peut dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française : 1° L'enfant qui, depuis au moins trois ans est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou confié au service de l'aide sociale à l'enfance ». Rappeler par circulaire qu'une tutelle doit être ouverte si les conditions en sont réunies même pour un enfant remis en *kafala*.
34	111	Instaurer un écart d'âge maximum entre l'enfant et l'adoptant	344, alinéa 1er	- Modifier l'alinéa 1er par : Alinéa 1er : « Les adoptants doivent avoir au moins quinze ans de plus que les enfants qu'ils se proposent d'adopter et au plus quarante-cinq ans de plus que ces derniers, l'écart d'âge concernant l'adopté et l'adoptant pour une adoption individuelle et le plus jeune des adoptants pour une adoption en couple ». - Ou introduire un double écart d'âge maximum : « … au plus quarante-cinq ans de plus que ces derniers pour une adoption individuelle ou pour une adoption en couple, au plus quarante-cinq ans de plus que le plus jeune des adoptants, et au plus soixante ans de plus que le plus âgé ».
34	111	Instaurer un écart d'âge maximum entre l'enfant et l'adoptant	344, alinéa 2	Modifier par : « En cas d'adoption de l'enfant du conjoint, l'adoptant doit avoir au moins dix ans de plus que l'adopté, aucun âge maximal n'étant prévu ».
34	111	Instaurer un écart d'âge maximum entre l'enfant et l'adoptant	344, alinéa 3	Modifier par : « Toutefois le tribunal peut, s'il a de justes motifs, prononcer l'adoption lorsque la différence d'âge est inférieure ou supérieure à celle prévue aux alinéas précédents ».
36	116	Permettre l'adoption des enfants ou personnes dont les facultés mentales sont	345, alinéa 3	Compléter par : « S'il a plus de treize ans, l'adopté doit consentir personnellement à son

		altérées		adoption plénière. Ce consentement est donné selon les formes prévues au premier alinéa de l'article 348-3. Lorsque ces facultés mentales sont gravement altérées, un administrateur ad hoc est nommé. Le consentement peut être rétracté à tout moment jusqu'au prononcé de l'adoption par le mineur ou son administrateur *ad hoc* ».
36	116	Permettre l'adoption des enfants ou personnes dont les facultés mentales sont altérées	345, alinéa 4 (nouveau)	Ajouter, relativement à l'adoption plénière, un alinéa 4 : « Si l'adoption plénière d'un majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est demandée en application de l'alinéa 2, l'ouverture d'une tutelle et la désignation d'un conseil de famille sont requises. »
40	123	Offrir une seconde chance à l'enfant après l'échec d'une première adoption	346, alinéa 2	Compléter par : « Une nouvelle adoption peut être prononcée soit après le décès de l'adoptant, ou des deux adoptants, soit après le décès de l'un des deux adoptants, si la demande est présentée par le conjoint du survivant d'entre eux, soit après que l'adoptant a donné son consentement à l'adoption, soit après que l'enfant adopté a été admis en qualité de pupille de l'Etat »
35	113	Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption	348-6	Compléter par : « Le tribunal peut prononcer l'adoption s'il estime abusif le refus de consentement opposé par les parents ou par l'un d'entre eux seulement, lorsqu'ils se sont désintéressés de l'enfant au risque d'en compromettre la santé ou la moralité. Il en est de même en cas de refus abusif de consentement du conseil de famille. Un administrateur ad hoc doit être désigné pour représenter les intérêts de l'enfant dont l'adoption est demandée. »
21	70	Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement	350, alinéa 1er	Abroger
35	113	Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption	353, alinéa 2	Compléter cette disposition qui concerne l'adoption plénière mais est applicable selon l'article 361 à l'adoption simple), par : « Le tribunal entend l'enfant capable de discernement dont l'adoption

				est demandée. Dans le cas où l'adoptant a des descendants, le tribunal vérifie en outre si l'adoption n'est pas de nature à compromette la vie familiale. »
40	123	Offrir une seconde chance à l'enfant après l'échec d'une première adoption	360, alinéa 2	Abroger
36	116	Permettre l'adoption des enfants ou personnes dont les facultés mentales sont altérées	360	Ajouter, relativement à l'adoption simple, un alinéa 4 : « Si l'adoption simple d'un majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est demandée, l'ouverture d'une tutelle et la désignation d'un conseil de famille sont requises. »
29	90	Réduire les possibilités de révocation de l'adoption simple	370	Modifier par : « S'il est justifié de motifs graves, l'adoption peut être révoquée, à la demande de l'adoptant ou de l'adopté. L'action en révocation n'est recevable qu'à compter de l'accession à la majorité de l'adopté. Lorsque l'adopté est mineur, la révocation de l'adoption ne peut être demandée que par le ministère public et ce, dans l'intérêt de l'adopté. »
30	94	Améliorer le statut des enfants recueillis dont la loi personnelle interdit l'adoption	370-3, alinéa 2	Modifier par : « L'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution, sauf si ce mineur ~~est né ou~~ réside habituellement en France ; dans ce cas, seule une adoption simple peut être prononcée ».
24	77	Assurer le maintien de liens affectifs noués entre l'enfant protégé et un tiers	371-4	Ajouter deux alinéas : « L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec un tiers, parent ou non, en particulier lorsqu'il a résidé de manière stable avec ce tiers ou a noué avec lui des liens affectifs. Seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit. Lorsque le parent ou le représentant légal de l'enfant met fin unilatéralement aux relations personnelles entre celui-ci et le tiers, le juge aux affaires familiales peut ordonner le maintien de ces relations dans l'intérêt de l'enfant. »

25	79	Les prérogatives et les droits procéduraux du tiers à qui l'enfant a été confié par le juge aux affaires familiales	373-3, alinéa 2	Modifier par : « La séparation des parents ne fait pas obstacle à la dévolution prévue à l'article 373-1, lors même que celui des père et mère qui demeure en état d'exercer l'autorité parentale a été privé de l'exercice de certains des attributs de cette autorité par l'effet du jugement prononcé contre lui. Le juge peut, à titre exceptionnel et si l'intérêt de l'enfant l'exige, notamment lorsqu'un des parents est privé de l'exercice de l'autorité parentale, décider de confier l'enfant à un tiers, parent ou non. Il statue conformément à l'article 373-2-11. »
25	79	Les prérogatives et les droits procéduraux du tiers à qui l'enfant a été confié par le juge aux affaires familiales	373-4	Modifier par : « Lorsque l'enfant a été confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les père et mère ; toutefois, la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation. Néanmoins, dans la décision confiant l'enfant au tiers, le juge peut énumérer certains actes non usuels susceptibles d'être accomplis par celui-ci. Dans tous les cas, lorsque l'intérêt de l'enfant le justifie, le tiers auquel l'enfant est confié peut saisir le juge afin d'être autorisé à accomplir un acte non usuel de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. Le juge aux affaires familiales, en confiant l'enfant à titre provisoire à un tiers, peut décider qu'il devra requérir l'ouverture d'une tutelle. »
17	56	Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme	375, alinéa 4	Modifier par : « Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une

				institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir. Le juge doit, par une motivation spéciale, expliquer pourquoi cette mesure est préférable à une décision de délégation de l'exercice de l'autorité parentale sur le fondement de l'article 377 du Code civil. »
15	52	Renforcer l'évaluation annuelle de la situation de l'enfant protégé	375, dernier alinéa	Compléter par : « Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement au juge des enfants. Ce rapport porte notamment sur la santé de l'enfant, son développement physique, affectif, intellectuel et social, sa scolarité, ses relations avec sa famille, sa vie sociale, et notamment les liens d'attachement noués avec les personnes qui l'accueillent même occasionnellement, et ses perspectives d'évolution à moyen et long terme. Le contenu de ce rapport est précisé par voie réglementaire. S'agissant des enfants de moins de deux ans, ce rapport est établi tous les six mois. »
17	56	Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme	375-3	Ajouter : « Lors du renouvellement de la mesure, et après deux ans d'application de celle-ci, le juge des enfants doit, par une motivation spéciale expliquer l'opportunité de maintenir le placement de l'enfant au lieu de mettre en place une mesure plus pérenne telle qu'une délégation d'autorité parentale. » « Lors du second renouvellement de la mesure de placement, et à l'expiration d'un délai minimum de deux ans à compter du début de la mesure, le juge des enfants transmet le dossier au procureur de la République pour avis afin que soit examinée l'opportunité d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale au bénéfice du service gardien ou de la personne à qui l'enfant a été confié. Les parents doivent être informés de cette transmission. Les parents sont invités à consentir à la délégation. »

24	77	Assurer le maintien de liens affectifs noués entre l'enfant protégé et un tiers	375-3-1 (nouveau)	Créer : « Si tel est l'intérêt de l'enfant, le juge des enfants fixe les modalités des relations entre le mineur et un tiers, parent ou non, lorsque ce tiers a noué des liens affectifs avec le mineur avant le prononcé de la mesure d'assistance éducative ou pendant l'exécution de celle-ci. Il peut être saisi par les parents ou par l'un d'eux, par ce tiers ou par le mineur lui-même. »
17	56	Questionner le statut de l'enfant placé sur le long terme	375-7, alinéa 2	Modifier par : « Sans préjudice de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. Lorsque de telles autorisations sont accordées fréquemment par le juge des enfants, celui-ci doit en aviser le procureur de la République aux fins de saisir le juge aux affaires familiales d'une demande de délégation de l'exercice de l'autorité parentale sur le fondement de l'article 377 du Code civil. »
18	59	Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale	377, alinéa 1er	Modifier par : « Les parents, ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout ou partie de l'exercice de leur autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance. »
18	59	Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale	377, alinéa 2	Modifier par : « En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, ou encore si de fréquentes demandes d'autorisation pour effectuer des actes non

				usuels ont été formées sur le fondement de l'article 375-7, alinéa 2, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou un membre de la famille peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale relativement à la personne et aux biens de l'enfant. Le procureur de la République peut également saisir le juge aux affaires familiales aux fins de faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale à la personne ou au service à qui l'enfant a été confié dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative. »
27	81	Permettre un accueil durable et bénévole de l'enfant protégé	377, alinéa 2 *in fine*	Ajouter : « Il en est de même de la personne agréée à qui l'aide sociale à l'enfance a confié l'enfant pour un accueil durable et bénévole »
18	59	Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale	377-4	Ajouter : « Après le prononcé de la délégation de l'exercice de l'autorité parentale sur le fondement de l'article 377, alinéa 2 du code civil, un rapport annuel relatif à la situation de l'enfant doit être remis au juge par le délégataire. Lorsque l'enfant est accueilli par la même personne depuis trois ans, le juge aux affaires familiales doit donner son avis sur toute modification de sa prise en charge décidée unilatéralement par le service délégataire. »
20	65	Limiter le domaine d'application du retrait de l'autorité parentale	378-1	Abroger les dispositions contenues dans l'alinéa 2 Modifier par : « Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mauvais traitements, soit par une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou un usage de stupéfiants, soit par une inconduite notoire ou des comportements délictueux, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.

				L'action en retrait total de l'autorité parentale est portée devant le tribunal de grande instance, soit par le ministère public, soit par un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant. L'enfant capable de discernement est entendu. »
21 & 22	70 & 73	Clarifier la question de la remise d'un enfant à l'Aide sociale à l'enfance par un seul parent Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement	381-1 (nouveau)	- Ajouter dans le chapitre relatif à l'autorité parentale, une nouvelle section V : « De la déclaration judiciaire de délaissement ». - Insérer un article 381-1 dans le Code civil : (Alinéa 1er) « L'enfant recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'aide sociale à l'enfance, qui n'a pas bénéficié de la part de ses parents d'actes ou de relations nécessaires à son développement physique, psychologique et affectif, pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par un tiers, est déclaré judiciairement délaissé, si cette déclaration est conforme à son intérêt ». La demande en déclaration judiciaire de délaissement est obligatoirement transmise par le particulier, l'établissement ou le service de l'aide sociale à l'enfance, qui a recueilli l'enfant, à l'expiration du délai d'un an, dès lors que les conditions en sont réunies. La demande peut également être formée par le Procureur de la République. (Alinéa 2) « La simple rétractation du consentement à l'adoption, la demande de nouvelles ou l'intention exprimée mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant n'est pas une marque d'intérêt suffisante pour motiver de plein droit le rejet d'une demande en déclaration de délaissement ». (Alinéa 3) « Le délaissement n'est pas déclaré si un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier ». (Alinéa 4) « Le tribunal se prononce dans les six mois de la requête. Le délaissement peut être déclaré à l'égard des deux parents ou d'un seul. Lorsque l'enfant a été remis à l'Aide sociale à l'enfant en vue de

				son admission en qualité de pupille de l'Etat par un seul de ses parents, dès lors que les conditions en sont réunies, la demande en déclaration judiciaire de délaissement à l'égard de l'autre parent est obligatoirement transmise par le service de l'aide sociale à l'enfance, qui a recueilli l'enfant, à l'expiration d'un délai de six mois seulement à compter de la remise. (Alinéa 5) « Lorsqu'il déclare l'enfant judiciairement délaissé, le tribunal délègue par la même décision les droits d'autorité parentale sur l'enfant au service de l'aide sociale à l'enfance, à l'établissement ou au particulier qui a recueilli l'enfant ou auquel ce dernier a été confié. Si l'enfant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, la délégation ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants ». (Alinéa 6): « La tierce opposition n'est recevable qu'en cas de dol, fraude ou d'erreur sur l'identité de l'enfant ».
10	38	Permettre l'exercice de ses droits par le mineur victime d'une infraction pénale	389-9 (nouveau)	Ajouter : « Un mineur âgé de plus de seize ans peut se constituer partie civile dans le cadre de la procédure pénale relative à l'infraction pénale dont il est victime ».
36	116	Permettre l'adoption des enfants ou personnes dont les facultés mentales sont altérées	456, alinéa 1er	Ajouter : « Si l'adoption simple d'un majeur dont les facultés mentales sont gravement altérées est demandée, le juge des tutelles compose un conseil de famille ad hoc pour consentir à l'adoption. »
Code de procédure civile				
21	70	Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement	1158 à 1164	- Insérer les textes actuels relatifs à la déclaration d'abandon (CPC, art. 1158 à 1164) dans les dispositions relatives à l'autorité parentale du Code de procédure civile (Livre III, Titre 1er, chap. IX) - Modifier l'intitulé et le contenu de la section IV du chapitre IX du titre 1er du livre III du Code de procédure civile, dont le titre serait désormais : « *De la déclaration judiciaire de délaissement* » et qui

				contiendrait sept articles (art. 1210-1 à 1210-7). Les sections IV (Dispositions relatives à l'administrateur *ad hoc*) et V (Le déplacement illicite international d'enfants) deviendraient alors les sections V et VI.
21	70	Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement	1161, alinéa 2	Abroger
35	113	Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure	1170	Compléter par : « L'affaire est instruite et débattue en chambre du conseil, en présence du requérant, après avis du ministère public et audition de l'enfant capable de discernement ».
24	77	Assurer le maintien de liens affectifs noués entre l'enfant protégé et un tiers	1180, alinéa 1er	Modifier par : « Pour l'application de l'article 371-4 du code civil, le juge peut être saisi par l'enfant, représenté soit par ses parents, soit par l'un d'eux, soit par un administrateur ad hoc, ou par le tiers qui demande le maintien des relations personnelles avec l'enfant »
25	79	Assurer le maintien de liens affectifs noués entre l'enfant protégé et un tiers	1180 alinéa 2 (nouveau)	Ajouter : « (…) Pour l'application de l'alinéa 2 de l'article 373-3 du code civil, le juge peut être saisi par le ministère public ou par le tiers qui veut se voir confier l'enfant. »
5	24	Systématiser la circulation des informations (juge des enfants)	1182	Compléter par : « Le juge donne avis de l'ouverture de la procédure au procureur de la République ; quand ils ne sont pas requérants, il en donne également avis au père, à la mère, au tuteur, à la personne ou au représentant du service à qui l'enfant a été confié et au Président du Conseil général. »
14	50	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans la procédure d'assistance éducative) - désignation d'un administrateur *ad hoc*	1182	Ajouter un nouvel alinéa : « Lors du renouvellement de la mesure d'assistance éducative, ou lorsqu'il envisage une modification des modalités de prise en charge de l'enfant, le juge des enfants désigne un administrateur *ad hoc* pour représenter les intérêts du mineur non discernant. »
14	50	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans la	1186	Modifier par : « Le mineur capable de discernement, les parents, le tuteur ou la

		procédure d'assistance éducative) - désignation d'un avocat pour l'enfant		personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge que le bâtonnier leur en désigne un d'office. Ce droit est rappelé aux intéressés lors de toutes les auditions. Le juge des enfants doit s'assurer que le mineur et ses parents, ont bien été informés de leur droit d'être assisté d'un avocat. Le juge peut également, d'office, solliciter du bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant. La désignation doit intervenir dans les huit jours de la demande. Lors du renouvellement de la mesure la désignation d'un avocat pour l'enfant est systématique. »
14	50	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans la procédure d'assistance éducative) - l'audition du mineur à l'audience	1189	Modifier par : « A l'audience, le juge entend le mineur seul ou assisté de son avocat, puis ses parents, tuteur ou la personne ou représentant du service à qui l'enfant a été confié ainsi que toute autre personne dont l'audition lui paraît utile ».
5	24	Systématiser la circulation des informations (à l'égard du juge des enfants)	1190	Compléter par : « Les décisions du juge sont notifiées dans les huit jours aux père, mère, tuteur ou personne ou service à qui l'enfant a été confié, ainsi qu'au conseil du mineur s'il en a été désigné un. Le dispositif de la décision est notifié au mineur de plus de seize ans à moins que son état ne le permette pas et au Président du Conseil général. »
18	59	Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale	1208	Compléter par : « Le tribunal ou le juge entend les parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié, le mineur capable de discernement ainsi que toute personne dont l'audition lui paraît utile. Le juge désigne un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts de non discernant. L'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil. Les débats ont lieu en présence du ministère public. Le tribunal ou le juge statue dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de sa saisine. »

20	65	Limiter le domaine d'application du retrait de l'autorité parentale	1208	Modifier par : « Le tribunal ou le juge entend les parents, le tuteur, la personne ou le représentant du service à qui l'enfant a été confié, le mineur capable de discernement ainsi que toute personne dont l'audition lui paraît utile. Le juge désigne un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts du mineur non discernant.. » L'affaire est instruite et jugée en chambre du conseil. Les débats ont lieu en présence du ministère public. Le tribunal ou le juge statue dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de sa saisine. »
18	59	Améliorer la situation de l'enfant dans le cadre d'une délégation de l'exercice de l'autorité parentale	1209-1 (nouveau)	Créer : « Lorsque le juge aux affaires familiales, sur le fondement de l'article 377, alinéa 2 du code civil, doit donner son avis sur la modification de la prise en charge de l'enfant décidée unilatéralement par le service délégataire, il entend le mineur capable de discernement ainsi que les personnes concernées. »
21	70	Transformer la déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement	1210-4 alinéa 2	Modifier par : « Les parents ou le tuteur sont entendus ou appelés. Le tribunal statue dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de sa saisine. Dans le cas où les parents ou le tuteur ont disparu, le tribunal peut faire procéder à une recherche dans l'intérêt des familles ; il sursoit alors à la décision dans un délai n'excédant pas trois mois ».
Code de procédure pénale				
10	38	Permettre l'exercice de ses droits par le mineur victime d'une infraction pénale	706-50	Modifier par : « Le procureur de la République ou le juge d'instruction, saisi de faits commis volontairement à l'encontre d'un mineur de moins de 16 ans, désigne un administrateur ad hoc lorsque la protection des intérêts de celui-ci, n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux. L'administrateur ad hoc assure la protection des

				intérêts du mineur et exerce, s'il y a lieu, au nom de celui-ci les droits reconnus à la partie civile. Le mineur de 16 à 18 ans peut se constituer partie civile sans être assisté par un administrateur ad hoc. En cas de constitution de partie civile, le juge fait désigner un avocat d'office pour le mineur s'il n'en a pas déjà été choisi un. » Les dispositions qui précèdent sont applicables devant la juridiction de jugement. »
Code la santé publique				
7	28	Rompre l'isolement du médecin libéral	L2112-1	Ajouter un alinéa 3 : « Il doit être désigné dans chaque service départemental de protection maternelle et infantile un médecin référent « protection de l'enfance » qui doit établir des liens avec l'ensemble des médecins généralistes et pédiatres du département ainsi qu'avec les médecins de santé scolaire».

Propositions non codifiées				
Textes				
32 & 35	105 & 113	Instaurer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption	Code de l'action sociale et des familles (partie législative)	- Imposer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale pour tout enfant dont l'adoption est envisagée. - Prévoir que le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés demande que soit effectué un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale pour tout enfant placé pour lequel il estime opportun d'envisager une adoption
32	105	Instaurer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique	Code de l'action	Intégrer, dans le décret relatif au bilan d'adoptabilité médico-psychologique une disposition prévoyant l'étude de l'adhésion de

& 35	& 113	Renforcer les droits de l'enfant dans la procédure d'adoption	sociale et des familles (partie réglemen-taire)	l'enfant à un projet d'adoption
38	119	Créer une COCA par région	Code de la santé publique (partie législative)	Imposer une COCA par région avec, pour les grandes régions, plusieurs consultations dans les grandes villes
28	87	Favoriser l'adoption simple des enfants protégés	Loi	Créer : « Un enfant confié à l'Aide sociale à l'enfance dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative ou d'une délégation d'autorité parentale, pourrait bénéficier, après une étude de l'ensemble de son parcours et de son projet de vie, et si cela est conforme à son intérêt, d'un accueil bénévole par des personnes susceptibles de les adopter en la forme simple si ce projet d'adoption a été déclaré comme étant la meilleure solution pour lui. »
14	50	Renforcer les droits de l'enfant protégé (Les droits de l'enfant protégé dans la procédure d'assistance éducative) - formation des administrateurs *ad hoc*	Décret (nouveau)	Edicter un décret organisant une formation obligatoire pour toute personne désirant figurer sur les listes d'administrateurs *ad hoc* élaborées auprès de chaque cour d'appel. La formation devrait porter sur les différents stades de développement physique et psychologique de l'enfant et sur le droit de l'Aide sociale à l'enfance, le droit pénal et civil, la procédure pénale et civile, sur les textes relatifs aux mineurs.
19	63	Améliorer le repérage du délaissement de l'enfant protégé en instaurant un Comité de veille et d'orientation des enfants confiés	Décret (nouveau)	Un décret détermine la composition du Comité de veille et d'orientation des enfants confiés. Doivent au moins participer à ce comité, le Conseiller délégué à la protection de l'enfance de la Cour d'appel, le directeur du service Enfance famille du Département ou son délégué, le responsable du service adoption au sein du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, un psychologue et un pédiatre.

38	119	Créer une COCA par région	Décret	Prévoir les modalités d'organisation et le co-financement des COCA par l'ARS et les conseils généraux de la région des COCA.
4	22	Rendre effective la formation en protection de l'enfance	Décret 23 juin 2009	Ajouter : « Le bilan annuel prévu à l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles précise le nombre et la catégorie professionnelle des personnes qui ont bénéficié de formations initiales ou continues, ainsi que les volumes horaires délivrés L'ODPE recense l'offre de formation en protection de l'enfance existant sur le territoire. Il transmet le plan pluriannuel élaboré aux organismes employeurs des personnes visées à l'article L. 542-1. »
33	108	Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant	Arrêté 17 octobre 2006	Modifier les dispositions sur la notice
5	24	Systématiser la circulation des informations (à propos des parquets des mineurs) - Fiche navette	Circulaire (nouvelle)	Rappeler par circulaire aux parquets des mineurs leur obligation d'information des Présidents des Conseils généraux quant à la décision prise à la suite des signalements dont ils sont destinataires et d'activer la « fiche navette » déjà préconisée mentionnant : * Nom du mineur : * Adresse du mineur : * Décision prise : ** Classement sans suite ** Saisine du juge des enfants Cette « fiche navette » devrait être intégrée au logiciel « parquet mineur ».
Propositions non rédigées sous forme de textes				
5	24	Systématiser la circulation des informations (parquets des mineurs)	Logiciel Cassiopée	Demander au ministère de la Justice de modifier le logiciel « Cassiopée » afin de distinguer les signalements concernant les mineurs, et de permettre aux parquets de pouvoir transmettre notamment à l'ODPE : • le nombre de mineurs concernés par les signalements,

				• l'origine du signalement (Aide sociale à l'enfance, Education nationale, particulier, etc.), • le motif du signalement (carence éducative, mesure d'aide à la gestion du budget familial, etc.).
6	27	Enregistrer tous les enfants reçus dans les services d'urgence		- Imposer un outil informatique dédié à l'accueil des urgences permettant l'analyse systématique du nombre de passages et des motifs de venue aux urgences par les infirmières d'accueil et médecins urgentistes. - Permettre la création d'un dossier médical partagé accessible par toutes les structures médicales et les personnels médicaux s'occupant d'enfants (services d'urgence, pédiatres libéraux et hospitaliers, médecins généralistes, médecins de PMI et médecins scolaires, etc.) afin que lorsqu'un mineur est hospitalisé ou se présente aux urgences, le service puisse, au moment de sa prise en charge, être immédiatement informé des « précédents » éventuels. Inciter les assistant(e)s sociaux des services d'urgence à organiser l'évaluation et le repérage de l'enfance en danger en concertation avec les soignants. - Favoriser les liens et échanges entre ces différentes structures par des échanges d'informations sous la responsabilité des services sociaux de ces entités. - Préconiser la signature de protocoles entre le Conseil général, les établissements de santé (services d'urgence notamment) et l'ordre des médecins pour les informations préoccupantes. - Développer la formation aux problématiques de protection de l'enfance à destination des professionnels des services d'urgence.

7	28	Rompre l'isolement du médecin libéral		- Préconiser la signature de protocoles entre le Conseil général, les établissements de santé et l'ordre des médecins pour les informations préoccupantes et rappeler le contexte réglementaire. - Recommander un temps médical dans les Cellules de recueil des informations préoccupantes pour répondre aux problématiques médicales de l'enfance en danger. - Développer la formation leur formation initiale et de leur formation continue initiale des médecins aux problématiques de l'enfance en danger dans le cadre de conformément aux exigences légales et réglementaires.
8	32	Améliorer la lutte contre le syndrome du bébé secoué		- Lancer une campagne de prévention au niveau national notamment par l'insertion de plaquette dans les carnets de santé pour prévenir le syndrome du bébé secoué. - Améliorer la formation des professionnels de santé, des agents de police, de gendarmerie et des magistrats relative au syndrome du bébé secoué.
9	35	Améliorer la prise en charge de la mort inattendue du nourrisson		- Créer une nouvelle procédure propre au mort inattendue du nourrisson avec une nouvelle case « Mort inattendue du nourrisson » sur le certificat de décès permettant au médecin d'éviter de cocher la case « obstacle médico-légal » en lien étroit avec le centre de référence régional des morts inattendues de nourrisson. - Organiser une collaboration formalisée et étroite entre parquet, médecins légistes et médecins responsables des centres de référence des morts inattendues du nourrisson pour que l'autopsie ne soit pas seulement destinée à faire la différence entre une mort naturelle et une mort accidentelle ou criminelle mais aussi pour qu'elle permette de porter un diagnostic étiologique en cas de mort naturelle. - Mettre en place une prise en charge médicale et psychologique

				systématique des familles endeuillées sur l'ensemble du territoire national par les centres de référence des morts inattendues du nourrisson selon les recommandations HAS - Rendre disponibles des statistiques de mortalité fiables, permettant de restituer les morts inattendues à leur véritable niveau parmi l'ensemble des causes de décès chez le nourrisson, et plus généralement pour les enfants en bas âge, et d'en comprendre et suivre les différentes causes.
10	38	Permettre l'exercice de ses droits par le mineur victime d'une infraction pénale	Circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice	Rappeler aux services de police et de gendarmerie d'une part et aux parquets d'autre part, qu'ils ne peuvent refuser d'enregistrer une plainte émanant d'un mineur victime d'infraction pénale. Si la plainte est déposée devant les services de police ou de gendarmerie, ces derniers doivent la transmettre au parquet du tribunal de grande instance compétent pour suite à donner.
10	38	Permettre l'exercice de ses droits par le mineur victime d'une infraction pénale		Informer les mineurs, dès lors qu'ils sont victimes d'une infraction pénale, de leur possibilité de déposer plainte. Cette information pourrait être faite par voie d'affiches à l'instar de la campagne faite pour le téléphone vert « Enfance maltraitée ».
11	42	Reconnaître les prérogatives de la famille d'accueil		Dans le cadre du contrat d'accueil et du projet pour l'enfant, le Président du Conseil Général arrête avec les titulaires de l'autorité parentale, qu'il s'agisse d'enfants confiés dans le cadre de l'accueil provisoire ou de l'assistance éducative, les prérogatives quotidiennes habituellement exercées par leurs soins, concernant la vie de leurs enfants, et qui seront dévolues à l'assistant familial. Le projet pour l'enfant précise comment les parents seront impliqués (information sur les activités de l'enfant ou autorisation formelle). Comme pour toute délégation, il sera rendu compte par l'assistant familial auprès du service gardien de l'application qui est faite de cette délégation et des ajustements qu'il y a lieu d'y apporter. La fréquence de ce compte rendu est prévue par le service gardien dans le contrat d'accueil.

				L'ensemble des décisions prévues dans l'article 371-1, alinéa 2 du Code civil ne peuvent ni être déléguées ni être considérées comme un acte usuel quotidien. Pour l'ensemble des mineurs protégés (assistance éducative, délégation de l'autorité parentale, déclaration judiciaire de délaissement, tutelle), le représentant du Conseil général exerçant les attributs de l'autorité parentale arrête dans le contrat d'accueil, dans les mêmes conditions que précédemment, les prérogatives quotidiennes qui seront exercées par l'assistant familial. Pour les enfants pupilles de l'Etat, le service gardien soumet au tuteur la délégation des prérogatives quotidiennes qui seront visées dans le contrat d'accueil. Dans chaque département, sur la base d'un document de référence nationale, le service de l'Aide sociale à l'enfance propose aux cadres à qui sont déléguées les décisions de protection de l'enfance, un *vademecum* précisant les règles communes d'établissement de cette délégation : - Intégrer dans le contrat d'accueil et dans le projet pour l'enfant les attributions relatives à la personne accueillante et au service gardien ayant délégation de l'autorité parentale. - Revoir la répartition des attributions tous les ans au moment de l'élaboration ou de l'actualisation du projet pour l'enfant.
31	101	De nouveaux outils pour le CNAOP		- Autoriser la communication au médecin de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux s'il est mineur, des informations médicales, non identifiantes, recueillies lors de l'accouchement sous secret et concernant la mère de naissance - éventuellement le père biologique-, en cas de nécessité thérapeutique pour l'enfant ou de possibilité de prévention des conséquences d'une maladie génétique grave. - Prévoir la proposition d'un accompagnement spécifique - en sus de celui prévu par les textes actuels pour toutes les femmes qui

				demandent le secret - pour les accouchées mineures. Si la femme qui demande à accoucher sous le secret est mineure, le correspondant du CNAOP, qui reçoit son identité et lui propose l'accompagnement psychologique et social prévu par l'article L. 223-7 du Code de l'action sociale et des familles, lui propose également de se faire accompagner dans sa démarche par une personne majeure de son choix. Par ailleurs, lorsque la mère de naissance se rétracte et reprend l'enfant après l'avoir reconnu, les services de l'aide sociale à l'enfance l'informent de l'ensemble des mesures dont elle peut bénéficier et lui proposent un accompagnement spécifique.
32	105	Instaurer un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale systématique		Prévoir que le Comité de veille et d'orientation des enfants confiés demande que soit effectué un bilan d'adoptabilité médico-psycho-sociale pour tout enfant placé pour lequel il estime opportun d'envisager une adoption
33	108	Redéfinir l'agrément par rapport à l'intérêt de l'enfant		- Redéfinir, sur la base des articles 20 et 21 de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'agrément comme une mesure de protection de l'enfance ayant pour finalité l'intérêt supérieur de l'enfant et la prise en compte de ses besoins spécifiques, de façon à s'assurer tout au long du processus de l'adoption que les candidats à l'adoption sont en capacité de répondre aux besoins de l'enfant qui sont proposés à l'adoption en France ou à l'étranger. Modifier le contenu de la notice afin de mieux appréhender les contours du projet d'adoption. - Prévoir que l'agrément peut être prorogé en cas d'apparentement.
38	119	Créer une COCA par région		Pour rendre le développement de la prise en charge des enfants adoptés efficace, il faudrait prévoir du temps de vacation (pédiatre, psychologue ou pédopsychiatre, secrétariat et puéricultrice). On peut envisager pour une consultation avec une file active moyenne par semaine au moins une vacation pédiatrique, psychologique et de puériculture et deux de secrétariat.

SIGLES ET ABREVIATIONS

- AF : Assistant familial
- AFA : Agence française de l'adoption (groupement d'intérêt public)
- ANESM : Agence Nationale de l'évaluation Sociale et Médicosociale
- AP : Accueil provisoire
- ARS : Agence régionale de santé
- ASE : Aide sociale à l'enfance
- CASF : Code de l'action sociale et des familles
- CépiDC : Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès
- CESDI-SUDI : Confidential Enquiry into Stillbirths and Deaths in Infancy – Sudden an Unexpected Death in Infancy
- CG : Conseil général
- CIDE : Convention internationale des droits de l'enfant
- CNAOP : Conseil national pour l'accès aux origines personnelles
- CNB : Conseil national des barreaux
- CNCPH : Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées
- CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- CNSP : Comité National de Soutien à la Parentalité
- COCA : Consultation d'orientation et de conseils en adoption
- CRIP : Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes
- CSA : Conseil supérieur de l'adoption
- CTPS : Conseil Technique de Prévention Spécialisée
- DAP : Délégation d'autorité parentale
- DIPC : Document individuel de prise en charge
- DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
- EFA : Enfance et familles d'adoption (fédération des associations départementales des familles adoptives)
- FNADEPAPE : Fédération nationale des associations départementales des pupilles et anciens pupilles de l'Etat et des personnes confiées ou ayant été confiées à l'aide sociale à l'enfance
- GIP : Groupement d'Intérêt public (de l'Enfance en Danger)
- HAS : Haute Autorité de Santé
- HCF : Haut Conseil de la famille
- INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale
- MDSI : Maison Départementale de la Solidarité et de l'Insertion
- MECS : Maison d'enfant à caractère social
- ODPE : Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance
- ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger
- ORCAN : Organisation régionale de concertation sur l'adoption en Normandie
- OPJ : Officier de police judiciaire
- PE : Protection de l'enfance ou Pupille de l'Etat
- PMI : Protection Maternelle et Infantile
- PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse
- PPE : Projet pour l'enfant
- RNIPP : Répertoire national d'identification des personnes physiques
- SAMU : Service d'aide médicale urgente

- SBS : Syndrome du bébé secoué
- TGI : Tribunal de grande instance
- UNAF : Union nationale des Associations Familiales