



Paris, le

Avis du Défenseur des droits n°14-11

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 27 novembre 2014 par les rapporteurs de la commission des affaires sociales et de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant,

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.



Jacques TOUBON

Madame Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, a été auditionnée le 27 novembre 2014 par Madame la Sénatrice Michelle Meunier, rapporteure de la commission des affaires sociales et Monsieur le Sénateur François Pillet, rapporteur pour avis de la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant.

Elle a rappelé au préalable que le Défenseur des droits porte une attention particulière à la question de la protection de l'enfance qui entre dans le champ de ses missions. L'article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits le charge en effet de « *défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France* ». L'intérêt supérieur de l'enfant, comme devant être une « *considération primordiale* », est consacré par la Convention des droits de l'enfant (CDE) à l'article 3 et mentionné également à l'article 112-4 du Code de l'action sociale et des familles issu de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance¹.

Dans l'exercice de sa mission de protection des droits, il est un lieu d'observation et de traitement des situations d'enfants en danger. Pour la période située entre le 1^{er} janvier 2014 au 21 novembre 2014, 384 dossiers transmis au Défenseur des droits concernent la protection de l'enfance. Sur ces dossiers, 265 sont traités par le pôle Défense des enfants du siège de l'Institution et 125 concernent plus particulièrement des allégations d'abus sexuels (18), de maltraitance (64), de situations de détresse de l'enfant (8) et de placement (35). Sur un total de dossiers attribués au pôle défense des enfants ces 265 dossiers représentent environ 30 % de nos saisines (hors dossiers relatifs aux mineurs étrangers isolés).

Le Défenseur des droits constate une augmentation de ces saisines, due en partie à une plus grande visibilité de l'Institution sur ces problématiques.

Le Défenseur des droits a aussi utilisé son pouvoir de se saisir d'office de situations d'enfants en danger. Pour exemple, il instruit actuellement une affaire concernant la situation de quatre enfants âgés de 2 mois, 2 ans, 5 ans et 6 ans, victimes de négligences graves retrouvés dans un appartement de la cité des 4000 à la Courneuve.

Le 24 avril 2013, le Défenseur des droits s'était également saisi d'office de la situation de deux enfants âgés de 12 et 9 ans. Malgré un suivi par les services de la protection de l'enfance depuis plusieurs années, l'aîné des enfants s'est présenté seul au commissariat pour dénoncer la maltraitance de son père. L'enquête de police a souligné l'insalubrité de la pièce dans laquelle vivaient les enfants et un placement en urgence a été ordonné ainsi qu'une information judiciaire ouverte. Des recommandations ont été adressées par le Défenseur des droits aux différents professionnels intervenus durant les 5 années précédant le placement².

¹ « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs, ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant.* »

² Décision du Défenseur des droits MDE-MSP-2013-252 relative à des recommandations portant sur les collaborations de travail entre les professionnels ainsi que l'effectivité des différentes mesures éducatives.

Le Défenseur des droits est par ailleurs un acteur impartial pouvant faire progresser l'analyse et une force de propositions. C'est ainsi, qu'à la suite de la mission d'expertise sur l'affaire Marina confiée à Monsieur Alain Grevot, le Défenseur des droits a présenté en juin 2014, à l'occasion des Assises nationales de la protection de l'enfance, un rapport qui a reconstitué et analysé la chaîne des événements et des fragilités des dispositifs existants ayant abouti au décès de la petite Marina, âgée de 8 ans, en août 2009 au Mans, à la suite de maltraitances aggravées de ses parents.

Il est également un lieu de dialogue : le comité d'entente « protection de l'enfance » permet au Défenseur des droits d'échanger de façon régulière et fructueuse avec les représentants de la société civile et les acteurs professionnels ; le collège en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant est une instance consultative placée auprès du Défenseur des droits, composée d'experts, qui l'assiste dans l'exercice de ses attributions et permet d'alimenter ses réflexions et d'éclairer ses avis en la matière.

Il est enfin un organe de contrôle : le Défenseur des droits est chargé par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU du suivi de l'application par la France de la Convention des droits de l'enfant³.

C'est donc fort de cette implication et sur la base de son expérience que le Défenseur des droits, représenté par la Défenseure des enfants, a fait part de ses observations et recommandations sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant qui sera prochainement examinée par le Sénat.

I. Le Défenseur des droits partage le diagnostic posé dans l'exposé des motifs qui met en lumière plusieurs faiblesses du dispositif actuel de protection de l'enfance sans remettre en cause le dispositif de la loi du 5 Mars 2007 ; il approuve les objectifs généraux du texte : améliorer la gouvernance nationale et locale ; sécuriser le parcours de l'enfant placé ; adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme.

II. Il relève en particulier l'apport positif de plusieurs dispositions qui rejoignent ses préoccupations et prennent en compte certaines de ses recommandations.

- L'article 2, tendant à rendre effective l'obligation légale de formation, apparaît indispensable pour aboutir à une culture partagée et une meilleure coordination des acteurs. Le rapport Marina a ainsi pointé les conséquences dramatiques du cloisonnement institutionnel, lié notamment à une méconnaissance réciproque des différents intervenants.

Ainsi il semble pertinent, au moins dans une première étape, d'étendre sur ce point les missions des observatoires départementaux de protection de l'enfance. Au-delà et, dans une démarche incitative, il pourrait être proposé la création d'un fonds unique de formation des professionnels intervenant dans le champ de la protection de l'enfance quel que soit leur statut, leur administration ou l'institution employeur. Ce fonds unique, qui permettrait de lever les freins juridiques, financiers et organisationnels, à la mise en

³ Le 5^{ème} rapport périodique de la France sur la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention des droits de l'enfant et de ses protocoles facultatifs sera examiné en 2016 à l'occasion de la 70^{ème} session du Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

œuvre des actions de formation prévues par la loi de 2007, pourrait être placé sous la responsabilité de l'instance nationale de pilotage prévue à l'article 1^{er}.

- Les articles 5 et 7 sur le projet pour l'enfant (PPE) ; le Défenseur partage l'objectif de renforcer cet instrument, véritablement fondamental pour faire avancer de manière effective les droits de chaque enfant à bénéficier d'un projet de vie fondé sur une évaluation pluridisciplinaire de son intérêt et de ses besoins, et associant ses parents. Les résultats d'une enquête récente menée à son initiative montrent en effet la mise en œuvre très imparfaite et inégale du PPE selon les départements: en 2013, 6 ans après la loi du 5 mars 2007 qui impose le PPE, une évaluation du dispositif a été réalisée auprès de l'ensemble des Conseils Généraux. Nous avons enregistré un fort taux de réponses avec 72 départements, permettant ainsi des analyses significatives. Sur les 72 départements, 49 mettent en place le PPE mais souvent depuis moins de 3 ans. Des disparités importantes sont constatées selon les départements dans les modalités d'élaboration, de révision, d'association des familles, de périmètre et de contenu même des PPE. Une harmonisation dans les pratiques apparaît nécessaire pour promouvoir une égalité entre les enfants quel que soit leur lieu de résidence, mais aussi pour faire des PPE un levier opérationnel d'évolution des cultures professionnelles pour une meilleure prise en compte des droits de l'enfant.

Cet article prévoit en outre que le mineur est associé à son élaboration « en fonction de son âge et de son discernement » : il est en effet important que l'enfant soit associé à ce projet qui le concerne ; toutefois la notion de « discernement » comporte le risque d'être trop subjective ou d'être appliquée de manière trop mécanique (en fonction de la seule considération de l'âge de l'enfant). C'est pourquoi le Défenseur a recommandé que le discernement soit présumé afin d'encourager l'audition des mineurs et une appréciation *in concreto* par le juge de ce discernement lors d'une rencontre avec l'enfant. Attentifs à cette observation, les députés ont supprimé l'expression « capable de discernement » dans le cadre de la proposition de loi votée en 1^{ère} lecture par l'Assemblée Nationale relative à l'autorité parentale et l'intérêt de l'enfant. L'article 388-1 du code civil serait alors modifié pour indiquer que l'enfant doit être entendu selon des modalités adaptées à son degré de maturité. Le Défenseur des droits recommande de reprendre cette formule dans cet article.

- L'article 8, visant à mieux encadrer les changements de famille d'accueil, rejoint la nécessité signalée dans le rapport du Défenseur des droits sur les enfants placés⁴ d'éviter les ruptures répétées dans la vie de ces jeunes. Il conviendrait dans cet esprit d'insister également sur l'importance de veiller au regroupement des fratries, qui constitue un facteur de stabilité dans la vie de l'enfant placé. La Défenseure des enfants a souligné de nouveau l'importance de recueillir également dans cette hypothèse la parole du mineur, et de lui faire connaître explicitement si et comment son souhait éventuel ou son avis seront ou non suivis.
- L'article 13 prévoit un suivi médical, psychologique et éducatif lorsqu'un enfant né sous le secret a ensuite été reconnu par l'un de ses parents. Le Défenseur des droits ne peut qu'approuver cette disposition qui fait partie des recommandations du rapport Marina,

⁴ « Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits », rapport 2011 consacré aux droits de l'enfant consultable sur le site internet du Défenseur des droits.

dans la mesure où ce suivi peut être un moyen de prévention de maltraitances futures. Il souligne la nécessité de définir au niveau national un référentiel définissant le cadre et les modalités de ce suivi, à l'instar de sa recommandation de référentiel pour l'évaluation des IP.

- Il souligne également l'importance de l'article 17 prévoyant la nomination d'un administrateur ad hoc lorsque les intérêts du mineur sont en opposition avec ceux du ou des titulaires de l'autorité parentale. Il rappelle à cet égard les préconisations de sa recommandation du 25 septembre 2013 visant à améliorer l'encadrement juridique des missions des administrateurs ad hoc. En septembre 2014, le Défenseur des droits a pareillement adopté une recommandation générale portant sur l'accueil des enfants confiés, dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative, à une personne désignée tiers digne de confiance (décision MDE 2014-134 du 29 septembre 2014) qui invite à préciser le cadre juridique sur ce point. Il préconise que la fonction et la mission de tiers digne de confiance soit également abordée dans le cadre de cette proposition de loi.

III. Il porte une attention particulière aux dispositions suivantes

- Pour pallier les faiblesses du pilotage du dispositif, l'article 1 crée un Conseil national de la protection de l'enfance. Le Défenseur des droits souligne la pertinence de démarginer la protection de l'enfance vis-à-vis des autres politiques publiques conduites par l'Etat ou les collectivités territoriales et rappelle que l'article 1er de la loi de 2007 portant réforme de la protection de l'enfance a justement introduit une définition très large dans un souci de développement de la prévention la plus précoce possible. De fait, la création du Conseil National de la protection de l'enfance répond à un double enjeu : celui de l'inter-ministérielle et celui de l'articulation des politiques de l'État et des Conseils Généraux, sachant que se pose concrètement la question de l'implication des préfets dans le pilotage local des politiques publiques concourant à la protection de l'enfance.

Par ailleurs, le Défenseur des droits préconise que la composition du Conseil National de la protection de l'enfance prévoie une participation équilibrée entre services de l'État et Conseils généraux, voire qu'elle associe également les représentants des communes dans le cadre de leurs politiques en direction de la petite enfance, de la jeunesse, de la culture...

Le Défenseur des droits observe également que les fonctions de ce Conseil, telles que prévues par la proposition de loi, seraient assez réduites (instance de proposition). Il lui semblerait opportun, dans le respect des compétences et du principe de libre administration des collectivités territoriales, de donner à ce comité national des missions de recommandation ayant vocation à être appliquées effectivement sur l'ensemble du territoire national (fonds unique de formation, référentiel national des informations préoccupantes, référentiel d'évaluation du délaissement parental...).

Par ailleurs, le Défenseur des droits a signalé la nécessité d'outils opérationnels (dont ce conseil pourrait garantir la mise en œuvre) permettant le repérage des familles « nomades » dont les enfants ont été évalués comme étant en danger ou en risque de l'être, afin d'assurer un suivi des enfants concernés. À cet égard une enquête devrait

être prochainement lancée par l'Institution du Défenseur des droits afin de bien appréhender les modalités de collaboration entre Conseils Généraux/Parquets/CAF en cas de déménagements de familles d'un département à l'autre. Il a rappelé également la proposition émise dans le rapport Marina : mettre en place un référentiel national pour l'évaluation des informations préoccupantes IP, qui là encore pourrait être mis en place et suivi au niveau de cette nouvelle instance.

Enfin le pilotage doit aussi être amélioré au niveau des départements : le rapport Marina préconise la mise en place d'une cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes (CRIP) centralisée au niveau départemental garantissant des réponses pertinentes et homogénéisées. La Défenseure des enfants insiste sur la pertinence d'ouvrir ces CRIP à d'autres acteurs que les seuls services départementaux, dans une approche pluridisciplinaire favorisant la prise de recul et la fonction de « tiers », d'autant plus indispensable dans les situations les plus graves. Une autre préconisation consisterait à organiser à cet échelon une instance pluri-institutionnelle et pluridisciplinaire où seraient analysées de façon régulière les situations d'enfants dont l'évaluation s'avère complexe.

- Au sujet de l'article 4 prévoyant la désignation d'un médecin référent, le Défenseur des droits considère que l'implication des médecins est en effet fondamentale pour améliorer la détection des enfants en danger lié à la maltraitance ; la désignation d'un médecin référent pour la protection de l'enfance est ainsi une mesure nécessaire mais probablement pas suffisante. Cette désignation pourrait s'inscrire dans la création plus générale de pôles d'accueil médico-judiciaire qui seraient présents sur tout le territoire. Pour les services de pédiatrie qui n'en disposent pas, la création d'une unité médico-judiciaire pédiatrique, adossée au service de pédiatrie et bénéficiant de l'intervention de médecins légistes qualifiés entretenant des relations proches avec leurs collègues pédiatres, pourrait aider au maintien d'une prise en charge de proximité des enfants et des adolescents en danger et de leurs familles en souffrance.

Le Défenseur des droits a évoqué sa propre action pour prévenir les risques d'excision et/ou de mariages forcés : il a élaboré, avec les représentants des principaux centres de vaccinations internationales et de la Société de médecine des voyages, un document qui précise la conduite à tenir lorsque de telles suspicions existent et plus généralement en cas de doutes sur une situation de maltraitance. A cet effet, un document, rédigé sous la forme d'un protocole, a été conçu conjointement avec les différents acteurs précités, permettant aux soignants de mieux connaître les professionnels chargés de la protection de l'enfance et la façon de les solliciter. Des explications sont également données au personnel de santé sur le secret partagé dans ces situations.

- Concernant l'article 6 relatif aux modalités d'exercice des actes usuels de l'autorité parentale en cas de placement, le Défenseur des droits reconnaît l'intérêt de cette disposition, les enfants placés étant souvent « pénalisés » dans leur vie scolaire notamment en l'absence de réponse rapide et simple pour des actes ne mettant pas en cause les attributs de l'autorité parentale (voyages scolaires...). En outre, les difficultés constatées dans la gestion de ces questions de vie quotidienne ont directement pour effet une absence de confidentialité sur la situation des enfants concernés. Il s'agit toutefois de faire en sorte que l'objectif de faciliter la tâche du « service gardien » ne se

traduise pas par une déresponsabilisation des familles et une rupture du lien lorsque celui-ci est possible. Il est noté positivement que l'article se propose de prévenir ce risque en prévoyant « l'information des titulaires de l'autorité parentale » et que les modalités d'exercice des actes usuels sont définies par le PPE qui est lui-même établi en concertation avec les parents (ceci plaidant encore pour la généralisation des PPE).

- Concernant les articles 12 et 18, le Défenseur des droits est favorable à l'adoption simple dans la mesure où cette adoption laisse subsister le lien de filiation originel, tout en offrant à l'enfant un projet de vie stable. Par ailleurs, il soutient la réforme des droits de mutation à titre gratuit en matière d'adoption simple introduite par l'article 16 et qui permettrait que les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés simples soient imposées selon le régime fiscal applicable aux transmissions de ligne directe. Il considère toutefois que cette mesure ne devrait pas être limitée au cas où le décès de l'adoptant intervient pendant la minorité de l'adopté simple. En revanche il est plus réservé sur l'adoption plénière que l'article 18 tend à faciliter en révisant la procédure de déclaration judiciaire d'abandon (rebaptisée *déclaration judiciaire de délaissement manifeste*) ; il considère en tout état de cause qu'elle devrait être absolument référée à la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il souligne en outre le besoin d'un référentiel permettant d'homogénéiser au plan national les critères d'évaluation du délaissement qui peuvent être problématiques (le Conseil créé par l'article 1^{er} pourrait en avoir la responsabilité).

- L'article 20 propose le retrait automatique de l'autorité parentale pour le parent condamné pour des crimes ou délits commis contre son enfant, et à l'encontre du parent qui s'est rendu coupable d'un crime sur la personne de l'autre parent : si le premier versant de la mesure n'appelle pas d'observation particulière, le Défenseur des droits estime nécessaire d'engager une réflexion sur le second dans le cadre des travaux du collège dédié aux droits de l'enfant. Par ailleurs, il souhaiterait que soit étudiée la possibilité de mettre en œuvre la recommandation formulée par le rapport Marina consistant à ouvrir à la Cour d'assises saisie de faits criminels commis par un parent sur son enfant la possibilité de statuer sur un éventuel retrait d'autorité parentale à l'égard des autres enfants ayant été témoins directs d'actes de violences répétés commis par un ou les parents à l'égard d'un membre de la fratrie et ayant causé la mort de celui-ci ou ayant entraîné pour lui des dommages irréversibles et gravement invalidants.

Enfin, le Défenseur des droits relève, pour le regretter, que la prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE) n'est pas traitée par cette proposition de loi : or les MIE, population particulièrement vulnérable, doivent être avant tout considérés comme des enfants, et bénéficier à ce titre de la protection prévue par les dispositions nationales et internationales indépendamment de leur situation au regard des règles de séjour. En effet, un mineur seul et étranger arrivant en France, sans représentant légal sur le territoire, sans proche pour l'accueillir, est, par définition, un enfant en danger et doit relever à ce titre du dispositif de la protection de l'enfance. De même le Défenseur des droits observe que la question collatérale des jeunes majeurs n'est pas abordée, alors même que le continuum dans le temps et les effets de la césure juridique intervenant à 18 ans interrogent l'articulation entre les politiques sociales de l'Etat et celles menées par les conseils généraux.