

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de Mmes Michelle MEUNIER, Muguette DINI et plusieurs de leurs collègues, relative à la protection de l'enfant,

Par M. François PILLET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilibi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyst, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 799 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN FRANCE : DES PRINCIPES STRUCTURANTS AU SERVICE D'UNE MISSION ESSENTIELLE	8
A. UN DISPOSITIF DE PROTECTION DES ENFANTS EN DANGER COMPOSÉ D'UN VOLET ADMINISTRATIF ET D'UN VOLET JUDICIAIRE.....	8
B. DES PRINCIPES STRUCTURANTS, UNE ORGANISATION ÉQUILIBRÉE	11
1. <i>Les principes de l'assistance éducative</i>	12
2. <i>Une organisation judiciaire et administrative équilibrée</i>	14
II. LES ARTICLES DONT VOTRE COMMISSION S'EST SAISIE POUR AVIS	14
A. SÉCURISER LE PARCOURS DE L'ENFANT PLACÉ.....	15
B. ADAPTER LE STATUT DE L'ENFANT PLACÉ SUR LE LONG TERME.....	16
C. SANCTIONNER LES PARENTS FAUTIFS POUR PROTÉGER LEURS ENFANTS.....	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS : UNE PROPOSITION DE LOI UTILE, SOUS RÉSERVE QU'ELLE NE REMETTE PAS EN CAUSE CERTAINS PRINCIPES CIVILS ESSENTIELS	17
A. MIEUX ARTICULER LES COMPÉTENCES DU JUGE ET DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE, EN RESPECTANT LEURS DOMAINES D'INTERVENTION	17
B. PRÉSERVER DES PRINCIPES CIVILS ESSENTIELS.....	18
C. DES AMÉLIORATIONS PONCTUELLES.....	19
D. RÉTABLIR LES GARANTIES MANQUANTES DANS LA REFONTE DE LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION JUDICIAIRE D'ABANDON	19
E. PRENDRE LE TEMPS DE LA RÉFLEXION AVANT DE TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA QUALIFICATION D'INCESTE	20
EXAMEN DES ARTICLES	21
TITRE II SÉCURISER LE PARCOURS DE L'ENFANT PLACÉ.....	21
• <i>Article 6</i> (art. L. 223-1 et L. 421-16 du code de l'action sociale et des familles) Définition, dans le projet pour l'enfant, des actes usuels de l'autorité parentale exercés par la famille d'accueil ou l'établissement où l'enfant est placé.....	21

• Article 8 (art. L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles) Avis du juge des enfants sur la modification des conditions de prise en charge d'un enfant placé depuis plus de trois ans dans la même famille ou le même établissement	25
• Article 10 (art. L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles) Modalités de consultation du dossier d'assistance éducative	27
• Article 11 (art. 371-4 et 375-4-1 [nouveau] du code civil) Consécration d'un droit pour l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec un tiers - Pouvoirs du juge des enfants pour fixer les relations de l'enfant avec un tiers - Instauration d'une durée maximale de renouvellement d'une mesure de placement d'un enfant	30
TITRE III ADAPTER LE STATUT DE L'ENFANT PLACÉ SUR LE LONG TERME	37
• Article 12 (art. 370 du code civil) Irrévocabilité de l'adoption simple durant la minorité de l'adopté sauf à la demande du ministère public pour motifs graves	37
• Article 14 (art. 346 et 360 du code civil) Permettre une nouvelle adoption plénière d'enfants, précédemment adoptés, admis en qualité de pupilles de l'État	42
• Article 15 (art. 345 et 353 du code civil et article 1170 du code de procédure civile) Dispositions relatives à la protection des intérêts de l'enfant dans la procédure d'adoption	46
• Article 16 (art. 786 du code général des impôts) Perception des droits de mutation à titre gratuit en matière d'adoption simple	47
• Article 17 (art. 375-1 du code civil) Obligation de nommer un administrateur <i>ad hoc</i> dans les instances d'assistance éducative	49
• Article 18 (art. 347, 350, 381-1 et 381-2 [nouveaux] du code civil et article L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles) Déclaration d'abandon	50
• Article 20 (art. 378 du code civil) Automaticité du retrait d'autorité parentale pour les parents auteurs ou complices d'un crime ou d'un délit sur la personne de leur enfant ou de l'autre parent	58
• Article 21 (art. 726 du code civil) Extension de l'indignité successorale aux parents auteurs ou complices d'un crime ou d'un délit commis sur la personne de leur enfant	62
• Article 22 (art. 222-32-1, 227-27-1A [nouveaux], 222-24, 222-28, 222-30, 227-26 et 227-27 du code pénal) Rétablissement d'une surqualification pénale d'inceste	63
EXAMEN EN COMMISSION	71
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le 2 décembre 2014, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **M. François Pillet** sur les articles de la proposition de loi n° 799 (2013-2014) sur la protection de l'enfant, dont elle s'est saisie.

Après avoir proposé à la commission de n'examiner que les articles du texte relatifs, d'une part, à l'intervention judiciaire en matière de protection de l'enfance et à son articulation avec l'intervention sociale des départements, d'autre part, aux dispositions de droit civil et de droit pénal qui relèvent habituellement de son champ de compétence, **M. François Pillet, rapporteur** a salué le travail accompli par la commission des affaires sociales, à travers le rapport d'information qu'ont publié en son nom, les auteurs de la proposition de loi.

Il a à cet égard indiqué qu'il partageait l'objectif de la plupart des dispositions de la proposition de loi correspondant aux recommandations formulées par ce rapport, se montrant plus réservé sur les dispositions supplémentaires qui n'étaient pas assises sur ces recommandations.

À son initiative, votre commission a adopté **22 amendements**, principalement destinés d'une part à **sauvegarder certains principes civils essentiels** et à **mieux articuler les compétences du juge et de l'aide sociale à l'enfance**, en respectant leurs domaines d'intervention propres.

À cet égard, la commission a adopté des amendements précisant **les modalités dans lesquelles les actes usuels de l'autorité parentale peuvent être accompli par le service** auquel l'enfant a été confié ou la famille d'accueil qu'il salarie, ainsi que **les conditions dans lesquelles le juge est tenu informé de modifications de l'accueil du mineur** confié à ce service.

La commission des lois a adopté des **amendements tendant à la suppression des articles instaurant des sanctions ou des procédures automatiques**, comme en matière le retrait de l'autorité parentale pour des parents coupables d'un crime ou d'un délit contre leur enfant ou en matière de désignation d'un administrateur *ad hoc* pour le mineur, préférant laisser au juge le soin d'apprécier l'opportunité de la mesure au regard de l'intérêt de l'enfant.

Elle a estimé que si la question d'une réforme globale de l'adoption pouvait être examinée, il n'était pas pertinent de procéder, en dehors de ce cadre, à des modifications significatives des principes qui la régit, au risque de les mettre en péril. Pour cette raison, **elle s'est opposée à l'extension de l'irrévocabilité de l'adoption simple ainsi qu'à la remise en cause de cette même irrévocabilité pour l'adoption plénière.**

Constatant que **la procédure dérogatoire de consultation du dossier administratif d'assistance éducative ne présentait pas les mêmes garanties que le droit commun** applicable à la communication des documents administratifs, votre commission des lois en a proposé la suppression, afin d'assurer la protection des intérêts des tiers ou du mineur cités dans ce dossier.

Elle a par ailleurs suggéré de **rétablir certaines garanties manquantes dans la refonte de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon**, afin, notamment de préciser que l'abandon de l'enfant par les parents doit être volontaire.

Enfin, elle a proposé de **supprimer les dispositions relatives à la mention de l'inceste dans le code pénal**, estimant qu'il était préférable de conduire une réflexion plus approfondie sur le sujet, afin d'éviter une nouvelle censure du Conseil constitutionnel.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis de la proposition de loi n° 799 (2013-2014), relative à la protection de l'enfant, de notre ancienne collègue Mme Muguette Dini et de notre collègue Mme Michelle Meunier, qui a été envoyée au fond à la commission des affaires sociales.

Cette proposition de loi s'inscrit dans la suite du rapport d'information qu'elles avaient rédigé, au nom de la commission des affaires sociales, sur la protection de l'enfance¹. L'objet de ce rapport était d'établir un bilan de la loi du 5 mars 2007 qui avait profondément réformé la protection de l'enfance et tenté d'articuler les interventions sociales et judiciaires.

Votre rapporteur salue le travail effectué par les auteurs du texte qui ont repris, dans plusieurs articles de la proposition de loi, des recommandations qu'elles avaient formulées dans leur rapport d'information. Il constate que d'autres dispositions, qui, en revanche, ne relèvent pas de ce rapport d'information, ouvrent un débat utile, s'il permet d'aboutir à des solutions qui préservent les équilibres sur lesquels repose le dispositif complexe de la protection de l'enfance.

Les auditions qu'il a conduites, dont plusieurs conjointement avec la rapporteure de la commission des affaires sociales, par ailleurs auteur de la proposition de loi, Mme Michelle Meunier, ont confirmé à votre rapporteur pour avis que la protection apportée à l'enfant est d'autant plus efficace, qu'elle peut s'adapter à sa situation particulière, et qu'il convient, en cette matière plus qu'en aucune autre, de rejeter tant les solutions systématiques que les tentations de bouleverser l'ensemble du dispositif pour répondre à quelques cas, sans prendre garde aux conséquences pour tous les autres.

C'est en partageant ce même esprit que votre commission pour avis a mené ses travaux.

¹ Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant, *Rapport d'information n° 655 (2013-2014) de Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier, fait au nom de la commission des affaires sociales, 25 juin 2014. Ce rapport est disponible à l'adresse internet suivante : www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-655-notice.html.*

I. LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN FRANCE : DES PRINCIPES STRUCTURANTS AU SERVICE D'UNE MISSION ESSENTIELLE

A. UN DISPOSITIF DE PROTECTION DES ENFANTS EN DANGER COMPOSÉ D'UN VOLET ADMINISTRATIF ET D'UN VOLET JUDICIAIRE

La France a mis en place deux systèmes de protection en direction des enfants en danger, en donnant compétence, d'une part au département, d'autre part à l'autorité judiciaire. Dans les mesures qui peuvent être prises pour protéger l'enfant la protection sociale est privilégiée. **La protection judiciaire ne doit intervenir qu'à titre subsidiaire** (*cf. infra*).

Le texte fondateur de **la protection judiciaire de l'enfant en danger** est l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945. Cette ordonnance donnait au juge des enfants des possibilités d'intervenir auprès des jeunes délinquants. L'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 a élargi les pouvoirs du juge des enfants, ne limitant plus son action au mineur délinquant mais l'étendant au mineur en danger et lui conférant, à côté de sa compétence pénale, une compétence civile.

Par la suite, plusieurs lois sont venues aménager le dispositif comme notamment la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, ou plus récemment la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, en conservant les principes fondateurs qui gouvernent l'assistance éducative (*cf. infra*).

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance s'articule autour de trois grands axes : **mieux prévenir, mieux signaler, mieux intervenir**. Elle a été enrichie lors du débat parlementaire par d'importantes dispositions en faveur des enfants et de leur famille comme celles visant à les protéger des dérives sectaires.

La réforme n'a pas remis en cause la philosophie du dispositif français. Elle maintient la protection de l'enfance dans le cadre de l'autorité parentale. En revanche, une nouvelle articulation des modalités d'intervention donne la **priorité à la protection sociale**, la protection judiciaire n'intervenant qu'à titre subsidiaire.

Pour la première fois, un texte législatif propose une définition de la protection de l'enfance et en fixe les objectifs. La protection de l'enfance va de la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités parentales jusqu'à la substitution familiale (article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, CASF).

Cette loi concilie **prise en compte de l'intérêt de l'enfant et place accordée aux parents**.

Elle consacre à l'article L. 223-1 du CASF les dispositions de l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant : « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant.* » Elle précise également que le **développement** physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant doit être protégé, lorsqu'il est compromis, au même titre que ses conditions d'éducation.

En outre, elle prévoit l'individualisation de la prise en charge, avec l'obligation d'établir un « *projet pour l'enfant* » (PPE), la continuité et la cohérence de ces actions (article L. 221-4 du CASF), la stabilité affective définie comme l'un des besoins de l'enfant auquel la prise en charge doit répondre (article L. 222-5 du CASF).

Poursuivant les évolutions amorcées dans les années 1980 visant à associer les parents à la démarche de protection, ce texte a renforcé leur information, leur participation aux décisions.

Les règles applicables au droit de visite et d'hébergement ainsi qu'aux modalités d'exercice de l'autorité parentale ont été aménagées (article 375-7 du code civil) : la loi consacre par exemple la possibilité des visites médiatisées (présence d'un tiers) ou de l'anonymat du lieu d'accueil de l'enfant.

Le **rôle pivot du conseil général** est réaffirmé. La loi a donné au conseil général une responsabilité essentielle dans l'organisation et le pilotage de la protection de l'enfance. Par exemple, le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes (article L. 226-3 du CASF), il est aussi garant de la continuité et de la cohérence des actions menées auprès de l'enfant et de sa famille (article L. 223-1 du CASF).

Elle met ensuite l'accent sur le **volet prévention** de la protection de l'enfance, en renforçant la protection maternelle et infantile ou la médecine scolaire).

Elle améliore le dispositif d'alerte, de signalement et d'évaluation, avec la création, dans chaque département, d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou en risque de l'être (la Crip).

Afin de mieux coordonner protection sociale et protection judiciaire, la loi fixe des **critères précis de saisine de l'autorité judiciaire** (article L. 226-4 du CASF). Ainsi, lorsqu'un mineur est en danger, le président du conseil général doit saisir sans délai le procureur de la République dans les trois cas :

- lorsque les actions menées dans le cadre de la protection sociale n'ont pas permis de remédier à la situation de danger ;

- lorsque ces actions ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'ASE et de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service ;

- lorsqu'il est impossible d'évaluer la situation et dès lors que le mineur est présumé être en danger.

Dans l'objectif de mieux repérer et de mieux évaluer les situations de danger de l'enfant, le législateur a instauré le **partage d'informations** entre personnes soumises au secret professionnel, tout en l'encadrant strictement, par exception à l'article 226-13 du code pénal.

La loi a ensuite prévu des mesures d'assistance éducatives intermédiaires comme l'accueil de jour, l'accueil exceptionnel, l'accueil spécialisé ou l'accueil d'urgence, ainsi qu'un accompagnement budgétaire des familles renforcé.

Enfin, la loi vise à améliorer la formation des professionnels aux questions relatives à la protection de l'enfant.

Source : commission des lois à partir du rapport d'information de Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier, « Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant », n° 655 (2013-2014), p.7 et suivantes.

L'article 375 du code civil fixe le périmètre d'intervention du juge : « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises. » D'après ce texte on peut distinguer deux situations : d'une part, la situation de danger avéré, d'autre part, la situation qui compromet son éducation ou son développement.

Au départ, l'assistance éducative a été conçue comme une aide accordée aux parents dans l'exercice de leur fonction parentale. Les termes choisis, « *assistance éducative* », révèlent bien qu'il s'agit pour le juge des enfants de permettre aux parents de recevoir l'aide de personnes spécialisées pour remplir leur mission d'éducation et de prise en charge de l'enfant.

Dans la philosophie du dispositif français, priorité est donc donnée au maintien de l'enfant dans son environnement familial. Ainsi, l'article 375-2 dispose que « *chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel* ».

Aujourd'hui, le juge peut prononcer diverses mesures prévues aux articles 375-2 et 375-3 du code civil :

- **l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO)** : l'enfant est maintenu dans son milieu d'origine, mais lui-même et sa famille sont assistés par un personnel qualifié chargé de suivre le développement de l'enfant, de lui apporter l'aide et l'assistance psychologiques dont il a besoin ;

- **les mesures intermédiaires** entre l'AEMO et le placement¹ comme l'hébergement temporaire, la prise en charge ponctuelle ou l'accueil d'urgence ;

- **le placement** : le juge des enfants sort l'enfant de son milieu de vie pour le confier à quelqu'un d'autre, que ce soit une personne ou un établissement spécialisé.

En tout état de cause, les mesures ordonnées par le juge des enfants sont limitées à une durée de deux ans lorsqu'un service ou une institution exécutera la mesure (article 375 du code civil). Cependant, la loi du 5 mars 2007 a autorisé, dans certaines circonstances le prononcé d'une mesure pour une durée supérieure. La possibilité pour l'enfant de bénéficier d'une

¹ Ces mesures ont été mises en place par la loi du 5 mars 2007.

stabilité lorsque la solution trouvée est adaptée à ses besoins est donc privilégiée.

La protection de l'enfant passe à la fois par des mesures d'assistance éducative prise par le juge des enfants, mais aussi par des **mesures relatives à l'exercice de l'autorité parentale** prononcées par d'autres juges, comme le juge aux affaires familiales ou le tribunal de grande instance, qui permettent au juge de tenir compte des carences éducatives des parents (*cf. infra*, encadré à l'article 11).

La protection de l'enfant en quelques chiffres

Au 31 décembre 2011, le nombre de jeunes pris en charge par les services de la protection de l'enfance est estimé à environ 275 000, dont :

- 275 000 mineurs, soit 19 ‰ de l'ensemble des 0-17 ans ;
- 21 000 jeunes majeurs, soit 9 ‰ des 18-20 ans.

Le placement représente :

- pour les mineurs : 48 % des mesures, dont 87 % sur décision judiciaire (les 13 % restants correspondent à des placements proposés par l'administration) ;
- pour les jeunes majeurs : 83 % des mesures, dont la quasi-totalité sur décision administrative.

Le milieu ouvert* représente :

- pour les mineurs : 52 % des mesures, dont 71 % sur décision judiciaire ;
- pour les jeunes majeurs : 17 % des mesures, dont la quasi-totalité sur décision administrative.

La quasi-totalité des mesures de protection de l'enfance sont financées par les conseils généraux. Ceux-ci ont consacré à l'ASE 6,9 milliards d'euros en 2012, ce qui représente plus de 21 % de leurs dépenses totales d'aide sociale.

* Il s'agit, par opposition aux placements, des mesures de protection mises en œuvre dans le cadre d'une prise en charge à domicile.

*Source : rapport d'information de Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier,
« Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant »,
n° 655 (2013-2014), p. 12 et s.*

B. DES PRINCIPES STRUCTURANTS, UNE ORGANISATION ÉQUILIBRÉE

Dispositif complexe, la protection de l'enfance fonctionne correctement, parce qu'elle repose sur quelques principes essentiels et un juste équilibre entre les prérogatives des différents intervenants.

1. Les principes de l'assistance éducative

Quelques principes structurent les interventions judiciaires et administratives en matière d'assistance éducative. Les magistrats et les professionnels entendus par votre rapporteur ont insisté sur leur pertinence et leur importance.

- ***L'intérêt supérieur de l'enfant et sa protection***

Ce principe est cardinal.

L'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), qui est directement applicable dans notre droit¹, dispose que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Le code de l'action sociale et des familles transpose cette exigence à l'article L. 112-4 : « *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.* » Il la décline notamment dans le « *projet pour l'enfant* », qui précise les modalités de prise en charge de l'enfant et les actions menées en sa faveur, avec ses parents².

L'institution française du juge des enfants est la traduction la plus concrète de cette exigence, puisque, aux termes de l'article 375 du code civil, sa mission est de protéger les mineurs des dangers qui menacent sa sécurité, sa santé, sa moralité, et d'intervenir si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises³. L'article 375-1 du même code lui fait obligation « *de se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant* » et l'article 375-3 ne lui permet de le placer que si sa protection l'exige.

L'assistance éducative est d'ailleurs l'une des seules instances judiciaires dans laquelle le mineur a des droits qu'il peut exercer de lui-même, sans le truchement de ses parents ou d'un administrateur *ad hoc*. Il peut ainsi saisir le juge d'une demande tendant à l'adoption ou à la réformation d'une mesure éducative ou être entendu par lui.

- ***Une intervention respectueuse, dans toute la mesure possible, du rôle des parents***

L'article 9 de la convention internationale des droits de l'enfant dispose que « *les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous*

¹ Civ. 1^{ère}, 14 juin 2005 : Bull. civ. I., n° 245 et CE, 10 mars 1995 : Rec. Lebon p. 610.

² Article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles.

³ Article 375 du code civil.

réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Les parents sont les premiers protecteurs de l'enfant. Toutefois, lorsqu'ils ne parviennent plus à remplir ce rôle, les services sociaux interviennent à leur côté pour les aider dans l'exercice de leurs responsabilités parentales. S'il est nécessaire, au nom de la protection de l'enfant, de leur imposer certaines mesures, la question doit être tranchée par le juge des enfants.

L'intervention des services comme celle du juge doit toutefois être proportionnée au besoin ou au danger et respecter le rôle du parent. La meilleure traduction de cette stricte proportionnalité est le fait que le **principe est le maintien de l'autorité parentale des parents**.

L'article 375-7 l'exprime très clairement : « *Les père et mère de l'enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative continuent à exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas incompatibles avec cette mesure.* » Les premiers instruments de l'assistance éducative sont donc la conviction et la recherche d'une adhésion des parents à la mesure¹. La contrainte est toujours seconde et toujours limitée au strict nécessaire, lorsque l'usage que les parents font de leurs prérogatives apparaît injustifié ou abusif.

Ces principes restent valables même si le juge ordonne le placement d'un enfant auprès d'un tiers ou d'un établissement. Il est d'ailleurs tenu de prévoir un droit de visite et d'hébergement pour les parents, dont il fixe les modalités et qu'il ne peut suspendre que si l'intérêt de l'enfant l'exige.

- ***Une intervention temporaire***

Uniquement justifiés par le danger ou la grave carence éducative auxquels le mineur est exposé, l'accompagnement administratif ou la mesure judiciaire cessent lorsque cessent ce danger ou cette carence.

Le terme peut en être plus moins éloigné, la difficulté étant, pour le juge ou pour les travailleurs sociaux, de parvenir à construire une solution pérenne pour l'enfant, qu'il s'agisse d'un retour auprès de ses parents ou d'une autre issue.

- ***Le refus de tout systématisme***

Ce principe est moins théorique que pratique. La loi précitée du 5 mars 2007 en a donné quelques illustrations lorsqu'elle a autorisé le recours à des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert avec une possibilité d'hébergement temporaire².

Surtout, ce refus du systématisme permet de concevoir des solutions adaptées à la situation particulière de l'enfant et d'apprécier, au cas par cas,

¹ L'article 375-1 du même code impose au juge de « toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée ».

² Article 375-2 du même code, deuxième alinéa.

ce qu'il convient de faire. Les magistrats entendus par votre rapporteur ont unanimement rejeté toute décision automatique, en raison des conséquences déléteres d'une mesure inappropriée sur des situations déjà très fragiles.

2. Une organisation judiciaire et administrative équilibrée

Le dispositif français repose, comme on l'a vu précédemment, sur un équilibre organisé par le principe de subsidiarité. La compétence générale de protection de l'enfance échoit au département, qui mène ses actions auprès des familles en difficulté et assure une veille.

Le juge des enfants n'intervient qu'à titre subsidiaire lorsque face à un risque ou un danger pour l'enfant, il convient, pour y mettre fin, d'imposer une mesure aux parents. Comme le rappellent les auteurs de la mission sénatoriale d'information sur la protection de l'enfance, *« désormais, la distinction des interventions ne repose plus sur les notions de risque et de danger, mais sur la capacité des services départementaux à remédier aux risques encourus par l'enfant. Ainsi est introduite une méthode d'action, davantage fondée sur un objectif à atteindre et la recherche de la réponse adéquate plutôt que sur la problématique de l'instance décisionnelle compétente »*¹.

Cette subsidiarité des interventions judiciaires et administratives trouve un écho dans la subsidiarité des interventions judiciaires entre elles.

En effet, si le juge des enfants est bien le juge de la protection de l'enfance, celle-ci passe parfois par des décisions qui sont au-delà de ses pouvoirs, parce qu'elles engagent l'avenir de manière définitive. Ainsi, le juge des enfants est-il incompétent pour prononcer une délégation d'autorité parentale, qui relève du juge aux affaires familiales, ou un retrait de cette même autorité ou une déclaration judiciaire d'abandon, qui relèvent du tribunal de grande instance².

Les réponses qui peuvent être apportées à la détresse des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance imposent donc une collaboration, dans le respect des missions de chacun, entre tous ces intervenants.

II. LES ARTICLES DONT VOTRE COMMISSION S'EST SAISIE POUR AVIS

La proposition de loi relative à la protection de l'enfant n° 799 (2013-2014), présentée par Mmes Michelle Meunier et Muguette Dini est, comme on l'a vu précédemment, la traduction législative de plusieurs propositions que les auteurs avaient formulées dans leur rapport d'information précité.

¹ Rapport d'information n° 655 (2013-2014), fait au nom de la commission des affaires sociales, précité, p. 7.

² Sur ce point, cf. infra, examen de l'article 11.

Elle s'inspire toutefois aussi de nombreux travaux récents parmi lesquels peuvent être cités le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences pour l'enfant (novembre 2009) ou encore le rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* », présidé par Mme Adeline Gouttenoire, intitulé « *40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui* » (février 2014).

Elle reprend également plusieurs dispositions de la proposition de loi déposée le 21 septembre 2011 à l'Assemblée nationale par la députée Michèle Tabarot et plusieurs de ses collègues sur l'enfance délaissée et l'adoption, examinée à l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2012¹.

L'objet du présent texte n'est pas de remettre en cause le dispositif de protection de l'enfance actuellement en vigueur mais d'en proposer plusieurs ajustements. Il vient compléter la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et rappeler que, dans tous les cas, l'intérêt de l'enfant doit être la préoccupation centrale du dispositif de protection de l'enfance.

Votre commission pour avis s'est uniquement saisie des articles de la proposition de loi relatifs à l'intervention judiciaire en matière de protection de l'enfance, à son articulation éventuelle avec l'intervention sociale et aux dispositions de droit civil ou pénal qui relèvent habituellement de son champ de compétence.

Ce faisant, elle a examiné deux titres sur les trois que compte la proposition de loi : le deuxième, consacré à la sécurisation du parcours de l'enfant placé et le dernier, consacré à l'adaptation de son statut sur le long terme. Elle s'est aussi saisie des articles 20, 21 et 22 qui, bien que rattachés au dernier titre, relèvent d'une logique très différente, puisqu'ils concernent la sanction des comportements fautifs des parents.

A. SÉCURISER LE PARCOURS DE L'ENFANT PLACÉ

L'article 6 de la proposition de loi vise à mieux organiser la répartition des compétences entre le service auquel a été confié un enfant placé par le juge, et la famille d'accueil ou l'établissement auquel ce même service a remis l'enfant, pour accomplir les actes usuels de l'autorité parentale que le gardien d'un enfant peut en principe effectuer sans l'accord préalable des parents.

L'article 8 tend à soumettre à l'avis simple du juge des enfants la décision du service d'aide sociale à l'enfance de changer un enfant de famille

¹ Texte n° 3739 rectifié, déposée le 21 septembre 2011 à l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion3739.pdf>). Rapport n° 4330 de Mme Michèle Tabarot, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r4330.pdf>)

ou d'établissement d'accueil, lorsque ce changement intervient plus de trois ans après la prise en charge du mineur par la famille ou l'établissement concerné. Il s'agit, dans l'intention des auteurs de la proposition de loi, d'éviter tout arbitraire préjudiciable à l'enfant.

L'article 10 crée un régime de consultation du dossier administratif d'assistance éducative dérogatoire au droit commun de la consultation des documents administratifs.

L'article 11 présente trois objets distincts :

- une redéfinition du statut du tiers, parent ou non, à l'égard de l'enfant mineur ;
- une habilitation du juge des enfants à fixer les modalités des relations des mineurs sujets d'une mesure d'assistance éducative, avec les tiers avec lesquels ils ont noués des liens affectifs ;
- une limitation des pouvoirs du juge des enfants pour renouveler un placement au-delà d'une certaine durée maximale et une obligation d'ordonner au-delà de cette durée une mesure garantissant la stabilité des conditions de vie de l'enfant.

B. ADAPTER LE STATUT DE L'ENFANT PLACÉ SUR LE LONG TERME

Les articles 12, 14 et indirectement 18 visent à promouvoir l'adoption comme véritable outil de la protection de l'enfant :

- en rendant l'adoption simple quasiment irrévocable pendant la minorité de l'enfant¹ (article 12) ;
- en permettant qu'une nouvelle adoption plénière puisse être prononcée au bénéfice d'un enfant qui a déjà fait l'objet d'une telle adoption et qui est admis en qualité de pupille de l'État (article 14) ;
- en remplaçant la procédure de déclaration judiciaire d'abandon par une procédure de déclaration judiciaire de délaissement manifeste, pour en faciliter la mise en œuvre (article 18).

Les articles 15 et 17 prévoient la nomination systématique d'un administrateur *ad hoc* pour représenter les intérêts de l'enfant, respectivement, dans une procédure d'adoption devant le tribunal de grande instance et dans une procédure d'assistance éducative devant le juge des enfants. L'article 15 rend aussi obligatoire, dans le cadre de la procédure d'adoption, l'audition par le juge de l'enfant capable de discernement.

¹ Seul le ministère public pourrait désormais en demander la révocation pour motifs graves, alors qu'actuellement la famille de l'adopté ou l'adoptant, à condition que l'adopté soit âgé de plus de quinze ans, peuvent également saisir le juge d'une telle demande pendant la minorité de l'adopté.

Quant à l'**article 16**, il aligne le régime fiscal de l'adoption simple sur celui de l'adoption plénière concernant les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés, dans le cas où le décès de l'adoptant interviendrait pendant la minorité de l'adopté simple.

C. SANCTIONNER LES PARENTS FAUTIFS POUR PROTÉGER LEURS ENFANTS

L'**article 20** vise à prévoir, à l'issue du procès pénal, le retrait automatique de l'autorité parentale à tout parent condamné pour un crime ou un délit commis contre son enfant ou l'autre parent. L'**article 21** prévoit d'interdire aux parents coupables d'un crime ou d'un délit contre leur enfant d'en hériter.

L'**article 22** vise à rétablir la qualification d'inceste dans le code pénal, censurée par le Conseil constitutionnel. À la différence de la loi adoptée en février 2010 sur le sujet¹, il prévoit d'en faire une circonstance aggravante des violences sexuelles.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS : UNE PROPOSITION DE LOI UTILE, SOUS RÉSERVE QU'ELLE NE REMETTE PAS EN CAUSE CERTAINS PRINCIPES CIVILS ESSENTIELS

Votre commission a estimé que les objectifs poursuivis par beaucoup des dispositifs de la proposition de loi étaient légitimes. Elle a cherché, lorsque cela était nécessaire, à les améliorer pour leur permettre d'atteindre plus utilement la fin qu'ils visaient.

Elle a en revanche été attentive au respect des grands principes du droit civil, dont dépendent l'efficacité et la pertinence des procédures judiciaires mises en œuvre en matière de protection de l'enfance.

A. MIEUX ARTICULER LES COMPÉTENCES DU JUGE ET DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE, EN RESPECTANT LEURS DOMAINES D'INTERVENTION

Votre commission a tout d'abord adopté un amendement à l'**article 6**, destiné à clarifier la répartition des pouvoirs entre l'ASE et la famille ou l'établissement d'accueil, pour l'accomplissement des actes usuels de l'autorité parentale.

¹ Loi n° 2010-121 du 8 février 2010 tendant à inscrire l'inceste commis sur les mineurs dans le code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux.

À **l'article 8**, elle a par ailleurs proposé de substituer à la formalité de l'avis du juge des enfants pour un changement de famille ou d'établissement d'accueil, une simple information du juge, celui-ci pouvant, s'il estime ce changement infondé, se saisir d'office pour l'empêcher.

À l'initiative de son rapporteur, elle a donné **un avis défavorable à l'adoption de l'article 10**, estimant que la nouvelle procédure de consultation du dossier administratif d'assistance éducative, ne présentait pas les garanties requises pour préserver les intérêts de l'enfant ou des tiers.

Elle a enfin adopté un **amendement à l'article 11** confiant au service de l'ASE plus qu'au juge des enfants, la tâche de dresser, après plusieurs années de placement, un bilan de la prise en charge de l'enfant, et d'examiner quelles solutions pérennes peuvent maintenant lui être proposées.

B. PRÉSERVER DES PRINCIPES CIVILS ESSENTIELS

Votre commission a donné un avis défavorable à plusieurs articles qui lui ont paru remettre en cause des principes civils essentiels. Elle a estimé qu'une telle remise en cause, si elle devait advenir, relèverait plutôt d'une réforme globale de l'autorité parentale ou de l'adoption et ne pouvait être effectué au détour du présent texte.

Elle s'est ainsi opposée, **à l'article 11**, à la redéfinition du statut du tiers beau-parent, alors que le Sénat est saisi d'un texte justement consacré à ces questions.

Elle a adopté un amendement de suppression de **l'article 14**, qui, procède, de fait, à une remise en cause de l'irrévocabilité de l'adoption plénière.

Elle s'est prononcée contre l'automatisme du retrait de l'autorité parentale à **l'article 20**. À cet égard, votre commission s'est interrogée sur la défiance qu'une telle disposition révélait à l'encontre des juges. Elle a par ailleurs observé que le législateur avait déjà tranché cette question il y a moins de six mois, lors du débat sur la loi renforçant l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et qu'il n'était pas de bonne méthode législative de revenir sur cette solution, sans nouvel élément depuis cette date.

La même opposition aux solutions automatiques, l'a conduite à donner un avis défavorable à l'adoption de **l'article 21** qui étend l'indignité successorale aux parents coupables d'un crime ou d'un délit contre leur enfant.

C. DES AMÉLIORATIONS PONCTUELLES

Votre commission pour avis a adopté plusieurs amendements d'améliorations ponctuelles du texte.

Ces amendements ont notamment pour vocation de supprimer des dispositions déjà satisfaites par le droit en vigueur, comme, à l'**article 11**, la possibilité pour le juge des enfants de statuer sur le droit de visite des tiers en cas de placement, ou la désignation d'un administrateur *ad hoc*, lorsque l'intérêt de l'enfant s'oppose à celui de ceux qui le représentent (**articles 15 et 17**).

Votre commission a adopté un amendement à l'**article 12** destiné à rétablir la possibilité pour la famille de l'enfant adopté en la forme simple, en particulier pour les père et mère, de saisir le juge d'une demande de révocation de cette adoption.

À l'**article 16**, votre commission vous propose de codifier une jurisprudence récente de la Cour de cassation, en vertu de laquelle la prise en charge de l'adopté en la forme simple par l'adoptant devait être principale et continue (et non pas exclusive comme le soutenait l'administration fiscale), pour que l'adopté puisse bénéficier de conditions fiscales favorables en matière de transmissions à titre gratuit.

D. RÉTABLIR LES GARANTIES MANQUANTES DANS LA REFONTE DE LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION JUDICIAIRE D'ABANDON

Votre commission a proposé trois modifications substantielles à l'**article 18**. Elle a préféré la notion d'« *abandon* », actuellement utilisée, plutôt que celle de « *délaissement* », pour éviter tout risque de confusion avec le régime de délaissement prévu en matière pénale.

Elle a ensuite proposé de modifier la définition donnée de l'abandon, en imposant son caractère volontaire, évitant ainsi que dans certaines situations exceptionnelles, des enfants puissent être déclarés abandonnés contre la volonté de leurs parents. Elle a également souhaité remplacer la notion d'« *acte* », par celle de « *relation* », pour éviter une mise en échec de la procédure d'abandon par un parent qui n'entreprendrait qu'un lien artificiel avec l'enfant, à travers des actes isolés.

Enfin, elle a proposé la suppression de l'obligation pour le tribunal de se prononcer sur la demande de déclaration de délaissement dans un délai de six mois, estimant que fixer un tel délai n'était pas opportun, compte tenu de la nécessité pour le juge de mener, dans certains cas, des investigations complémentaires en raison de la complexité de l'affaire.

E. PRENDRE LE TEMPS DE LA RÉFLEXION AVANT DE TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LA QUALIFICATION D'INCESTE

Votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption de **l'article 22**, qui rétablit la qualification d'inceste dans le code pénal.

Elle a en effet estimé qu'il n'était pas raisonnable, dans un texte consacré à de tout autre sujets que celui de l'inceste, de trancher la question de l'intégration de cette notion dans le code pénal. En effet, ce sujet appelle une réflexion préalable, qui n'a pu être conduite dans le cadre de l'examen de la présente proposition de loi. Les interrogations sont nombreuses : quelles conséquences tirer de la censure du Conseil constitutionnel sur la qualification d'inceste ? Comment prendre en compte dans la définition plus précise qui devrait en être donnée les nouvelles configurations familiales, et notamment, celle des familles recomposées ? Quelle correspondance établir entre l'inceste civil et l'inceste pénal ?

Votre commission a par ailleurs adopté plusieurs amendements destinés, si son avis ne devait pas être suivi, à maintenir le dispositif proposé dans les strictes bornes des dispositions non censurées de la loi adoptée sur le sujet en 2010 : le périmètre de l'inceste serait alors cantonné à celui de l'inceste civil et la qualification d'inceste ne constituerait pas une circonstance aggravante, mais une surqualification pénale de certaines violences sexuelles.

* *

*

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE II SÉCURISER LE PARCOURS DE L'ENFANT PLACÉ

Ce titre rassemble des dispositions de plusieurs ordres : contenu du projet pour l'enfant élaboré pour chaque mineur bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative (articles 5,6 et 7), conditions d'accès ou de diffusion des éléments du dossier d'assistance éducative (articles 9 et 10), rôle et pouvoirs du juge des enfants (articles 8 et 11).

Votre commission pour avis a porté son attention sur les articles relatifs aux interventions de l'autorité judiciaire.

Article 6

(art. L. 223-1 et L. 421-16 du code de l'action sociale et des familles)

Définition, dans le projet pour l'enfant, des actes usuels de l'autorité parentale exercés par la famille d'accueil ou l'établissement où l'enfant est placé

Cet article vise à définir, dans le document de référence établi entre le service d'aide social à l'enfance et la famille ou l'institution dans laquelle est placé un mineur, les modalités selon lesquelles les intéressés peuvent accomplir les actes usuels de l'autorité parentale.

- *Le droit en vigueur*

Les cas de placement judiciaire d'un enfant auprès du service de l'aide sociale à l'enfance

La prise en charge d'un mineur par le service de l'aide sociale à l'enfance peut résulter de différentes situations, énumérées à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. Certaines sont la conséquence d'une décision judiciaire, d'autres ne le sont pas forcément, comme la situation du mineur admis en qualité de pupille de l'État, ou celle des mineurs en difficulté.

L'examen des prises charge consécutives à une décision de justice montre l'étendue des situations possibles et la multiplicité des juges compétents en la matière. Généralement, la remise de l'enfant à l'aide sociale à l'enfance n'est d'ailleurs qu'une possibilité parmi celles offertes au juge (remise à l'autre parent, à un tiers, parent ou non, ou encore à un service habilité...).

Le premier cas est celui des mineurs adressés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) par le juge des enfants. Ce dernier peut prendre cette décision soit dans le cadre de ses prérogatives civiles, soit dans celui de ses prérogatives pénales.

En vertu du 3° de l'article 375-3 du code civil, le juge des enfants peut ainsi décider de confier, pour sa protection, un enfant au service départemental de l'ASE¹.

Le juge des enfants et le tribunal des enfants peuvent faire de même dans le cas d'un mineur délinquant (article 10 et 15 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante).

La prise en charge du mineur par l'aide sociale à l'enfance peut aussi être ordonnée par le juge aux affaires familiales, lorsqu'il prononce une délégation partielle ou totale de l'autorité parentale en ce sens, soit à la demande des parents, soit à la demande du service qui a recueilli le mineur si ses parents s'en désintéressent ou ne sont pas en mesure d'exercer leur autorité parentale (article 377 du code civil). Cette prise en charge peut aussi être ordonnée dans le cadre d'une délégation-partage de l'autorité parentale, mais alors seulement avec l'accord des parents, puisque ceux-ci partageront l'exercice de l'autorité parentale avec le service départemental (article 377-1 du même code).

Le troisième juge compétent pour décider la prise en charge de l'enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance est le tribunal de grande instance, lorsqu'il a prononcé le retrait total ou partiel de l'autorité parentale ou du droit de garde à l'encontre d'un des parents du mineur, et que ce dernier ne peut être remis à l'autre parent (article 380 du même code).

Enfin, le dernier juge susceptible d'ordonner une telle mesure est le juge aux affaires familiales, sous sa qualité de juge des tutelles des mineurs, lorsqu'il constate la vacance de la tutelle (c'est-à-dire que personne, dans l'entourage du mineur, n'est en mesure d'assumer la charge de cette tutelle).

Lorsque le juge des enfants prononce une mesure d'assistance éducative, le principe est que les parents « *continuent à exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure* » (article 375-7 du code civil).

Le placement de l'enfant auprès d'un service d'aide sociale à l'enfance (ASE) limite nécessairement leurs prérogatives, puisqu'il leur est retiré, pour être confié à une structure extérieure au foyer familial. Ainsi, il revient au juge des enfants de fixer les modalités de leur droit de visite et d'hébergement.

Pour autant, sauf décision contraire du juge, les parents demeurent les seuls titulaires de l'autorité parentale : les décisions du service départemental d'ASE qui concernent leur enfant doivent leur être soumises dans la mesure compatible avec le placement.

Ce maintien de l'autorité parentale risquerait toutefois de paralyser l'action des services sociaux s'il n'y était apporté deux tempéraments, prévus au deuxième alinéa de l'article 375-7 précité.

¹ Il peut prendre cette décision à titre de mesure provisoire en vertu de l'article 375-5 du même code.

Le premier est la possibilité reconnue au tiers ou au service auquel l'enfant est confié, d'accomplir, sans l'accord des parents, un acte usuel de l'autorité parentale. L'article 375-7 du code civil renvoie en effet à l'article 373-4 du même code qui prévoit, s'agissant de la décision du juge aux affaires familiales de confier l'enfant à un tiers, que ce dernier « *accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation* ».

Le second tempérament est la faculté offerte à la personne ou au service auquel l'enfant est confié, de saisir le juge des enfants aux fins d'être autorisé à accomplir un acte relevant de l'autorité parentale, en cas de refus de parents abusif ou injustifié ou en cas de négligence de leur part. Ce recours permet de régler les cas de conflit entre le tiers ou le service qui accueille le mineur et ses parents.

Il n'existe pas de définition précise de cette notion classique d'« *acte usuel de l'autorité parentale* »¹, ni de liste exhaustive. La doctrine évoque un critère : celui des actes courants, qui n'engagent pas l'avenir de l'enfant ni ne rompent avec son passé. Renouveler une inscription, demander des documents administratifs pour l'enfant, autoriser une intervention chirurgicale bénigne sont des actes usuels. En revanche, autoriser une hospitalisation longue ou un traitement médical lourd, modifier le nom d'usage d'un enfant ou le changer d'école sont des actes non usuels.

- ***La modification proposée***

Le présent article répond à deux difficultés présentées dans le rapport d'information précitée de Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier comme dans le rapport du groupe de travail présidé par Mme Adeline Gouttenoire.

Comme on l'a vu, la notion d'acte usuel n'est pas facile à appréhender et il arrive que, dans le doute, le service auquel l'enfant a été confié préfère demander l'autorisation des parents voire qu'il saisisse le juge si ceux-ci s'opposent à sa demande.

Cette première difficulté se double d'une seconde, relative aux relations entre le service auquel le juge a juridiquement confié la garde de l'enfant (habituellement l'ASE) et celui auquel ce même service a ensuite délégué cette garde (familles d'accueil, maison d'enfants à caractère social...).

¹ Cette notion est aussi utilisée pour fonder la présomption selon laquelle, à l'égard des tiers de bonne foi, chacun des parents est réputé agir avec l'accord de l'autre, lorsqu'il accomplit de tels actes (article 372-2 du code civil).

Certaines familles d'accueil (assistants familiaux selon la terminologie du code de l'action sociale et des familles¹) ou certaines structures gardiennes par délégation ont en effet tendance à en référer de manière trop fréquente à l'ASE, demandant une autorisation pour accomplir des actes qui ne requièrent pourtant pas une telle autorisation.

La solution proposée par le présent article repose sur le projet pour l'enfant, prévu à l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Ce document est établi par les services départementaux avec les parents ou les titulaires de l'autorité parentale. Il s'agit du document de référence sur les actions qui seront menées auprès de l'enfant et de ses parents.

Le présent article modifie l'article L. 223-1 précité afin que le projet pour l'enfant définisse les modalités selon lesquelles les actes usuels de l'autorité parentale seront exercés ainsi que les conditions dans lesquelles les titulaires de l'autorité parentales seront tenus informés de cet exercice.

Par coordination, il prévoit aussi, à l'article L. 421-16 du même code, qui fixe le régime du contrat d'accueil conclu entre l'ASE et l'assistant familial auquel l'enfant est confié, que ce contrat précise les actes usuels que l'assistant familial est autorisé à accomplir pour la prise en charge quotidienne de l'enfant.

- *La position de votre commission*

Pour votre commission le dispositif proposé est pertinent dans la mesure où s'il s'agit de lever une incertitude et d'éclairer la répartition des compétences entre le service auquel le juge a confié l'enfant et celui auquel ce même service a délégué la garde du mineur.

Du point de vue juridique, il n'y a pas d'ambiguïté : en confiant l'enfant au service de l'ASE, le juge des enfants lui donne compétence – et à lui seul – pour accomplir les actes usuels de l'autorité parentale.

Toutefois, l'assistant familial étant dans une position de subordination professionnelle vis-à-vis de l'ASE qui le salarie, il est en mesure d'accomplir, en sa qualité de préposé, toutes les mesures qui relèvent de la compétence de son commettant, pour peu que celui-ci en décide ainsi.

¹ L'article L.421-2 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « L'assistant familial est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un ans à son domicile. Son activité s'insère dans un dispositif de protection de l'enfance, un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique. Il exerce sa profession comme salarié de personnes morales de droit public ou de personnes morales de droit privé [...], après avoir été agréé à cet effet.

L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil ».

Telle est d'ailleurs la pratique quotidienne des familles d'accueil. Il revient au service de l'ASE de leur fixer des directives précises, et de leur indiquer, le cas échéant, quels types d'actes usuels elles ne peuvent accomplir sans lui en référer.

Cette observation d'ordre juridique a conduit votre rapporteur à proposer à votre commission, qui l'a adopté, un **amendement** susceptible de lever certaines équivoques du dispositif envisagé.

Cet amendement tend tout d'abord à préciser que le projet pour l'enfant définit, parmi les actes usuels qui peuvent être accomplis par la personne physique ou morale qui accueille le mineur pour le compte de l'ASE, ceux pour lesquels elle doit en référer préalablement au service qui l'emploie.

Il précise par ailleurs que, lorsqu'ils sont accomplis par la famille ou l'institution d'accueil, ils le sont au nom du service de l'ASE.

Enfin, il prévoit que le projet mentionne, à titre purement indicatif, une liste des actes usuels les plus courants qui peuvent être effectués par la personne qui accueille l'enfant sans formalités préalables.

Ainsi, l'assistant familial ou l'institution auraient une vue claire de ce qu'ils peuvent faire sans en référer systématiquement à leur donneur d'ordre.

L'amendement vise par ailleurs à préciser que le projet pour l'enfant définit les conditions dans lesquelles les parents sont informés des actes usuels effectués, en fonction de l'importance de ces actes.

Par coordination, l'amendement modifie aussi la mention ajoutée par le présent article à l'article L. 421-16 du CASF, relatif au contrat d'accueil. En effet, ce document, bien plus que le projet pour l'enfant, constitue le support des relations de travail entre l'ASE et l'assistant familial.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 6.

Article 8

(art. L. 223-3 du code de l'action sociale et des familles)

Avis du juge des enfants sur la modification des conditions de prise en charge d'un enfant placé depuis plus de trois ans dans la même famille ou le même établissement

Cet article vise à faire obligation au service de l'aide sociale à l'enfance qui envisage de changer de famille d'accueil ou de structure un enfant placé auprès d'elles depuis plus de trois ans, de solliciter l'avis du juge des enfants qui a ordonné son placement.

La décision de placement prise par le juge des enfants, en vertu de l'article 375-3 du code civil, désigne expressément la personne morale ou physique à laquelle le mineur sera confié¹.

Or, conformément au principe du caractère subsidiaire de l'intervention judiciaire, lorsque le juge confie l'enfant au service de l'ASE, il ne précise pas quelle famille d'accueil ou quelle structure employée par le département l'accueillera effectivement. Cette décision appartient exclusivement au service concerné², qui peut donc changer l'enfant de famille d'accueil sans en avertir le juge.

Cette situation a été dénoncée par les rapporteurs de la mission d'information de la commission des affaires sociales, qui ont repris sur ce point l'analyse du groupe de travail « *protection de l'enfance et adoption* » présidé par Adeline Gouttenoire.

Nos collègues sénatrices ont en effet estimé qu'il arrivait parfois « *qu'un enfant soit confié à une nouvelle famille d'accueil, alors que ni lui, ni sa précédente famille d'accueil ne souhaitaient cette modification* ». Considérant que de telles situations n'étaient pas toujours motivées par des raisons légitimes, elles ont jugé souhaitable « *d'encadrer davantage les décisions de changement de lieu d'accueil de l'enfant* ».

À cet effet, elles ont proposé, comme le prévoit l'article, que l'autorité judiciaire soit associée à la décision du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, lorsqu'elle remet en cause une situation stable depuis plus de trois ans. Le juge des enfants serait informé du projet. Il devrait entendre le mineur, la famille ou l'établissement d'accueil et le représentant de l'ASE, avant de rendre un avis qui serait transmis à cette dernière.

Le dispositif proposé appelle plusieurs observations.

En premier lieu, la procédure d'un avis simple rendu par le juge est très rare. L'autorité judiciaire intervient pour trancher un litige ou prononcer une décision. Elle ne saurait avoir un rôle consultatif, sauf à dénaturer sa mission. Si le juge estime que le changement de famille d'accueil met en danger l'enfant, il doit prendre les mesures conformes à son intérêt, sans s'en remettre à la décision de l'ASE.

¹ Aux termes de cet article : « Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier :

1° À l'autre parent ;

2° À un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° À un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ;

4° À un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge ;

5° À un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ».

² Civ. 1^{ère}, 3 janvier 1980 : Bull. civ. I, n° 135.

En second lieu, la procédure exclut totalement les parents du mineur, alors que ceux-ci demeurent en principe titulaires de l'autorité parentale.

Par ailleurs, le dispositif proposé risque de ralentir considérablement les procédures, puisqu'il faudra, pour toute modification des conditions de prise en charge du mineur, procéder à l'audition de chaque partie. Le cas d'une situation d'urgence n'est pas non plus prévu. Il alourdira aussi la charge des juges des enfants, déjà considérable, et diminuera d'autant le temps qu'ils peuvent consacrer aux autres aspects de leur mission.

Enfin, il soumet la relation entre un employeur, le département, et ses salariés, les assistants familiaux, à l'intervention d'un tiers, en dehors de tout conflit entre eux.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur a jugé nécessaire d'alléger ce dispositif et proposé à votre commission un **amendement** qu'elle a adopté, qui tend à prévoir que le juge des enfants est informé par l'ASE de sa décision de l'ASE de changer l'enfant de famille ou de structure d'accueil.

Il appartiendra au juge, auquel le mineur, ses parents ou la famille d'accueil se seront, le cas échéant, aussi adressés, de décider d'agir en conséquence pour préserver les intérêts de l'enfant, en usant de son pouvoir de saisine d'office¹.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8.

Article 10

(art. L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles)

Modalités de consultation du dossier d'assistance éducative

Le présent article vise à organiser un régime spécial d'accès au dossier administratif des mesures d'assistance éducative suivies par le département.

En principe, la communication d'un document administratif obéit au régime de la loi du 17 juillet 1978², selon laquelle un tel document est communicable à qui le souhaite, sauf s'il entre dans le champ des exceptions prévues par la loi à son article 6.

Or, certains éléments du dossier d'assistance éducatif sont susceptibles de relever de ces exceptions pour plusieurs raisons.

La mesure d'assistance éducative est parfois ordonnée par un juge. Ce faisant, le dossier porte la trace de décisions judiciaires, qui obéissent à leur propre régime de communication (*cf.*, sur ce point, l'encadré ci-après).

¹ Ce pouvoir lui est reconnu par l'article 375 du code civil.

² Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Elle est en principe couverte par le secret professionnel, secret prévu par la loi, qui interdit la communication des informations correspondantes.

Enfin, le dossier rassemble souvent des informations personnelles, des jugements de valeur sur des personnes physiques ou des indications sur le comportement d'un individu susceptibles de lui porter préjudices si elles sont divulguées. De telles informations ne peuvent être communiquées qu'à l'intéressé ou à ses représentants légaux.

Compte tenu de ces exceptions, les services du département refusent parfois la communication du dossier ou en proposent une version tronquée, comme la loi leur en fait l'obligation, expurgée des informations non communicables.

Les auteurs de la proposition de loi critiquent cette situation, estimant que des familles se voient opposer un refus de communication du dossier relatif à leur enfant, au motif notamment qu'il est « *devenu judiciaire* », ce qui les renvoie aux conditions contraignantes de consultations des dossiers judiciaires auprès des juridictions.

Nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier proposent donc d'organiser un régime spécial de consultation du dossier d'assistance éducative d'un mineur, distinct de celui prévu par la loi du 17 juillet 1978.

Le principe serait celui d'une consultation libre, dans un local dédié des services de l'aide sociale à l'enfance. Cette consultation serait ouverte au mineur, à ses parents, à son tuteur, ainsi qu'à la personne ou au service auquel il a été confié. Le mineur pourrait se faire accompagner d'un avocat ou de son représentant légal. Sa consultation du dossier serait toutefois limitée à ce qui ne représente pas pour lui un danger physique ou moral grave.

Le président du conseil général aurait la possibilité d'exclure de la consultation les pièces du dossier relative à des faits susceptibles de recouvrir une qualification pénale.

Lors de la consultation, les intéressés pourraient consigner des observations en marge du dossier administratif.

Votre rapporteur est très réservé sur le dispositif proposé.

Il constate tout d'abord que ce régime dérogatoire de consultation ne renvoie ni à une proposition de la mission d'information de la commission des affaires sociales ni à une proposition du rapport du groupe de travail présidé par Adeline Gouttenoire.

Par ailleurs, ce régime procède d'une confusion entre le dossier administratif et le dossier judiciaire, puisqu'il organise un régime de consultation proche de celui des dossiers judiciaires (consultation par les parties, sans possibilité de copie), pour un document qui demeure administratif.

Le régime d'accès au dossier judiciaire

La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé, dans un arrêt du 10 mai 2001¹, que le fait pour les parents de ne pas avoir accès à certains éléments du dossier judiciaire, comme le rapport d'assistance éducative, portait atteinte au principe du contradictoire protégé par l'article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l'homme.

La France a mis en conformité son droit avec cette exigence, par un décret du 15 mars 2002.

Le régime actuel d'accès au dossier judiciaire en matière d'assistance éducative est défini à l'article 1187 du code de procédure civile. Il distingue l'accès au dossier des parents, du tuteur et de la personne ou du représentant du service auquel l'enfant a été confié, celui du mineur capable de discernement et celui de leur avocat.

L'avocat peut consulter le dossier au greffe de la juridiction jusqu'à la veille de l'audition ou de l'audience et s'en faire délivrer une copie. Il ne peut toutefois transmettre celle-ci à son client, ni les reproduire pour lui.

Les parents, le tuteur et la personne ou le représentant du service auquel l'enfant a été confié peuvent consulter le dossier, sur leur demande, au greffe de la juridiction, aux heures et jours fixés par le juge.

Il en va de même pour le mineur capable de discernement, à la différence près qu'il doit être accompagné par ses parents ou par son avocat. En cas de refus de ses parents et s'il n'a pas d'avocat, soit le juge saisit le bâtonnier pour qu'il lui en désigne un, soit il autorise le service éducatif à l'accompagner.

Le juge peut exclure de la consultation, en l'absence d'avocat, certaines pièces, par une décision motivée. Cette exclusion doit être justifiée par le danger physique ou moral grave que leur consultation ferait courir au mineur, à une partie ou à un tiers. Il en va ainsi par exemple, pour la jurisprudence, en cas de climat familial très conflictuel et virulent, alimenté par de nombreuses procédures opposant les parents de la mineure, de la consultation de certains documents du dossier qui risquerait d'exposer l'enfant à un danger physique ou moral grave de la part de son père².

En outre, il répond à une difficulté sans doute réelle, mais qui fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la commission d'accès aux documents administratifs (Cada). Celle-ci considère en effet que, par principe, ce document est communicable aux parents du mineur, sous réserve d'être expurgé des informations personnelles qui ne les concernent pas, de celles qui portent sur d'autres personnes ou de celles qui exposeraient autrui à un préjudice, ainsi que des documents élaborés sur commande de l'autorité judiciaire³.

¹ CEDH, TP et KM c. Royaume-Uni, 10 mai 2001, req. n° 28945/95.

² Civ. 1^{ère}, 6 juillet 2005 : Bull. civ. I, n°312.

³ Cf., par exemple, la délibération du 2 avril 2009, Président du conseil général de la Haute-Savoie, ou celle du 23 octobre 2008, Président du conseil de Paris. S'agissant en outre des documents administratifs établis à la demande de l'autorité judiciaire, le Conseil d'État a jugé que « les documents, quelle que soit leur nature, qui sont établis sur demande d'une juridiction et qui se rattachent à la fonction de juger dont elle est investie, n'ont pas le caractère de document administratif pour l'application de la loi du 17 juillet 1978 » (CE, 20 janvier 2011, req. n° 345052).

Votre rapporteur rappelle à cet égard que la communication d'un document administratif expurgé des mentions non communicables est une obligation pour l'administration et que son refus de procéder à une telle communication est susceptible d'être déféré au juge administratif, si la médiation de la Cada n'est pas auparavant couronnée de succès.

Surtout, la procédure proposée offre peu de garanties pour les tiers nommés dans le dossier, en particulier les travailleurs sociaux, ou pour l'enfant dont le témoignage a pu être recueilli sur ses parents. Le dispositif proposé les exposerait à de réels dangers ou la vengeance du parent dont ils auraient dénoncé le comportement. La possibilité d'occulter les faits susceptibles de faire l'objet d'une qualification pénale n'est pas suffisante : beaucoup d'appréciations ou de témoignages, sans viser des faits de cette nature, peuvent comporter une mise en cause ou un jugement portés sur l'attitude des parents.

La rédaction proposée est donc très en-deçà des garanties prévues par le régime général de la loi du 17 juillet 1978 et aboutirait à contourner les restrictions de consultations en vigueur pour le dossier judiciaire, compte tenu du lien qui peut exister entre ce dernier et le dossier administratif.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur estime que cet article ne peut être adopté et proposé à votre commission un **amendement de suppression**.

Votre commission a, par conséquent, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 10.

Article 11

(art. 371-4 et 375-4-1 [nouveau] du code civil)

Consécration d'un droit pour l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec un tiers - Pouvoirs du juge des enfants pour fixer les relations de l'enfant avec un tiers - Instauration d'une durée maximale de renouvellement d'une mesure de placement d'un enfant

Cet article présente trois objets différents : il consacre un droit de l'enfant à entretenir des relations avec un tiers qui lui est proche en donnant une nouvelle définition de celui-ci ; il complète les pouvoirs du juge des enfants pour fixer les relations des enfants avec un tiers ; il impose à ce juge de garantir, à partir d'un certain temps, la stabilité des mesures éducatives décidées pour l'enfant, en fixant une durée maximale au renouvellement de la mesure de placement.

- *Une redéfinition de la place du tiers vis-à-vis de l'enfant*

La première modification proposée par le présent article porte sur l'article 371-4 du code civil qui traite de la place des tiers dans la vie de l'enfant.

Cet article reconnaît, dans son premier alinéa, une place privilégiée aux grands-parents et ascendants d'un enfant, puisqu'il consacre le droit pour ce dernier d'entretenir des relations personnelles avec eux, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Le second alinéa de l'article 371-4 confère au juge aux affaires familiales le pouvoir, si tel est l'intérêt de l'enfant, de fixer les modalités de sa relation avec un tiers, parent ou non. En vertu de cette disposition, un tiers peut donc saisir le juge pour se voir reconnaître, même si les parents s'y opposent, un droit de visite et d'hébergement du mineur, si le juge considère que tel est l'intérêt de l'enfant.

Depuis la loi du 17 mai 2013¹, une référence est faite, parmi ces tiers, au beau-parent, défini par une périphrase comme celui « *qui a résidé de manière stable avec l'enfant et l'un de ses parents, a pourvu à son éducation, à son entretien ou à son installation et a noué avec lui des liens affectifs durables* ».

Le premier paragraphe du présent article apporterait deux modifications à l'article 371-4 du code civil.

La première consisterait à aligner le régime auquel sont soumis les tiers sur celui des grands-parents. Un droit de l'enfant à entretenir des relations personnelles avec les tiers, parents ou non, serait consacré. Toutefois, alors qu'il est précisé, pour les ascendants, que seul l'intérêt de l'enfant peut faire obstacle à l'exercice de ce droit, pour le tiers serait maintenu la règle actuelle selon laquelle le juge peut fixer les modalités de ses relations avec l'enfant, si tel est l'intérêt de ce dernier.

La seconde modification concernerait la définition du beau-parent, qui serait plus vague, puisque les conditions retenues seraient seulement qu'« *il a résidé de manière stable avec [l'enfant] ou noué avec lui des liens affectifs* ».

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'opportunité de la présente disposition.

Il constate tout d'abord qu'elle ne concerne pas l'enfance en danger, mais plutôt les règles générales de l'autorité parentale et s'étonne de sa présence dans un texte consacré à la protection de l'enfance. Il note d'ailleurs que le rapport d'information sénatorial des auteurs du texte ne comporte aucune mention d'une telle proposition.

Cette question mériterait plutôt d'être examinée dans le texte sur l'autorité parentale, adopté par les députés et transmis au Sénat.

En outre, la rédaction proposée appelle de sérieuses réserves.

Est-il justifié de mettre n'importe quel tiers sur le même plan que les grands-parents, en consacrant un droit de l'enfant à entretenir des relations avec lui ? L'exercice de ce droit est parfois la cause de conflits au sein de la

¹ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

famille, comme le montre une abondante jurisprudence. Est-il prudent d'y ajouter les conflits qui pourraient exister entre les parents et n'importe quel tiers ?

La nouvelle définition du tiers beau-parent est incertaine : il suffira, pour être ce tiers privilégié dans la relation avec l'enfant, soit d'avoir résidé avec lui – ce qui serait valable pour n'importe quel colocataire –, soit d'avoir noué avec lui des liens affectifs – ce qui étend le périmètre des tiers privilégiés à tous ceux qui ont fréquenté amicalement le mineur.

Est-il enfin souhaitable de remettre en cause une définition du tiers beau-parent qui remonte à une loi de 2013 ?

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté à l'initiative de son rapporteur un **amendement** supprimant la modification proposée.

• *Le pouvoir du juge des enfants pour fixer les modalités des relations d'un mineur avec des tiers*

Le second paragraphe du présent article créerait un nouvel article 375-4-1 dans la partie du code civil consacré à l'assistance éducative, qui présenterait deux objets bien distincts, dont le premier serait de reconnaître aux juges des enfants le pouvoir de fixer les modalités des relations du mineur avec des tiers.

Cette disposition, relative au juge des enfants, est conçue sur le modèle de l'article 371-4 du code civil précédemment cité, relative au juge aux affaires familiales à quelques différences près.

D'une part, les tiers désignés devraient avoir noué avec l'enfant des liens affectifs, la mesure n'étant prononcée que si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant.

D'autre part, le mineur pourrait saisir le juge, à l'instar de ses ou du tiers.

Enfin, l'enfant serait informé par le juge des modalités retenues par lui pour ses relations avec le tiers.

La modification proposée, qui ne correspond pas à une recommandation du rapport d'information sénatoriale est en revanche reprise du rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* » présidé par Mme Adeline Gouttenoire.

Votre rapporteur est réservé sur le dispositif proposé qui lui semble procéder d'une confusion sur les limites de l'assistance éducative.

En principe, choisir qui l'enfant peut fréquenter est une prérogative de l'autorité parentale. La décision sur les relations du mineur avec un tiers échoit donc normalement aux parents, sauf à ce que ce tiers saisisse le juge aux affaires familiales, seul juge compétent en principe pour les questions liées à l'exercice normal de l'autorité parentale.

Or, renvoyant, sans plus de précision, à l'assistance éducative, la rédaction du nouvel article 375-4-1 ne distingue pas les situations dans lesquelles les parents sont aidés par les services sociaux, dans le cadre d'un suivi éducatif en milieu ouvert, sans donc être limités dans l'exercice de leur autorité parentale, et celles dans lesquelles l'enfant fait l'objet d'un placement.

En outre, même dans ce dernier cas, le principe est que les parents continuent d'exercer tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec la mesure d'assistance éducative. Ils peuvent donc s'opposer à ce que leur enfant fréquente une certaine personne.

Si cette décision apparaissait abusive ou injustifiée – ce qu'elle serait si elle était contraire à l'intérêt du mineur –, le juge des enfants, de sa propre initiative, à la demande du mineur ou à celle de la personne ou du service qui l'a accueilli, pourrait autoriser cette personne ou ce service à se prononcer, sur ce point, à la place des parents, en vertu de l'article 375-7 du code civil.

Telle est l'interprétation des textes retenue par la Cour de cassation, qui estime, au visa des articles 375-1 et 375-7 du code civil, que, plus généralement « *si le juge aux affaires familiales est en principe compétent pour fixer, dans l'intérêt de l'enfant, les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non, le juge des enfants est seul compétent, en cas de placement, pour statuer sur ces modalités* »¹.

Le juge des enfants dispose donc d'ores et déjà, dans le cas du placement, des moyens nécessaires pour fixer les relations de l'enfant avec des tiers : le dispositif proposé n'est pas utile dans cette situation.

En dehors du cas du placement, il est très contestable, puisqu'il porte alors atteinte au droit des parents, titulaires de l'autorité parentale, de décider seuls qui fréquente leur enfant.

Enfin, il serait susceptible de produire un contentieux artificiel, si les tiers qui n'ont pu obtenir du juge aux affaires familiales une décision favorable pour leurs relations avec le mineur, saisissaient le juge des enfants aux mêmes fins, en prétextant que le refus des parents qu'ils puissent voir ce mineur, le prive d'un lien important dans sa vie affective.

Votre rapporteur souligne par ailleurs que le juge des enfants peut s'appuyer sur les services de l'ASE pour veiller à préserver les liens d'attachement noués par l'enfant avec des tiers, voire à les développer, puisque cette préoccupation entre expressément dans le champ de leur mission en vertu de l'article L. 221-1 (6°) du code de l'action sociale et des familles.

¹ Civ. 1^{ère}, 9 juin 2010, n° 09-13390.

Constatant ainsi que le droit positif satisfaisait déjà le but visé par la présente disposition, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement** la supprimant.

• *L'instauration d'une durée maximale de renouvellement des mesures de placement en institution et l'obligation faite au juge des enfants de garantir, à ce terme, la stabilité de ses conditions de vie*

La seconde partie du nouvel article 375-4-1 du code civil s'inspire d'une disposition de la législation québécoise de protection de l'enfance.

Le but est d'éviter à l'enfant un parcours chaotique, jalonné de placements renouvelés jusqu'à sa majorité, sans jamais qu'une situation stable lui ait été proposée.

Afin d'y parer, le dispositif proposé instaure une limite aux pouvoirs du juge des enfants et lui crée une obligation.

Il fixe, tout d'abord, une durée maximale de renouvellement d'une mesure de placement en institution ou auprès d'un service d'aide sociale à l'enfance. Cette durée, définie par décret, varierait en fonction de l'âge de l'enfant. Plus il serait jeune, plus elle devrait être courte. Le juge ne pourrait déroger à cette limite qu'à raison de circonstances particulières, énumérées dans un décret.

Au terme de cette durée maximale, le juge des enfants aurait l'obligation de rendre une ordonnance susceptible de garantir la stabilité des conditions de vie de l'enfant afin de lui de permettre de « *bénéficier d'une continuité relationnelle, affective, éducative et géographique dans un lieu de vie adapté à ses besoins* ».

Votre rapporteur s'est interrogé sur cette procédure inédite, qui ne correspond ni à une recommandation formulée dans le rapport d'information sénatoriale ni à une recommandation formulée dans celui du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* ».

Il observe en premier lieu qu'en limitant les possibilités de renouvellement d'une mesure de placement d'un enfant, cette rédaction restreint la protection qu'il peut lui apporter, puisqu'au terme de cette durée, il ne devrait plus pouvoir prononcer un nouveau placement.

Tel est d'ailleurs l'intention visée, puisqu'il s'agit de forcer le juge à rendre une décision qui garantisse une solution pérenne.

Pourtant, en principe, le juge des enfants ne peut prononcer une mesure éducative d'une durée supérieure à deux ans¹. Ce n'est que dans des circonstances très particulières, lorsque les parents présentent des insuffisances éducatives et relationnelles sévères et chroniques, qu'il peut

¹ Article 375 du code civil (3^e alinéa).

prononcer une telle mesure pour une durée plus longue¹. Il s'agit alors très majoritairement de placements au long cours.

Les autres solutions pérennes qui peuvent être envisagées (cf. l'encadré ci-dessous) ne relèvent pas du juge des enfants, mais du juge aux affaires familiales, du juge pénal ou du tribunal de grande instance.

Les solutions pérennes en matière de protection de l'enfance.

L'assistance éducative vise à protéger l'enfant tout en tentant de maintenir ses liens avec ses parents et à les aider à se comporter comme des parents responsables. Elle est couronnée de succès lorsqu'elle devient inutile.

Toutefois, dans certains cas, les carences éducatives des parents sont trop importantes. Un retour de l'enfant à leur côté n'est plus envisageable. Il est alors nécessaire de concevoir pour le mineur, une solution pérenne. Plusieurs options sont ouvertes.

La première est celle du placement au long cours (article 375 du code civil), décidé par le juge des enfants, lorsque les parents, du fait de leurs insuffisances relationnelles et éducatives ne sont durablement plus en mesure d'assumer leurs responsabilités parentales.

La deuxième option est celle de la délégation partielle ou totale d'autorité parentale (article 377 du code civil).

Si elle n'est pas demandée par les parents, elle peut l'être par la personne ou le service auquel l'enfant a été confié dans deux situations : en cas de désintérêt manifeste des parents à l'encontre de leur enfant, ou s'ils sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale. Le juge compétent pour prononcer cette délégation d'autorité parentale en leur faveur est le juge aux affaires familiales. Si l'enfant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, l'avis du juge des enfants doit être sollicité.

La troisième option est celle du retrait d'autorité parentale.

Il peut être prononcé par la juridiction pénale, lorsque les parents se sont rendus coupables d'un crime ou d'un délit contre la personne de leur enfant ou de l'autre parent (article 378 du même code).

Il peut aussi l'être par le tribunal de grande instance (article 378-1 du même code), soit à raison de la condamnation précitée, si la juridiction pénale n'a pas statué sur ce point², soit pour des motifs liés aux graves carences éducatives des parents (mauvais traitement, alcoolisme, toxicomanie, inconduite notoire ou comportements délictueux), soit, enfin, lorsqu'ils se sont volontairement abstenus, pendant plus de deux ans, d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait la mesure d'assistance éducative. L'action, en matière civile doit être portée soit par le ministère public, soit par un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant.

En prononçant le retrait, la juridiction saisie désigne un tiers auquel l'enfant sera provisoirement confié, à charge pour lui de requérir l'ouverture de la tutelle, ou bien elle le confie au service de l'ASE.

¹ Même article (4^e alinéa).

² Civ. 1^{ère}, 16 février 1988 : Bull. civ. I, n° 43.

La quatrième option est celle de la déclaration judiciaire d'abandon (article 350 du code civil), prononcée par le tribunal de grande instance, qui constate le désintérêt manifeste depuis plus d'un an dont l'enfant, recueilli par un tiers ou l'ASE, fait l'objet de la part de ses parents. La déclaration judiciaire d'abandon entraîne délégation de l'autorité parentale au tiers ou au service qui a recueilli l'enfant. L'action est portée par ce tiers ou ce service.

Le retrait d'autorité parentale et la déclaration judiciaire d'abandon ouvrent la voie à l'adoption de l'enfant, puisqu'il peut alors être admis en qualité de pupille de l'État (article 347 du code civil et L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles).

Il semble donc erroné de considérer que le juge des enfants pourra rendre une décision pérenne, puisque, pour ce faire, il devra passer la main à d'autres juges. **La disposition proposée manque largement son objet.**

Ceci résulte, pour votre rapporteur, d'une appréciation contestable du rôle du juge des enfants par rapport à celui des services de l'ASE. L'intervention judiciaire n'est que subsidiaire : il ne revient pas au juge des enfants de décider seul du projet pour l'enfant. Cette tâche incombe bien davantage aux services sociaux. Le rôle du juge est d'intervenir pour protéger l'enfant lorsqu'il est en danger et qu'il est nécessaire, pour ce faire, de s'opposer aux parents ou de limiter leurs prérogatives d'autorités parentales.

C'est donc bien la mission de l'ASE, lorsque les placements se répètent sans que la situation s'améliore, de concevoir une solution pérenne pour l'enfant.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur a proposé à votre commission **deux amendements**, qu'elle a adoptés.

Le premier est un **amendement de suppression** : la disposition proposée, qui limite dans le temps l'intervention du juge tout en exigeant de lui ce qu'il ne peut faire, ne paraît pouvoir être conservée.

Le second est un **amendement de repli**, destiné à être adopté si le souhait était maintenu de prévoir, à partir d'une certaine durée de placement d'un enfant, un examen des solutions pérennes qui peuvent lui être proposées. Cet amendement consisterait à remplacer la procédure prévue par une obligation faite au service d'ASE auquel l'enfant a été confié de présenter un projet pérenne pour l'enfant, sauf à motiver les raisons pour lesquels les solutions envisageables ne sont pas souhaitables.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 11.

TITRE III ADAPTER LE STATUT DE L'ENFANT PLACÉ SUR LE LONG TERME

Ce titre, dont votre commission s'est saisie dans son ensemble, à l'exclusion des articles 19 et 23, rassemble à la fois des dispositions relatives à l'adoption, simple ou plénière, des enfants placés ou à leur abandon par leur parents, et des dispositions des dispositions d'ordres pénales et civiles sanctionnant les atteintes portés aux mineurs par leurs parents ou les membres de leur famille.

Article 12

(art. 370 du code civil)

Irrévocabilité de l'adoption simple durant la minorité de l'adopté sauf à la demande du ministère public pour motifs graves

L'article 12 de la proposition de loi modifie l'article 370 du code civil pour rendre l'adoption simple quasiment irrévocable durant la minorité de l'adopté. Désormais, **seul le ministère public pourrait demander sa révocation pour des motifs graves** alors qu'actuellement, elle peut également être demandée par :

- l'adoptant si l'adopté est âgé de plus de 15 ans ;
- les père et mère par le sang ;
- un membre de la famille d'origine jusqu'au degré de cousin germain inclus.

Les personnes qui peuvent demander la révocation d'une adoption simple

	Art. 370 c. civ. en vigueur	Art. 370 c. civ. modifié par le texte
Minorité de l'adopté	Pour motifs graves : - l'adoptant si l'adopté est âgé de plus de 15 ans ; - le ministère public. Elle peut également être demandée par : - les père et mère par le sang ; - à défaut, un membre de la famille d'origine jusqu'au degré de cousin germain inclus.	Pour motifs graves : - le ministère public.

	Art. 370 c. civ. en vigueur	Art. 370 c. civ. modifié par le texte
Majorité de l'adopté	Pour motifs graves : - l'adoptant ; - l'adopté.	Pour motifs graves : - l'adoptant ; - l'adopté.

Cette disposition est issue de la proposition n° 48 du rapport d'information de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier¹. Elle était également présentée dans le rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* »² (proposition n° 29).

La rédaction du présent article est identique à celle de l'article 5 de la proposition de loi déposée le 21 septembre 2011 à l'Assemblée nationale par la députée Michèle Tabarot et plusieurs de ses collègues sur l'enfance délaissée et l'adoption³. Ce texte avait été adopté en première lecture à l'Assemblée le 1^{er} mars 2012, mais l'article 5 avait été supprimé en séance publique à l'initiative du Gouvernement.

En rendant l'adoption simple quasiment irrévocable durant la minorité de l'adopté, cet article a pour objet de lever « *certaines freins juridiques au développement de cette forme d'adoption qui mérite d'être davantage utilisée comme mesure de protection de l'enfance* »⁴.

De fait, selon l'étude publiée par le ministère de la justice en 2009⁵, sur 9 412 adoptions simples prononcées en 2007 (contre 3 964 adoptions plénières), 87 % concernaient des personnes majeures (l'âge médian des adoptés était 32,9 ans)⁶. 95 % des adoptions simples étaient prononcées dans un cadre intrafamilial, l'adoption de l'enfant du conjoint dans la plupart des cas (79,5 %).

Selon le rapport d'information de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier, **l'adoption simple** « *est très peu utilisée au profit d'enfants*

¹ Rapport d'information, *Protection de l'enfance : améliorer le dispositif dans l'intérêt de l'enfant, fait au nom de la commission des affaires sociales par Mmes Muguette Dini et Michelle Meunier* (n° 655 2013-2014).

² Rapport du groupe de travail « protection de l'enfance et adoption », présidé par Mme Adeline Gouttenoire : 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui, ministère des affaires sociales et de la santé, ministère délégué chargé de la famille, février 2014, proposition n° 29 p. 90.

³ Texte n° 3739 rectifié, déposée le 21 septembre 2011 à l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion3739.pdf>). Rapport n° 4330 de Mme Michèle Tabarot, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r4330.pdf>).

⁴ Exposé des motifs de la proposition de loi p. 8.

⁵ Zakia Belmokhtar, *Les adoptions simples et plénières en 2007*, Ministère de la Justice, juin 2009.

⁶ Contrairement à l'adoption plénière qui ne peut concerner que des enfants de moins de 15 ans.

placés en raison principalement de sa révocabilité et du maintien des relations avec la famille biologique »¹.

Pour autant, le renforcement du recours à l'adoption simple pour les enfants mineurs placés passe-t-il nécessairement par l'irrévocabilité de l'adoption pendant la minorité de l'enfant, sauf demande du ministère public ?

Il n'est pas du tout certain que le fait de ne plus permettre à l'adoptant de solliciter la révocation de l'adoption avant la majorité de l'enfant, quoiqu'il arrive, même pour motifs graves, soit un facteur d'incitation à s'engager dans ce processus pour les candidats à l'adoption.

En effet, si **les demandes de révocation** ne sont pas très nombreuses (56 en 2010 ayant donné lieu à 17 décisions de révocation²), la plupart **émanent justement de l'adoptant** et non pas de l'adopté ou de sa famille d'origine. Dans la pratique, ce sont souvent des motifs imputables à l'adopté (inconduite, violence, ingratitude) qui sont à l'origine d'une demande de révocation³.

Dès lors, comme l'a souligné Mme Catherine Sultan, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, lors de son audition par votre rapporteur, **il n'est pas sûr qu'il soit de l'intérêt de l'enfant d'imposer le maintien d'un lien de filiation adoptive à une personne qui souhaite rompre ce lien** et qui, de ce fait, n'offre vraisemblablement plus à l'adopté, dans son quotidien, l'intérêt et l'affection dont il a besoin.

Quant à **la faculté actuellement ouverte à la famille de demander la révocation de l'adoption, on peine à comprendre les justifications de sa suppression**, au regard de **la spécificité qui caractérise justement l'adoption simple : le maintien des liens de l'enfant avec la famille d'origine.**

Dès lors, **pour des motifs graves**, comme une mésentente profonde entre l'adopté et l'adoptant, ou l'absence de toute relation effective entre l'adoptant et l'adopté, il semble opportun, dans l'intérêt de l'enfant, de maintenir cette possibilité pour la famille de saisir le juge d'une demande de révocation. Selon les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM), entendus par votre rapporteur, le droit pour les parents par le sang de pouvoir contester l'adoption est « *crucial* ».

Rappelons que dans la plupart des cas, l'adoption simple concerne l'enfant du conjoint de l'adoptant. Il peut donc demeurer souhaitable que le parent biologique, qui a consenti à l'adoption de son enfant par le conjoint

¹ Rapport d'information, précité p.83.

² Elles sont prononcées par le tribunal de grande instance statuant en formation collégiale, après avis du ministère public (article 1177 du code de procédure civile).

³ En effet, constitue un « motif grave » au sens de l'article 370, le comportement de l'adopté mêlant refus d'autorité, violence et acte de délinquance. Décision de la Cour d'appel de Dijon, 28 janvier 1997.

de l'autre parent, voire les ascendants de ce parent biologique, puisse demander la révocation de l'adoption en cas d'échec de celle-ci.

De plus, **si la famille**, en particulier les père et mère de sang, **n'a plus cette faculté de demander la révocation de l'adoption simple**, il est à craindre qu'elle se montre plus **réticente dans le futur à consentir à l'adoption de l'enfant**.

Certes, la famille, comme l'adoptant, pourrait, pendant la minorité de l'adopté, saisir le ministère public pour qu'il demande la révocation de l'adoption. Cependant, votre rapporteur n'estime pas opportun de lui imposer un tel filtre. Il ne faut pas non plus exclure le risque que le ministère public, qui serait désormais seul compétent pour demander la révocation, n'agisse pas.

Par ailleurs, votre rapporteur estime nécessaire de rappeler qu'actuellement, la révocation ne peut être prononcée que s'il existe des **motifs graves**, appréciés souverainement par le juge.

Les juges du fond apprécient d'ailleurs strictement ces motifs. En 2010, seules 17 révocations sur 56 demandes ont été prononcées. Comme le relève le rapport d'information de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier, « *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* »¹. La seule volonté des parents biologiques de récupérer l'enfant ne constitue pas, par exemple, un motif de révocation de l'adoption, non plus que la mésentente résultant du comportement d'une tierce personne (la compagne de l'adoptant), ou la cessation des relations entre l'adoptant et l'adopté depuis plusieurs années, alors qu'une telle mésentente, dont la responsabilité est partagée peut naître dans toutes les familles...

Dans la mesure où des motifs graves existeraient, il peut sembler contraire à l'intérêt de l'enfant de rendre quasiment irrévocable l'adoption, comme le prévoit le présent article. Il faut pouvoir protéger l'enfant contre les effets d'une adoption qui s'avèrerait un échec.

Il est donc particulièrement important de laisser au juge toute latitude, dans la limite de l'existence de « *motifs graves* », pour apprécier l'opportunité de prononcer une révocation de l'adoption.

Comme l'ont relevé nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier, s'appuyant sur les travaux de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)², si le recours à l'adoption simple est freiné par la crainte de

¹ Rapport précité p.84.

² Rapport sur les conditions de reconnaissance du « délaissement parental » et ses conséquences pour l'enfant, établi par Mme Catherine Hesse et M. Pierre Naves, inspecteurs généraux des affaires sociales, novembre 2009, p. 62.

la révocabilité, il l'est avant tout par le maintien des relations avec la famille biologique.

Or, le maintien des liens avec la famille d'origine relève de l'essence même de l'adoption simple, qui tente d'apporter un cadre stable à l'enfant, sans rupture des liens originaires.

Dès lors, plutôt que de tenter d'effacer les spécificités de l'adoption simple pour la rapprocher de l'adoption plénière, votre rapporteur juge nécessaire de chercher à utiliser pleinement cet outil adapté à des situations différentes de celles couvertes par l'adoption plénière

Comme le souligne le rapport de l'IGAS¹, **l'adoption simple est peu connue du grand public et des services sociaux en charge de ces procédures.** Elle est de ce fait peu proposée, alors même qu'elle pourrait correspondre aux enfants qui ont un passé, une histoire, pour lesquels une rupture de filiation n'est pas conseillée mais qui ont néanmoins besoin de parents solides et stables.

Ces situations concernent en particulier les cas d'enfants dont les parents malades mentaux ou psychiques sont désireux de maintenir avec leur enfant des liens de filiation mais sont conscients de ne pouvoir en assumer la charge. Les auteurs de ce rapport estiment que *« ces parents pourraient, avec le soutien d'équipes soignantes qui les aideraient à mieux prendre en compte l'intérêt de leur enfant, être prêts à accepter l'adoption simple de leur enfant, dans son intérêt, afin que l'autorité parentale soit exercée par une famille qui le prenne totalement en charge ».*

Pour les mêmes raisons de méconnaissance de l'adoption simple, ce rapport de l'IGAS relève qu' *« il est probable que certains adoptants susceptibles d'accepter -ou de désirer- une adoption simple, en dépit des difficultés spécifiques qu'elle comporte, ne se la voient pas proposer.*

« Manifestement, il conviendrait de la proposer à des personnes présentant un profil particulier : couples ayant déjà des enfants, couples plus âgés, ayant une sensibilité particulière pour la situation des parents en difficulté de santé...

« Parmi les 30 000 candidats agréés, certains seraient sans nul doute susceptibles d'envisager, puis d'accepter, un projet de ce type, même si ce n'est pas le leur initialement. Pour ce faire, il conviendrait donc que les services d'aide sociale à l'enfance soient eux-mêmes porteurs de tels projets et y amènent les candidats potentiels ».

Dès lors, comme le préconise le rapport de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier², *« la promotion de l'adoption simple comme mesure d'intervention relevant de la protection de l'enfance suppose d'agir dans trois directions : sensibiliser et former les travailleurs sociaux à cette procédure; repérer*

¹ Rapport précité p. 63.

² Rapport précité p. 83.

les familles dont les enfants pourraient en bénéficier; sélectionner des candidats agréés pour l'adoption susceptibles de s'y engager ».

Peut-être serait-il donc nécessaire de commencer par utiliser toutes les potentialités de cet outil, tel qu'il existe actuellement, avant d'envisager de le réformer substantiellement, comme le propose le présent article.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté **un amendement** de suppression de l'article 12.

Votre commission a, dès lors, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'**article 12**.

Article 14

(art. 346 et 360 du code civil)

Permettre une nouvelle adoption plénière d'enfants, précédemment adoptés, admis en qualité de pupilles de l'État

En modifiant l'article 346 du code civil, cet article vise à permettre à un enfant qui a fait l'objet d'une première adoption plénière, par une personne seule ou par deux époux, d'être admis en qualité de pupille de l'État pour pouvoir faire l'objet d'une nouvelle adoption plénière.

Corrélativement, puisqu'une nouvelle adoption plénière est rendue possible, cet article supprime le deuxième alinéa de l'article 360 du code civil, qui prévoit qu'en cas de motifs graves, une adoption simple peut être prononcée en plus de l'adoption plénière.

Ces dispositions constituent un bouleversement des règles applicables en matière d'adoption plénière.

Actuellement, les textes en vigueur sont clairs. En application de l'article 359 du code civil, « *l'adoption est irrévocable* ». Cet article, combiné à la règle selon laquelle « *nul ne peut être adopté par plusieurs personnes si ce n'est par deux époux* », prévue à l'article 346 du même code, impose qu'aucune nouvelle adoption plénière ne peut être prononcée à la suite de l'échec d'une première adoption plénière.

En application du deuxième alinéa de l'article 346¹, seul le décès de l'adoptant, lorsqu'il avait adopté seul, ou des époux adoptants permet de prononcer une nouvelle adoption plénière de l'enfant. Dans le cas où l'enfant avait été adopté par deux époux, en cas de décès de l'un deux, seul le nouveau conjoint de l'époux survivant peut adopter l'enfant en la forme plénière.

Le législateur a néanmoins prévu une atténuation au principe d'irrévocabilité de l'adoption plénière, dans le cas où celle-ci serait un échec. Le deuxième alinéa de l'article 360 dispose en effet que « *s'il est justifié de*

¹ *L'article 346 du code civil dispose qu'« une nouvelle adoption peut être prononcée soit après 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 nouveau conjoint du survivant d'entre eux ».*

motifs graves, l'adoption simple d'un enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière est permise ».

La règle de l'irrévocabilité a pour fonction de ne pouvoir priver l'adopté en la forme plénière de toute filiation. Contrairement à l'adoption simple, qui maintient la filiation d'origine, l'adoption plénière rompt définitivement le lien de filiation d'origine de l'adopté avec ses parents biologiques. En cas de révocation de l'adoption, celui-ci se trouverait alors sans filiation, puisque le tribunal ne pourrait ordonner le rétablissement de la filiation d'origine.

L'irrévocabilité signifie également que la filiation adoptive ne peut être détruite, par analogie à la filiation biologique, qui ne peut être contestée lorsqu'elle est conforme à la vérité biologique.

Le présent article ne vise pas directement à rendre l'adoption plénière révocable, mais tel est pourtant son effet. Il permet de remettre l'enfant adopté au service de l'aide sociale à l'enfance pour qu'il soit admis en qualité de pupille de l'État en vue d'une nouvelle adoption plénière, ce qui revient à substituer la nouvelle adoption à la précédente et donc à la détruire, même si l'enfant n'est pas privé de filiation puisqu'il passe d'une adoption plénière à une autre.

Cette disposition n'est pas la traduction d'une proposition du rapport d'information de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier. Elle est en revanche inspirée de la proposition n° 40 du rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* »¹, qui a considéré que, « *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* ».

La mesure envisagée par le présent article est une modification substantielle des règles de l'adoption plénière. Elle en modifie totalement la philosophie.

Dans son principe donc, elle revient sur le caractère irrévocable de l'adoption plénière et nécessiterait donc l'abrogation de l'article 359 du code civil car, si un enfant adopté en la forme plénière, admis en qualité de pupille de l'État, fait à nouveau l'objet d'une adoption plénière, cette adoption écrasera la précédente. Il s'agit bien alors d'une révocation de la première adoption.

Elle pose ensuite des difficultés importantes d'application. L'article L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles énumère les différentes situations dans lesquelles un enfant peut être admis comme pupille de l'État.

¹ *Rapport du groupe de travail « protection de l'enfance et adoption », présidé par Mme Adeline Gouttenoire : 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui, ministère des affaires sociales et de la santé, ministère délégué chargé de la famille, février 2014, proposition n° 40 p. 121 et suivantes.*

Article L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles

« Sont admis en qualité de pupille de l'État :

« 1° Les enfants dont la filiation n'est pas établie ou est inconnue, qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois ;

« 2° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de leur admission comme pupilles de l'État par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de deux mois ;

« 3° Les enfants dont la filiation est établie et connue, qui ont expressément été remis au service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de six mois par leur père ou leur mère 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 s'emploie à connaître les intentions de l'autre parent ;

« 4° Les enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon le chapitre II du titre X du livre 1^{er} du code civil et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois ;

« 5° Les enfants dont les parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale en vertu des articles 378 et 378-1 du code civil et qui ont été recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 380 dudit code ;

« 6° Les enfants recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance en application de l'article 350 du code civil. »

Les parents adoptifs ayant les mêmes droits et obligations que les parents naturels dans le cadre d'une filiation biologique établie, ils peuvent d'ores et déjà remettre l'enfant adopté au service de l'aide sociale à l'enfance en vue de son admission en qualité de pupille de l'État, en application de l'article L 224-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

L'enfant adopté peut également être admis en qualité de pupille de l'État après avoir été recueilli par le service de l'aide social à l'enfance lorsque ses parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale en application des articles 378 et 378-1 du code civile, ou lorsque l'enfant a fait l'objet d'une déclaration judiciaire d'abandon, en application de l'article 350 du code civil.

Cependant, une fois l'enfant admis en qualité de pupille de l'État, il ne peut faire l'objet que d'une adoption simple, pour motifs graves, en application de l'article 360 du code civil¹.

Si l'on admet que l'enfant admis en qualité de pupille de l'État peut désormais faire l'objet d'une nouvelle adoption plénière, la remise en cause de la première adoption deviendra paradoxalement plus facile que la révocation d'une adoption simple.

En effet, en application de l'article 370 du code civil, **la révocation de l'adoption simple est prononcée par le juge pour des motifs graves.**

¹ Tribunal administratif de Versailles, 1^{ère} chambre, 10 février 2011, n° 0906014, M. et Mme F.

Si le présent article est adopté, en application des 2° et 3° de l'article L. 224-4 CASF, les parents adoptifs (ou l'un des parents) pourront remettre l'enfant à l'aide sociale à l'enfance (ASE), pour qu'il soit admis en qualité de pupille de l'État en vue de son adoption, sans conditions.

En application de l'article L. 224-8 du CASF, l'enfant pourra ensuite être admis en qualité de pupille de l'État par un simple arrêté du président du Conseil départemental pris après la date d'expiration des délais prévus aux 2° (deux mois) et 3° (six mois) de l'article L. 224-4 CASF, sans qu'il ait à apprécier les motifs de la remise de l'enfant à l'ASE par ses parents.

Puis, l'enfant pourrait faire l'objet d'une nouvelle adoption plénière, puisque le deuxième alinéa de l'article 346 disposerait désormais qu'à côté des cas où l'adoptant est décédé, une nouvelle adoption peut être prononcée « *après que l'enfant adopté a été admis en qualité de pupille de l'État* », par exception à la règle prévue au premier alinéa de l'article 346 selon laquelle « *nul ne peut être adopté par plusieurs personnes si ce n'est pas deux époux* ». Aucune motivation spécifique n'est prévue pour cette nouvelle adoption plénière, alors même qu'actuellement, pour l'adoption simple d'un enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière, l'article 360 du code civil exige des « *motifs graves* »

Si l'objectif du présent article est louable, puisqu'il vise à permettre à un enfant de retrouver une famille stable à la suite d'une adoption plénière qui aurait échoué, il représente en réalité un véritable danger pour l'enfant adopté qui pourrait être très facilement « *répudié* » par ses parents adoptifs, sans motifs graves, ni contrôle du juge. Cette disposition porte une atteinte grave à l'intérêt de l'enfant car il instaure une précarité très forte de l'adoption plénière ainsi réformée.

L'adoption plénière est le fruit d'une démarche volontaire de l'adoptant ou des adoptants, qui se soumettent à un processus long et contraignant qui nécessite un engagement très fort. Permettre une remise en cause de l'adoption plénière, sans motifs d'une particulière gravité, risque de déstabiliser l'institution. On ne peut malheureusement exclure une déresponsabilisation des parents qui s'engageraient dans ce processus, sachant qu'en cas de difficultés, ils pourront toujours remettre l'enfant adopté au service de l'aide sociale à l'enfance, pour qu'il soit admis en qualité de pupille de l'État, puis, à nouveau, adopté.

Pour autant, dans certains cas exceptionnels, il faut pouvoir trouver une solution à une adoption qui se passe mal. C'est ce que prévoit l'article 360 du code civil, en permettant l'adoption simple d'un enfant déjà adopté en la forme plénière, pour des motifs graves.

Il est, en outre, tout à fait paradoxal de chercher à rendre quasiment irrévocable l'adoption simple (*cf.* article 12 *supra*) et, parallèlement, de permettre une remise en cause, sans conditions, de l'adoption plénière.

De plus, il semble illusoire à votre rapporteur de croire que ces enfants pourront à nouveau être adoptés en la forme plénière. En effet, ils feront face aux mêmes obstacles que ceux qui existent pour les adoptions simples. Ces enfants ne seront pas facilement « *adoptables* », en raison de leur âge avancé et de la complexité de leur situation. Ils demeureront donc pupille de l'État, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une adoption simple, ce qui est déjà possible à l'heure actuelle.

Votre rapporteur estime donc plus prudent de mener une réflexion globale et plus poussée sur l'ensemble des règles applicables à l'adoption.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté **un amendement** de suppression de l'article 14.

Votre commission a, dès lors, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'**article 14**.

Article 15

(art. 345 et 353 du code civil et article 1170 du code de procédure civile)

Dispositions relatives à la protection des intérêts de l'enfant dans la procédure d'adoption

Le présent article prévoit la nomination d'un administrateur *ad hoc* pour représenter les intérêts de l'enfant dont l'adoption est demandée (article 345 du code civil). Il précise également dans le code civil et dans le code de procédure civile que le juge entend l'enfant capable de discernement dont l'adoption est demandée.

• ***La nomination d'un administrateur ad hoc pour représenter les intérêts de l'enfant lors d'une procédure d'adoption***

Si la proposition de systématiser la désignation par le juge d'un administrateur *ad hoc* dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative était formulée dans le rapport de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier¹, la nomination d'un tel administrateur dans le cadre de la procédure d'adoption n'y était pas préconisée.

Actuellement, l'article 388-2 du code civil prévoit déjà que le juge saisi de l'instance désigne un administrateur *ad hoc* chargé de représenter le mineur quand, dans une procédure, ses intérêts apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux.

La désignation n'est pas automatique pour toute procédure, puisqu'il faut que les intérêts de l'enfant soient en opposition avec ceux de ses représentants légaux, mais, dès lors que le juge considère que le conflit d'intérêts existe, il **doit** nommer un administrateur.

S'il n'y a pas de conflits d'intérêts, dans ce cas, la nomination d'un administrateur *ad hoc* n'est pas utile.

¹ Rapport précité p.74 et 75.

Imposer la nomination à chaque procédure d'adoption reviendrait à priver le juge de ses facultés d'appréciation de l'existence d'un conflit d'intérêts.

De plus, sans même évoquer son coût, cette disposition se heurte à des difficultés pratiques non négligeables puisque sa mise en œuvre suppose un nombre d'administrateurs *ad hoc* suffisants et formés aux spécificités de l'adoption, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Votre commission a donc adopté **un amendement** de suppression de cette disposition, satisfaite par le droit en vigueur.

• *L'audition de l'enfant doué de discernement*

Actuellement, l'article 388-1 du code civil prévoit déjà une faculté pour le juge d'entendre le mineur capable de discernement dans une procédure le concernant. Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande.

Le présent article rend systématique cette audition dans le cadre d'une procédure d'adoption.

Votre commission s'est montrée favorable à cette mesure car il lui semble important que le mineur capable de discernement soit entendu lors d'une procédure qui le concerne aussi directement et aura un impact considérable sur sa vie.

Elle a cependant adopté **un amendement** visant à préciser que l'audition de l'enfant peut être confiée à une personne désignée par le juge à cet effet. Car, comme l'a souligné Mme Chantal Ihuellou Levassor, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'Orléans, lors de son audition par votre rapporteur, dans certaines situations il est plus pertinent qu'un psychologue, par exemple, entende l'enfant.

Cet amendement supprime ensuite la modification de l'article 1170 du code de procédure civile qui a pour objet de prévoir l'audition de l'enfant, car cette disposition relève du domaine réglementaire.

Sous réserve de l'adoption de ses **deux amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'**article 15**.

Article 16

(art. 786 du code général des impôts)

**Perception des droits de mutation à titre gratuit
en matière d'adoption simple**

Le présent article modifie l'article 786 du code général des impôts pour proposer que les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés simples soient imposées selon le régime fiscal applicable aux transmissions en ligne directe, dans le cas où le décès de l'adoptant interviendrait pendant la minorité de l'adopté simple. Le régime en vigueur est maintenu pour l'adopté majeur.

Actuellement, dans la crainte que l'adoption simple ne soit utilisée qu'à des fins purement fiscales, les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés sont taxées au tarif applicable aux non-parents. Toutefois, par exception, cette règle ne s'applique pas aux adoptés simples qui, soit dans leur minorité et pendant cinq ans au moins, soit dans leur minorité et leur majorité et pendant dix ans au moins, ont bénéficié de la part de l'adoptant, de soins et secours non interrompus.

L'adopté simple qui demande à bénéficier de cette disposition doit alors apporter la preuve qu'il a reçu des soins et secours ininterrompus de l'adoptant pendant la durée prévue à l'article 786. Or en pratique, il s'avère très difficile pour l'adopté d'apporter tous les éléments de preuve exigés par l'administration fiscale.

La solution proposée par le présent article apparaît opportune à votre rapporteur puisqu'elle permet de protéger l'intérêt de l'adopté mineur tout en évitant le risque de fraude fiscale.

Dans leur contribution écrite, les représentants du Conseil supérieur du notariat ont néanmoins attiré l'attention de votre rapporteur sur la nécessité de préciser la notion de « *secours et soins non interrompus* ».

Dans un arrêt du 6 mai 2014¹, la Cour de cassation a en effet considéré, contrairement à la doctrine administrative², que les notions de « *secours et soins non interrompus* » n'imposaient pas à l'adopté de rapporter la preuve d'une prise en charge exclusive par l'adoptant.

La cour d'appel avait exigé que, pour bénéficier du tarif en ligne directe dans le cadre d'une transmission successorale, l'adopté rapporte la preuve que le défunt avait « *assuré la totalité des frais d'éducation et d'entretien de l'adopté pendant la période requise* ». La Cour de cassation a considéré qu'« *en statuant ainsi, alors que la notion de secours et de soins ininterrompus n'impose pas une prise en charge exclusive, mais seulement continue et principale, de l'adopté simple par l'adoptant, la cour d'appel a violé [l'article 786 du CGI]* ».

Pour tirer les conséquences de cette décision, votre commission a adopté **un amendement** précisant que les « *secours et soins non interrompus* » ont été prodigués au titre d'une prise en charge continue et principale de la part de l'adoptant.

Sous réserve de l'adoption de son **amendement**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'**article 16**.

¹ Cour de cassation, chambre commerciale, 6 mai 2014, n° 12-21.835, JurisData n° 2014-009656.

² BOI-ENR-DMTG-10-50-80, n° 80, 12 septembre 2012 : « l'adoptant doit en principe avoir assuré la totalité des frais d'éducation et d'entretien de l'adopté pendant le délai prévu ; il ne suffit pas qu'il y ait simplement participé ».

Article 17

(art. 375-1 du code civil)

**Obligation de nommer un administrateur *ad hoc*
dans les instances d'assistance éducative**

Cet article complète l'article 375-1 du code civil, qui énonce les principes de l'intervention du juge (s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure proposée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant), en y ajoutant une obligation pour le juge des enfants.

Celui-ci devrait désigner un administrateur *ad hoc*¹, indépendant du service de l'ASE, pour représenter les intérêts du mineur dans la cadre de la procédure d'assistance éducative, toutes les fois que ces intérêts paraîtront en opposition avec ceux des titulaires de l'autorité parentale.

Cette disposition est, comme on l'a vu précédemment², déjà largement satisfaite par le droit positif, puisque l'article 388-2 du code civil, dispose plus généralement que « *lorsque, dans une procédure, les intérêts du 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 lui désigne un administrateur ad hoc chargé de le représenter* ».

Cet article est applicable au juge des enfants, comme aux autres juges qui peuvent être saisis d'une question relative à un enfant.

Il appelle deux observations.

En premier lieu, le nouvel article proposé ne diffère de l'article 388-2 précité que sur un point : il interdit au juge de choisir comme administrateur *ad hoc* le service de l'aide sociale à l'enfance. Ce faisant, il préjuge que ce service, qui pourtant connaît le mineur, n'est pas en mesure de représenter ses intérêts parce qu'il a lui-même un intérêt à défendre vis-à-vis des parents.

Votre rapporteur a estimé qu'un tel postulat manquait de fondements. Ainsi, lorsque les parents s'opposent à un acte usuel de l'autorité parentale, comme la possibilité de partir en classe de neige, et que le service gardien demande l'arbitrage du juge, faut-il estimer que l'intérêt du mineur n'est pas représenté ou que celui que défend le service s'y oppose ? Peut-on objecter à l'ASE d'être juge et partie, lorsque l'enfant a été confié à un membre de la famille et que les parents contestent ce placement ?

En second lieu, votre rapporteur souligne que, dans la rédaction proposée comme dans celle de l'article 388-2, même s'il est fait obligation au

¹ D'une manière générale, l'administrateur *ad hoc*, est l'administrateur spécialement désigné pour les besoins de la cause, qui est chargé de représenter une personne qui n'a pas la capacité juridique. En principe, lors d'une instance judiciaire qui le concerne, l'enfant mineur est représenté par ses parents. Toutefois, lorsque leurs intérêts s'opposent aux siens, il est nécessaire, s'il doit intervenir dans l'instance, qu'un tiers le représente. C'est alors la mission de l'administrateur *ad hoc*.

² Cf. *supra*, commentaire de l'article 15.

juge de désigner un administrateur *ad hoc*, cette obligation dépend d'une condition, qui laisse une marge d'appréciation au juge. Celui-ci doit estimer qu'il y a opposition d'intérêts entre le mineur et ses représentants légaux. La désignation n'est donc pas systématique.

Constatant, à l'invitation de son rapporteur, que le droit en vigueur satisfaisait largement le but visé par le présent article, votre commission a adopté un **amendement de suppression** de cet article.

Votre commission a par conséquent donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 17.

Article 18

(art. 347, 350, 381-1 et 381-2 [nouveaux] du code civil
et article L. 224-4 du code de l'action sociale et des familles)

Déclaration d'abandon

Le présent article abroge l'article 350 du code civil relatif à la déclaration judiciaire d'abandon et le remplace par une section intitulée « *De la déclaration judiciaire de délaissement manifeste* », composée de deux articles.

Plusieurs travaux récents dressent le constat selon lequel le nombre d'enfants français adoptés chaque année en France est en constante diminution alors même que le nombre d'enfants en danger, confiés à l'assistance éducative ne cesse d'augmenter.

Selon les chiffres de l'observatoire de l'enfance en danger (ONED), sur 788 enfants admis **en 2012** en qualité de pupille de l'État à titre définitif, **216 l'ont été à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon**, soit 27,4 %¹. 40 % des enfants admis en qualité de pupille de l'État à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon ont entre 4 et 8 ans et 35 % entre 8 et 13 ans. Ils sont confiés en moyenne 6,6 ans à l'aide sociale à l'enfance.

Ces chiffres illustreraient le faible recours à la procédure d'abandon et les difficultés à la mettre en œuvre. Selon le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)², les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) n'engagent qu'exceptionnellement et tardivement la procédure d'abandon.

Article 350 du code civil : déclaration judiciaire d'abandon

« *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, est déclaré abandonné par le tribunal de grande instance sans préjudice des dispositions du quatrième alinéa. **La demande en déclaration d'abandon 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 parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant.*

¹ Chiffres tirés du rapport de l'ONED, La situation des Pupilles de l'État, Enquête au 31 décembre 2012.

² Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Rapport sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences pour l'enfant, novembre 2009.

« Sont considérés comme s'étant manifestement désintéressés de leur enfant les parents qui n'ont pas entretenu avec lui **les relations nécessaires au maintien de liens affectifs**.

« 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 d'abandon. Ces démarches n'interrompent pas le délai figurant au premier alinéa.

« L'abandon n'est pas déclaré si, au cours du délai prévu au premier alinéa du présent article, 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.

« Lorsqu'il déclare l'enfant abandonné, 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 à qui ce dernier a été confié.

« La tierce opposition n'est recevable qu'en cas de dol, de fraude ou d'erreur sur l'identité de l'enfant. »

Les raisons avancées pour expliquer le recours limité à la procédure d'abandon judiciaire sont multiples.

- ***Le primat du maintien des liens avec la famille***

Depuis plusieurs décennies et notamment le rapport de MM. Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy, intitulé « *L'aide à l'enfance de demain* »¹, toutes les mesures de prévention permettant d'éviter le placement de l'enfant sont privilégiées. L'article 375-2 du code civil, créé par la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale dispose que « *chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel.* »

Une fois l'enfant placé, le maintien du lien avec sa famille d'origine reste le premier objectif des travailleurs sociaux et des magistrats. Le recours à la procédure d'abandon de l'article 350 est donc vécu comme un échec par les travailleurs sociaux.

Or, selon plusieurs rapports récents², dont celui de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier, « *pour un certain nombre d'enfants placés,*

¹ Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy, *L'aide à l'enfance de demain, La documentation française, 1980.*

² Parmi ces rapports peuvent être cités les rapports suivants :

- Jean-Marie Colombani, *Rapport sur l'adoption, la documentation française, 2008 ;*

- Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Rapport sur les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences pour l'enfant, novembre 2009 ;*

- Professeur Jean-Marie Mantz, docteurs Aline Marcelli et Francis Wattel, *Faciliter l'adoption nationale, Académie nationale de médecine, février 2011 ;*

- ONED, *La situation des pupilles de l'État - Enquête au 31 décembre 2011, janvier 2013 ;*

- Chris Benoît à la Guillaume, Sylvie Blaison, Marie-Laure Bouet-Simon, Sandrine Dekens, Catherine Lohéac et Annie Roussé, *Plaidoyer pour l'adoption nationale, 10 propositions pour une mobilisation en faveur des enfants délaissés, septembre 2013 ;*

- Groupe de travail « Protection de l'enfance et adoption », présidé par Mme Adeline Gouttenoire, *40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui, ministère des affaires sociales et de la santé, ministère délégué chargé de la famille, février 2014.*

il apparaît que le retour dans leur famille est difficilement envisageable, voire impossible. Les relations qu'ils entretiennent avec leurs parents sont soit inexistantes, soit nocives pour leur développement. Or, trop souvent, ces enfants restent pris en charge dans le cadre de l'assistance éducative (ASE), parfois jusqu'à leur majorité, sans qu'un autre parcours de vie que celui de rester confiés à l'ASE soit envisagé et, lorsqu'il l'est, c'est de manière très tardive.

« Un changement d'approche est donc nécessaire pour proposer à ces enfants un véritable projet de vie, leur permettant de se construire dans un environnement éducatif et affectif stable. »

- ***Les difficultés d'application de l'article 350 du code civil***

L'article 350 prévoit que l'enfant dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l'année qui précède la demande est déclaré abandonné par le tribunal de grande instance.

Le « désintérêt manifeste » des parents à l'égard de leur enfant est caractérisé quand ils n'ont pas entretenu avec lui « les relations nécessaires au maintien de liens affectifs ».

Selon plusieurs rapports récents, l'utilisation de la notion de « désintérêt manifeste » n'est pas satisfaisante. De jurisprudence constante, la Cour de cassation retient une conception subjective de la notion de « désintérêt manifeste », estimant que l'abandon ne peut être déclaré que **si le manque d'intérêt des parents présente un caractère volontaire**¹.

Selon l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), cette conception dissuade les services d'aide sociale à l'enfance d'engager des procédures d'abandon pour des situations dans lesquelles il est compliqué d'apporter la preuve de la volonté des parents de se désintéresser de leur enfant.

De plus, même si l'article 350 précise explicitement que certaines situations ne sont pas des marque d'intérêt suffisant pour motiver le rejet de plein droit d'une demande en déclaration d'abandon (la demande de nouvelles ou l'intention non suivie d'effet de reprendre l'enfant), de nombreuses divergences d'appréciation existent entre les juridictions du fond concernant la qualification de volontaire ou non du désintérêt des parents lié à certains comportements (consommation d'alcool, de stupéfiants, troubles psychologiques graves...)².

Enfin, selon l'IGAS, les notions de « désintérêt » et de « lien affectif » ne seraient pas appropriées car elles ne couvriraient pas certaines situations

¹ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 28 mai 1980.

² Comme le relève le groupe de travail « Protection de l'enfance et adoption », présidé par Mme Adeline Gouttenoire, dans son rapport « 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui » (précité) p. 66, « 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 souligne que l'alcoolisme des parents, qui a provoqué le délaissement de l'enfant relève bien de leur volonté et prononce l'abandon ».

dans lesquelles les parents s'intéressent à l'enfant par intermittence seulement et de manière négative pour lui, à travers une relation d'emprise.

- *Les obstacles de procédure*

En l'état actuel du droit, il revient au particulier ou à l'organisme qui a recueilli l'enfant d'introduire la demande de déclaration d'abandon. Il a l'**obligation** de transmettre une telle demande à l'expiration d'un an, si les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant.

Plusieurs travaux dont le rapport de M. Jean-Marie Colombani ont préconisé de permettre également au ministère public d'engager une procédure de déclaration d'abandon dans l'intérêt de l'enfant. L'article 1^{er} de la proposition de loi de la députée Michèle Tabarot¹ prévoyait de permettre au ministère public de saisir le juge d'office, ou sur proposition du juge des enfants.

Enfin, selon le rapport du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* »², « *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 peut leur paraître injustifié constituent des freins expliquant leurs réticences à déposer une requête et donc le caractère tardif de leur démarche.* »

Dès lors pour répondre à ces difficultés, s'inspirant de l'ensemble des travaux produits ces dernières années sur le sujet et, reprenant partiellement la rédaction proposée par l'article 1^{er} de la proposition de loi de Mme Michèle Tabarot, le présent article modifie substantiellement les dispositions du code civil relatives à la procédure de déclaration d'abandon.

Il abroge l'article 350 du code civil et la procédure de déclaration judiciaire d'abandon, et la remplace par une procédure de « *déclaration judiciaire de délaissement manifeste* ».

L'objectif du présent article est de recentrer la procédure de déclaration judiciaire d'abandon sur l'enfant et d'**en faire un outil efficace de protection, à travers notamment la possibilité d'adoption de l'enfant qui en découle.**

Les dispositions qui concernent le délaissement manifeste sont déplacées au sein du livre I^{er} du code civil, du titre VIII : « *De la filiation adoptive* » vers le titre IX : « *De l'autorité parentale* » afin de bien marquer que la déclaration judiciaire d'abandon constitue une modalité de protection de l'enfant.

Le choix de ce nouveau positionnement permet de dissiper un malentendu. La déclaration d'abandon n'a pas seulement vocation à

¹ Texte n° 3739 rectifié, déposée le 21 septembre 2011 à l'Assemblée nationale. Rapport n° 4330 de Mme Michèle Tabarot, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption.

² Rapport précité p. 67.

déboucher sur l'adoption¹, mais sur une situation stable et protectrice pour l'enfant, qui peut être le régime des pupilles de l'état².

Le déplacement de ces dispositions au sein du titre relatif à l'autorité parentale traduit un souci de lisibilité du droit en regroupant l'ensemble des procédures relatives aux défaillances des parents dans un même titre et selon une présentation permettant de respecter une certaine gradation des mesures qui peuvent être prononcées. La nouvelle section 5 : « *De la déclaration judiciaire de délaissement manifeste* » viendrait ainsi à la suite de la section 4 : « *Du retrait total ou partiel de l'autorité parentale* ».

• **Le choix de la notion de « délaissement » en remplacement de la notion d'« abandon »**

Selon le rapport de l'Observatoire en danger (ONED)³, le délaissement parental est un concept d'origine psychologique, qui « *renvoie à la notion de désinvestissement ou de relation dénuées d'intérêt, d'affects* ».

Le choix de cette notion a provoqué un certain étonnement⁴, voire une véritable perplexité⁵ chez plusieurs personnes entendues par votre rapporteur, qui s'interroge quant à lui sur le **risque de confusion** qui résulte du choix de la notion de « *délaissement* », qui a une **signification tout à fait particulière en matière pénale**.

En effet, l'article 227-1 du code pénal prévoit que le délaissement d'un mineur de quinze ans, en un lieu quelconque, est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende. La réclusion est portée à vingt ans lorsque le délaissement a entraîné une mutilation ou une infirmité permanente du mineur et à trente ans s'il a provoqué sa mort.

La notion de mise en danger de l'enfant est au centre de la notion du délaissement pénal, ne se retrouve pas concernant le délaissement civil créé par le présent article.

Il semble important à votre rapporteur de **maintenir cette distinction entre l'abandon civil et le délaissement pénal**. À cet égard, l'article 1^{er} de la proposition de loi de Mme Michèle Tabarot, si elle utilisait la notion de délaissement, créait bien une section intitulée « *De la déclaration judiciaire d'abandon* ».

¹ En application de l'article 347, peuvent être adoptés, parmi d'autres cas, les enfants déclarés judiciairement abandonnés.

² Le 6° de l'article L. 224-4 du CASF prévoit que peuvent être admis en qualité de pupille de l'État, les enfants recueillis par le service de l'aide sociale à l'enfance à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon.

³ ONED, *La situation des pupilles de l'État – Enquête au 31 décembre 2011, janvier 2013*.

⁴ Mme Martine Brousse, présidente de l'association La voix de l'enfant.

⁵ Mme Chantal Ihuellou Levassor juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'Orléans et M. Hervé Girard vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Bourges.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté un amendement visant à remplacer au présent article, la notion de « *délaissement* » par celle d'« *abandon* ».

• ***Une volonté d'objectiver la notion de « délaissement » qui pose véritablement question***

Le premier article qui compose cette nouvelle section 5, l'article 381-1, définit la notion de délaissement. « *Un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont contribué par aucun acte à son éducation ou à son développement pendant une durée d'un an* »¹.

L'objectif affirmé par les auteurs du texte, mais également par plusieurs travaux récents, est de **permettre d'« objectiver » l'appréciation du délaissement en ne le fondant que sur des « actes », alors que de jurisprudence constante, la Cour de cassation exige une volonté des parents d'abandonner l'enfant (cf. supra).**

Comme l'a souligné Mme Adeline Gouttenoire, lors de son audition par votre rapporteur, seul l'intérêt de l'enfant doit motiver l'engagement de la procédure de délaissement, peu important finalement la volonté des parents². À cet égard, elle a estimé nécessaire de supprimer le mot « *manifeste* » du dispositif prévu au présent article, pour éviter de réintroduire l'exigence du caractère volontaire du délaissement.

Cette idée est également présente dans le rapport de l'inspection générale des affaires sociales³ « *L'article 350 du code civil [...] fait l'objet d'une interprétation qui limite beaucoup son application : le désintéret "manifeste" est en fait interprété comme devant être intentionnel. Ceci conduit à ne pas engager de requête pour des situations où il est compliqué d'apporter la preuve de la volonté des parents de se désintéresser de leur enfant* »⁴ : C'est pourquoi, ce rapport préconise « *une modification de l'article 350 du code civil où la déclaration judiciaire d'abandon serait fondée sur l'analyse des faits établissant le "délaissement parental".* »

Cette position avait d'ailleurs inspiré l'article 1^{er} de la proposition de loi de Mme Michèle Tabarot, largement reprise par le présent article, qui entendait « *fonder la définition du délaissement parental sur le critère, plus*

¹ Cet article est la reprise de l'article 1^{er} de la proposition de loi de la députée Michèle Tabarot, dans sa rédaction adoptée en séance publique à l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2012.

² Cette position est celle du groupe de travail « Protection de l'enfance et adoption » qu'elle préside, qui préconise dans son récent rapport de définir précisément le délaissement, « 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 ».

³ Rapport précité p.4.

⁴ Par exemple, les parents atteints de troubles psychiques – et souvent hospitalisés ; parents souffrant de déficience mentale et hébergés dans un établissement médico-social ; parents qui, après que la procédure est engagée, déclarent avec force leur intérêt et accusent les services sociaux de manquements dont ils sont, en fait, eux-mêmes responsables...

objectif, d'absence d'acte contribuant à l'éducation ou au développement de l'enfant »¹.

Votre rapporteur estime que **cette définition objective**, fondé sur des « actes » et dont la volonté des parents est absente, **présente plusieurs difficultés majeures**.

Contrairement à l'objectif qu'elle poursuit, **cette définition rend le délaissement de l'enfant** paradoxalement **plus difficile à déclarer que l'abandon**, et ne **permet pas de protéger l'enfant contre un parent « à éclipses »**, c'est-à-dire qui ne s'intéresse à son enfant que de façon épisodique.

En effet, puisque le délaissement est caractérisé dès lors que les parents n'ont contribué « *par aucun acte* » à l'éducation ou au développement de l'enfant, *a contrario*, **s'ils accomplissent un acte, même isolé, mais qui contribue au développement et à l'éducation de l'enfant, dans l'année qui précède la déclaration, la procédure de délaissement serait neutralisée**.

Par ailleurs, en supprimant le caractère volontaire du délaissement, actuellement exigé, cette définition **ne permet pas de prendre en compte le cas du parent involontairement empêché** d'accomplir les actes contribuant au développement et à l'éducation de son enfant en raison de circonstances exceptionnelles.

En effet, que se passera-t-il si le délaissement est le résultat d'une maladie mentale ou de circonstances de fait particulières ? Qu'advient-il des enfants dont le parent est en dépression grave ou dans le coma ? Ou encore, comme l'a relevé Mme Martine Brousse, présidente de l'association La voix de l'enfant, lors de son audition par Mme Michelle Meunier, rapporteure du texte pour la commission des affaires sociales et par votre rapporteur, qu'advient-il des enfants remis à l'aide sociale à l'enfance à la suite de l'expulsion de leurs parents du territoire, si ces parents ne peuvent plus accomplir les actes visés au présent article ?

Nombreuses sont les personnes entendues par votre rapporteur à s'être inquiétées d'une telle évolution de la procédure. Elles ont insisté sur la **nécessité de réintroduire dans le texte le caractère volontaire du délaissement**.

De même, **un parent lourdement handicapé, qui ne peut accomplir ces actes, alors même qu'il entretient un lien avec l'enfant**, lien bénéfique à tous deux, pourrait tomber sous le coup de cette définition du délaissement, s'il ne peut accomplir les actes visés par le nouvel article 381-1.

À cet égard, lors de son audition par votre rapporteur, Mme Adeline Gouttenoire, présidente du groupe de travail « *Protection de l'enfance et*

¹ Rapport n° 4330 de Mme Michèle Tabarot, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption p. 58.

adoption »¹, a insisté sur la nécessité d'ajouter la notion d'absence de « *relation* » dans la définition du délaissement.

Dès lors, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** qui précise que l'abandon de l'enfant par ses parents doit être **volontaire**, laissant ainsi au juge toute latitude pour apprécier sa réalité. Il **remplace ensuite la notion d'« acte », par celle de « relation »**, pour éviter une mise en échec de la procédure d'abandon par un parent qui n'entreprendrait qu'un lien artificiel avec l'enfant, à travers des actes isolés.

Par ailleurs, en complément de ces réflexions, il apparaît essentiel à votre rapporteur que le Gouvernement accompagne **un changement de mentalité et une formation renforcée des acteurs de la protection sociale**, à travers notamment la mise en place d'un référentiel permettant d'apprécier l'existence du délaissement, afin d'éviter le maintien d'un lien artificiel entre l'enfant placé et ses parents.

Le rapport de nos collègues Muguette Dini et Michelle Meunier² est parfaitement éclairant sur ce point. Dans le département du Pas-de-Calais, où se sont rendues les deux rapporteuses de la mission d'information, « *depuis trois ans, le conseil général a en effet développé un plan d'information des professionnels sur le délaissement parental et un plan de soutien technique aux équipes de terrain, lesquels ont progressivement permis de faire évoluer les représentations des travailleurs sociaux. Conséquence, en trois ans, le nombre de déclarations judiciaires d'abandon a plus que doublé et le département a été identifié dans le dernier rapport de l'Observatoire national de l'enfance en danger comme celui ayant le plus fort taux d'admission en qualité de pupille de l'État*³ ».

• ***La procédure applicable à la déclaration de délaissement judiciaire***

Le présent article reprend la procédure de la déclaration judiciaire d'abandon dans ses grandes lignes. Il lui apporte cependant certaines précisions.

Par rapport à la procédure d'abandon, le présent article prévoit la **possibilité pour le ministère public** agissant d'office ou, le cas échéant, sur proposition du juge des enfants, **de demander la déclaration judiciaire** de délaissement, estimant qu'il s'agissait là d'une réelle amélioration⁴.

Il **impose ensuite au tribunal de se prononcer sur le délaissement dans un délai de six mois** à compter du dépôt de la demande.

¹ Ce groupe de travail est l'auteur du rapport précité : « 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui », ministère des affaires sociales et de la santé, ministère délégué chargé de la famille, février 2014.

² Rapport précité p.78.

³ Passant de 20 enfants admis sur ce fondement en 2011 à 41 enfants en 2012.

⁴ En l'état actuel du droit, seuls peuvent intenter une action en déclaration d'abandon le particulier ou l'organisme qui a recueilli l'enfant.

Si votre rapporteur approuve la possibilité pour le ministère public de saisir le juge d'une demande de déclaration de délaissement, estimant qu'il s'agissait là d'une réelle amélioration par rapport à la procédure de déclaration d'abandon actuellement prévue¹, il s'est montré plus **réserve concernent l'obligation pour le tribunal de se prononcer dans un délai de six mois.**

En effet, comme l'ont souligné les services de la direction des affaires civiles et du sceau, lors de leur audition par votre rapporteur, il peut être nécessaire pour le tribunal de mener des investigations complémentaires en raison de la complexité de l'affaire.

De plus, imposer un délai de six mois pour le jugement n'est pas réaliste, puisque actuellement, selon les tribunaux, le délai se situe entre douze et quatorze mois et la décision d'appel éventuelle intervient environ huit mois après le jugement².

Suivant son rapporteur, votre commission a donc adopté **un amendement** supprimant ce délai.

Sous réserve de l'adoption de ses **trois amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'**article 18**.

Article 20

(art. 378 du code civil)

Automaticité du retrait d'autorité parentale pour les parents auteurs ou complices d'un crime ou d'un délit sur la personne de leur enfant ou de l'autre parent

Cet article vise à rendre automatique le retrait d'autorité parentale pour les parents qui ont commis un crime ou un délit sur la personne de leur enfant ou sur la personne de l'autre parent.

- ***Le droit en vigueur***

Le retrait de l'autorité parentale est l'équivalent d'une déchéance des droits parentaux. S'il ne remet pas en cause la filiation, il fait perdre à l'intéressé l'ensemble de ses prérogatives vis-à-vis de son enfant.

Ce retrait peut être prononcé au terme d'une procédure pénale (article 378 du code civil) ou d'une procédure civile (article 378-1 du même code). Il obéit, dans l'un et l'autre cas, à des conditions strictes.

La juridiction pénale peut le prononcer à l'occasion de la condamnation des parents pour un crime ou un délit commis sur la personne

¹ En l'état actuel du droit, seuls peuvent intenter une action en déclaration d'abandon le particulier ou l'organisme qui a recueilli l'enfant.

² Marie-Christine Le Boursicot, « Quand le délaissement parental devient abandon d'enfant », Revue Lamy droit civil, 2010/69.

de leur enfant ou sur la personne de l'autre parent¹, ou s'ils se sont rendus coupables ou complices d'un crime ou d'un délit commis par leur enfant.

La juridiction civile – en l'espèce le tribunal de grande instance – peut être saisie, en dehors de toute condamnation pénale². Elle prononce le retrait à raison des mauvais traitements infligés par les parents à leur enfant, de leur conduite grave (alcoolisme, toxicomanie, comportements délictueux), et de leur défaut de soin ou de leur manque de direction, lorsque ceux-ci mettent manifestement en danger l'enfant. Elle le prononce aussi lorsque les parents se sont abstenus pendant deux ans d'exercer les droits et les devoirs que leur laissait une mesure d'assistance éducative prise pour protéger leur enfant.

Le retrait peut être total ou partiel. Sauf mention contraire, il s'étend à toute la fratrie de l'enfant concerné³. Le cas échéant, les parents qui ont fait l'objet d'un retrait d'autorité parentale peuvent être rétablis dans leurs droits s'ils justifient de circonstances nouvelles⁴.

Même s'il est prononcé en matière pénale, le retrait n'a pas le caractère d'une peine. Il s'agit d'une mesure de protection des enfants, d'ordre civil⁵.

La loi du 8 février 2010 tendant à inscrire l'inceste sur mineur dans le code pénal⁶ et celle du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes⁷ ont ajouté quatre articles au code pénal⁸ qui imposent aux juridictions de jugement de se prononcer sur le retrait de l'autorité parentale, afin qu'elles examinent cette question essentielle pour la protection de l'enfant.

- ***La modification proposée***

Le présent article tend à remplacer la faculté offerte au juge pénal de prononcer le retrait de l'autorité parentale par une obligation de le prononcer.

¹ Conformément à l'article 121-6 du code pénal, il n'y a pas lieu de distinguer selon que le parent est condamné comme auteur ou complice de l'infraction.

² La Cour de cassation a toutefois estimé que le juge civil pouvait malgré tout prononcer un retrait sur le fondement d'une condamnation préalable des parents, lorsque la juridiction pénale n'a pas usé de la faculté qui lui était donnée de prononcer cette mesure (Civ. 1^{ère}, 16 février 1988 : Bull. civ. I, n° 43).

³ Articles 379 et 379-1 du code civil.

⁴ Article 381 du même code. La demande ne peut être formée avant un an après que la décision de retrait est devenue irrévocable.

⁵ Crim. 4 janvier 1985 : Bull. crim. n° 322.

⁶ Loi n° 2010-121 du 8 février 2010 tendant à inscrire l'inceste commis sur les mineurs dans le code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux.

⁷ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

⁸ Articles 221-5-5 (crime ou délit constituant une atteinte volontaire à la vie), 222-31-3 (viol ou agression sexuelle contre un mineur commise par un titulaire de l'autorité parentale), 222-48-2 (violences volontaires, agressions sexuelles et harcèlement moral) et 227-27-3 (atteinte sexuelle contre un mineur commise par un titulaire de l'autorité parentale) du code pénal.

Le champ de cette obligation serait limité aux crimes ou délit commis contre la personne du mineur ou celle de l'autre parent.

La juridiction pénale resterait libre d'apprécier l'opportunité de décider du retrait de l'autorité parentale pour les parents complices ou coauteurs d'un crime ou d'un délit commis par leur enfant.

Les auteurs du texte ne précisent pas, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, les raisons qui justifient la modification proposée. Celle-ci ne correspond ni à une recommandation formulée dans le rapport d'information sénatorial ni à une proposition du groupe de travail « *Protection de l'enfance et adoption* » présidé par Adeline Gouttenoire.

- ***La position de votre commission***

Les personnes entendues au cours des auditions, en particulier les représentants des magistrats, ceux du ministère de la justice, ont été très critiques à l'égard du présent article. Les représentants de l'union nationale des associations familiales se sont quant à eux inquiétés des conséquences pour les familles et les parents d'une automaticité qui exclurait toute appréciation particulière des situations individuelle.

Votre commission des lois partage leur analyse et marque une très grande réserve à l'égard du présent article. Cette automaticité lui est en effet apparue, à la fois, contraire aux principes de notre droit et inopportune.

Elle a tout d'abord observé **qu'un tel dispositif risquerait d'être contraire aux engagements internationaux de la France.**

La Cour européenne des droits de l'homme a en effet jugé, dans une décision récente¹, que « *la déchéance des droits parentaux est une mesure particulièrement radicale qui ne doit être appliquée que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'elle est justifiée par une exigence impérieuse liée à l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Même dans le cas où cette déchéance automatique ne concerne que quelques infractions commises contre l'enfant, la Cour estime que « *la mise en œuvre automatique de la mesure, sans contrôle des tribunaux nationaux ni examen des questions de savoir si elle correspond à l'intérêt supérieur de l'enfant ou si la situation de la personne accusée a changé, pose problème* ». Constatant en outre que le retrait avait un effet permanent, elle a conclu à la violation des droits familiaux du parent privé de son autorité parentale.

Par ailleurs, **votre commission s'est interrogée sur la constitutionnalité de la disposition.**

Certes, le retrait de l'autorité parentale n'a, pour l'heure, pas le caractère d'une peine et s'apparente à une mesure de protection des enfants. Toutefois, l'automaticité crée une présomption légale irréfragable de danger pour l'enfant et contredit l'idée d'une appréciation par le juge du danger

¹ CEDH, M.D. et autres C/ Malte, 17 juillet 2012, req. n° 64791/10.

pesant effectivement sur les enfants ou d'une prise en compte de leur intérêt supérieur¹.

Or, s'il s'agit vraiment de protéger les enfants, il faut s'attacher à la réalité du danger qui les menace. Ce faisant, **l'automatisme change la nature de la mesure et rapproche le retrait de l'autorité parentale d'une sanction civile.**

Or, le Conseil constitutionnel a récemment confirmé sa jurisprudence relative aux peines automatiques, en censurant le dispositif de sur-amende systématique de 10 % prévu par le législateur dans la loi relative à l'individualisation des peines du 15 août 2014. Il a rappelé à cette occasion que « *le principe d'individualisation des peines qui découle [de l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen] implique que la peine d'amende ne puisse être appliquée que si le juge ou l'autorité compétente l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* »².

En outre, le retrait serait automatique, même en matière de délit. Des parents se verraient ainsi retirer leur autorité parentale pour des délits de maladresse, d'inattention ou de négligence ayant entraîné des blessures³, parce qu'ils ont porté atteinte à la vie privée de l'autre parent⁴ ou l'ont dénoncé calomnieusement⁵ ou encore parce qu'ils ont refusé de payer une pension alimentaire⁶. L'automatisme produirait des conséquences excessives, susceptibles de porter manifestement atteinte aux droits familiaux des parents comme à l'intérêt évident des enfants, protégés en vertu du 10^e alinéa du préambule de 1946⁷.

Très incertaine d'un point de vue juridique, l'automatisme est aussi source d'incohérences dans le régime du retrait de l'autorité parentale.

En effet, comme on l'a vu précédemment, les parents peuvent se voir restituer leur autorité parentale, s'ils font état de circonstances nouvelles, qui garantissent que les enfants ne sont plus exposés à aucun danger. Mais cette faculté se concilie mal avec l'automatisme du retrait d'autorité parentale, puisque cette dernière repose sur la présomption irréfragable d'un danger pérenne, abstraitement conçu, sans aucune prise en compte de la situation

¹ Votre rapporteur rappelle, à cet égard, que la condamnation pénale intervient parfois plusieurs années après les faits, alors que le parent coupable a parfois amendé son comportement. En outre, en cas de danger avéré pour l'enfant, le juge civil a pu être saisi pendant l'instruction pour ordonner le retrait de l'autorité parentale.

² CC, n° 2014-696 DC du 7 août 2014, Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JORF du 17 août 2014 page 13659.

³ Articles 222-19 à 222-20-2 du code pénal.

⁴ Par exemple les articles 226-1 (enregistrement à l'insu de l'intéressé) ou 226-2 (diffusion sans son consentement) du même code.

⁵ Articles 226-10 du même code.

⁶ Article 227-3 du même code.

⁷ Cet alinéa consacre le droit de mener une vie familiale normale (CC, n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, Rec. p. 721).

réelle des enfants et des parents. Comment cette présomption, qui n'est fondée sur aucun autre élément concret que la condamnation, pourrait-elle être levée, quelques années plus tard, en raison de circonstances nouvelles ?

De la même manière, le retrait d'autorité parentale est complexe : le juge doit déterminer s'il convient de prononcer un retrait partiel ou un retrait total, et s'il est souhaitable de l'étendre à l'ensemble de la fratrie ou de le limiter aux enfants victimes. Cela suppose une appréciation de la situation particulière, peu compatible avec l'automatisme du retrait.

Votre rapporteur note à cet égard que **la recherche de l'automatisme procède d'une méfiance étonnante à l'égard des juges, qu'il ne peut partager**, puisqu'elle fait planer le soupçon qu'ils se soucient insuffisamment des intérêts des mineurs et en conclut qu'il convient de lier leur décision par cette présomption irréfutable de danger.

Enfin, votre commission a constaté que le législateur s'était prononcé au mois d'août dernier¹ sur la question du retrait de l'autorité parentale. Notre assemblée a ainsi écarté un amendement instaurant une telle automatisme². La solution finalement retenue est modérée. Comme on l'a vu, elle impose à la juridiction pénale de se prononcer sur la question de l'opportunité de ce retrait. Cette obligation apporte une réponse appropriée à l'inquiétude parfois exprimée que le juge pénal puisse négliger d'examiner la question de la protection des enfants.

Il n'est ni opportun ni de bonne méthode législative que, moins de six mois après ce vote et le débat éclairé qu'ont conduit nos deux chambres, une nouvelle modification soit proposée, avec de telles conséquences, alors qu'aucune évaluation de la pertinence de la disposition alors adoptée n'a été menée.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission a adopté un **amendement de suppression** du présent article.

Votre commission a par conséquent donné un **avis défavorable** à l'adoption du présent article.

Article 21

(art. 726 du code civil)

Extension de l'indignité successorale aux parents auteurs ou complices d'un crime ou d'un délit commis sur la personne de leur enfant

Cet article tend à étendre l'indignité successorale aux parents qui auraient commis un crime ou un délit sur la personne de leur enfant.

¹ Cf. la loi du 4 août 2014, précitée, pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

² Séance du 17 septembre 2013, JORF Sénat du 18 septembre 2013, p. 8549. Les avis du Gouvernement et de la commission des lois sur l'amendement en cause étaient défavorables.

L'indignité successorale de l'article 726 du code civil traduit une idée simple : on ne profite pas du produit de son crime et on n'hérite pas de celui que l'on a tué.

En vertu de cet article, est donc exclu de la succession celui qui a été condamné pour avoir tué ou tenté de tuer le défunt, ou pour lui avoir donné la mort ou tenté de la lui donner par des violences volontaires.

En ajoutant à ces deux cas, les parents condamnés pour un crime ou un délit commis sur la personne de leur enfant, le présent article dénature l'institution de l'indignité successorale, puisqu'il n'y a alors plus aucun lien avec la mort du défunt.

La disposition proposée procède sans doute de la même volonté de sanctionner civilement les parents auteurs de crimes ou de délits contre leur enfant, qui transparaît dans l'article 20 du présent texte.

Votre rapporteur doute de la pertinence d'une telle approche, lorsqu'elle aboutit, comme à l'article précédent, à changer la nature d'une règle civile établie et utile.

En outre, la mesure serait automatique, et il serait impossible de s'en relever, quelle que soit l'évolution des circonstances. En outre, son champ serait très vaste : un père ou une mère sanctionnée pour avoir manqué à un moment donné à leur obligation alimentaire ou des parents condamnés pour avoir blessé leur enfant par maladresse ou par négligence seraient automatiquement et définitivement déclarés indignes de lui succéder.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur a proposé à votre commission un **amendement de suppression**, qu'elle a adopté.

Votre commission a par conséquent donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 21.

Article 22

(art. 222-32-1, 227-27-1A [nouveaux], 222-24, 222-28, 222-30, 227-26 et 227-27 du code pénal)

Rétablissement d'une surqualification pénale d'inceste

Cet article vise à rétablir dans notre droit la qualification d'inceste pour certaines violences sexuelles commises sur des mineurs par des membres de leur famille.

- ***Le contexte***

Souhaitant répondre à la demande exprimée par la société civile, d'une reconnaissance de l'inceste dans le code pénal, le Parlement a adopté le 8 février 2010 une loi sur le sujet¹.

¹ Loi n° 2010-121 du 8 février 2010 tendant à inscrire l'inceste commis sur les mineurs dans le code pénal et à améliorer la détection et la prise en charge des victimes d'actes incestueux.

Jusqu'alors, cette notion n'était appréhendée que par le droit civil, à travers les prohibitions à mariage¹ ou l'interdiction de conclusion d'un pacte civil de solidarité². Comme le rappelait notre ancien collègue Laurent Bêteille, rapporteur du texte de 2010 pour votre commission des lois, en faisant référence à Jean Carbonnier, « *les dispositions du code civil font apparaître trois zones d'interdiction, suivant la rigueur des conséquences* :

- une « zone d'horreur », où l'interdit est absolu. Il s'agit de la proche parenté par le sang, qui concerne les ascendants et descendants en ligne directe ainsi que les frères et sœurs ;

- une « zone intermédiaire », où se situe l'interdiction de se remarier avec sa bru ou son gendre, sa belle-fille ou son beau-fils, mais seulement quand l'union d'où procédait l'alliance a été dissoute par le divorce ;

- enfin, une « zone d'accommodement », qui concerne le remariage entre alliés en ligne directe, mais seulement quand la première union a été dissoute par décès, ainsi que le mariage entre oncle et nièce, tante et neveu ».

Même s'il ne les nommait pas comme telles, le droit pénal sanctionnait des situations d'inceste en les caractérisant à travers une circonstance aggravante de l'infraction sexuelle commise contre le mineur : l'autorité que l'auteur avait sur sa victime. Cette autorité pouvait être celle des parents sur leurs enfants, comme celle d'un oncle ou d'un beau-père auquel l'enfant a été provisoirement confié.

Les infractions sexuelles susceptibles de relever de cas d'inceste

L'atteinte sexuelle est définie par l'article 227-25 du code pénal comme « *le fait, par un majeur, d'exercer sans violence, contrainte, menace ni surprise une atteinte sexuelle sur la personne d'un mineur* ».

Lorsque ce mineur a moins de quinze ans elle est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. La répression est durcie (dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende) lorsqu'elle est commise par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait.

Elle n'est réprimée (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende), pour un mineur de plus de quinze ans, que lorsqu'elle est commise par un ascendant ou une personne ayant sur lui une autorité de droit ou de fait, ou qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions.

L'agression sexuelle est le délit défini par l'article 222-22 du code pénal comme « *toute atteinte sexuelle commise avec violence, contrainte, menace ou surprise* ». La peine encourue est de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Elle est portée à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende si les faits sont commis sur un mineur de quinze ans (article 222-29-1 du code pénal).

¹ Articles 161 à 164 du code civil.

² Article 515-2 du même code.

L'agression sexuelle commise par un « acte de pénétration sexuelle » est un crime qualifié de viol. Ce crime est puni de quinze ans de réclusion, que les circonstances aggravantes peuvent porter à vingt ou trente ans de réclusion voire à la perpétuité.

Constitue une circonstance aggravante du délit d'agression sexuelle et du crime de viol le fait qu'ils aient été commis « par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait ».

La loi du 8 février 2010 a été adoptée au terme d'un débat entre les deux chambres qui portait principalement sur deux questions.

La première était celle de la nature de la reconnaissance de l'inceste dans le code pénal.

L'Assemblée nationale avait défendu en première lecture la nécessité d'en faire une circonstance aggravante des infractions sexuelles, afin d'en durcir la répression.

Le Sénat avait écarté cette option pour deux raisons : d'une part cette aggravation rendait impossible, compte tenu du principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale, d'appliquer aux affaires en cours cette nouvelle qualification ; d'autre part, elle allait au-delà de ce qui était demandé, puisqu'il s'agissait seulement de pouvoir enfin nommer pénalement l'inceste.

La solution du Sénat a alors prévalu, qui reprenait les conclusions de la mission confiée à M. Christian Estrosi par le Premier ministre en 2005. Elle a consisté à créer non une nouvelle incrimination ou une nouvelle circonstance aggravante, mais une simple « surqualification » pénale, qui permettait de qualifier le viol, l'agression ou l'atteinte sexuelles d'« incestueux ».

Les conclusions de la mission confiée à M. Christian Estrosi sur l'inceste (extraits)

« Au terme de sa réflexion sur l'opportunité d'ériger l'inceste en infraction spécifique, la mission a tenté de traduire juridiquement cet interdit majeur de notre société tout en étant soucieuse d'éviter les écueils dus à l'application de la loi dans le temps.

« C'est une voie médiane, prenant en compte ces deux impératifs, que le présent rapport propose d'emprunter.

« Partant du constat que le code pénal, sans les désigner comme tels, réprime déjà la plupart des actes incestueux, la mission a jugé préférable de perfectionner ce système plutôt que d'en bouleverser l'économie.

« Dans cette optique, le présent rapport a, en premier lieu, souhaité mettre en exergue les comportements incestueux : par souci de coordination avec les dispositions du code civil, il est recommandé d'introduire dans le code pénal le concept d'"atteintes sexuelles incestueuses", qui se déclinerait en viols, autres agressions sexuelles et atteintes sexuelles. Cette notion reposerait sur une liste d'auteurs, reprenant les individus visés par les empêchements au mariage et au pacte civil de solidarité »

Faut-il ériger l'inceste en infraction spécifique ? Rapport de la mission confié à M. Christian Estrosi par le Premier ministre, juillet 2005, p. 42.

Le second point qui a prêté à discussion a été celui de la délimitation du champ de l'inceste pénalement reconnu.

L'Assemblée nationale, suivant en cela les recommandations du rapport de M. Christian Estrosi avait retenu une liste limitative, calquée sur les prohibitions du code civil (ascendants, frère et sœur, oncle et tante, neveu et nièce), et étendue aux conjoints, concubins et partenaires de pacte civil de solidarité des personnes désignées.

Le Sénat n'avait pas retenu cette solution, estimant que ce cercle étroit ne permettait pas d'appréhender toutes les situations d'inceste familial, compte tenu des différentes configurations familiales possibles. Ainsi, le viol commis sur un enfant par le fils de son beau-père ou de sa belle-mère n'aurait pas été qualifié d'inceste, ni celui commis par un grand-oncle ou une grand-tante contre leur petit neveu.

Le rapporteur du texte, notre ancien collègue Laurent Béteille avait fait valoir qu'« *en matière de violences sexuelles incestueuses, la confiance et l'affection abusée de l'enfant importent au moins autant que la filiation stricte* ». Il en avait conclu qu'il était indispensable que « *la cellule familiale soit envisagée avant tout comme la cellule affective dans laquelle évolue l'enfant et qu'une liberté d'appréciation soit laissée aux juges afin de leur permettre de s'adapter à l'ensemble des configurations familiales auxquelles ils pourraient être confrontés* »¹.

Cette solution avait prévalu. Elle a toutefois été censurée par deux décisions du Conseil constitutionnel, l'une, du 16 septembre 2011, consacrée aux viols et agressions sexuelles incestueuses² et l'autre, du 17 février 2012, aux atteintes sexuelles incestueuses³.

Même s'il a reconnu au législateur toute latitude pour réprimer pénalement l'inceste, le juge constitutionnel a en effet considéré que la « *surqualification* » d'inceste avait le caractère d'une peine et qu'elle devait donc répondre aux exigences de précision de la loi pénale. Il a estimé à cet égard que le législateur ne pouvait, « *sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, s'abstenir de désigner précisément les personnes qui doivent être regardées, au sens de cette qualification, comme membres de la famille* ».

La surqualification relative à ces infractions a donc été supprimée.

- ***La rédaction proposée***

L'article 22 du présent texte vise à rétablir, dans le code pénal, la notion d'inceste.

¹ Rapport n° 465 (2008-2009) de M. Laurent Béteille, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 juin 2009, p. 23. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante :

www.senat.fr/rap/108-465/108-465.html.

² CC, n° 2011-163 QPC du 16 septembre 2011, M. Claude N., Rec. p. 446.

³ CC, n° 2011-222 QPC du 17 février 2012, M. Bruno L., Rec. p. 123.

Pour ce faire, il reprend le dispositif des articles 1^{er} et 2 du texte adopté par les députés en première lecture, lors de l'examen de la loi du 8 février 2010.

Ainsi, il tend tout d'abord à instaurer l'inceste comme une circonstance aggravante des violences sexuelles, distincte de celle liée à l'autorité de droit ou de fait que l'auteur a sur sa victime.

Pour ce faire, d'une part, il supprime, en matière de violences sexuelles¹, toute référence aux ascendants dans les circonstances aggravantes actuelles relatives aux ascendants et aux personnes ayant autorité. D'autre part, il y adjoint une circonstance aggravante spécifique relative au caractère incestueux du crime ou du délit.

Ensuite, il limite le cercle de l'inceste pénal aux prohibitions civiles en ne retenant comme auteurs possibles d'un tel acte commis contre un mineur :

- son ascendant ;
- son oncle ou sa tante ;
- son frère ou sa sœur ;
- sa nièce ou son neveu ;
- le conjoint ou l'ex-conjoint, le concubin ou l'ex-concubin, le partenaire ou l'ex-partenaire de pacte civil de solidarité (Pacs) de l'une des personnes précédemment désignées.

La référence aux concubins ou partenaires de Pacs déroge aux règles de l'inceste civil. Elle permet toutefois de saisir la réalité familiale de nombreux couples et elle était déjà présente dans le texte adopté par les députés en première lecture.

En revanche, ce texte ne mentionnait pas les anciens conjoints, concubins ou partenaires de Pacs. La référence à cette dernière catégorie est la seule différence de fond du présent article avec les articles adoptés par les députés en 2009.

• ***La position de votre commission***

Votre commission a débattu de l'opportunité d'examiner, dans ce texte, une question aussi délicate que celle de l'intégration de l'inceste dans le code pénal.

¹ Les articles du code pénal concernés sont les suivants :

- article 222-24 pour le viol ;
- article 222-28 pour les agressions sexuelles ;
- article 222-30 pour les agressions sexuelles sur personne vulnérable ;
- article 227-26 pour l'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans ;
- article 227-27 pour l'atteinte sexuelle sur mineur de plus de quinze ans, non émancipé.

Plusieurs arguments peuvent être apportés au soutien de cet examen.

Le premier est l'intérêt qui s'attache, pour les victimes, à ce que soit nommée, dans le code pénal, l'inceste qu'elles ont subi. À cet égard, votre rapporteur a souligné que le code pénal a une double fonction, répressive et expressive. En même temps qu'il punit, il relève les valeurs de la société et manifeste son opprobre sur les actes qui les dénaturent. Il offre aux victimes une reconnaissance de l'anormalité de ce qu'elles ont vécu. Inscrire le mot « *inceste* » dans notre droit pénal est conforme à cette vocation expressive du code pénal.

Par, ailleurs il peut sembler légitime que le législateur tire les conséquences d'une censure du Conseil constitutionnel, et décide de réexaminer les dispositions en cause en s'efforçant de remédier aux griefs d'inconstitutionnalité.

L'Assemblée et le Sénat s'étant accordés sur la nécessité de reconnaître, dans le code pénal, les faits d'inceste, les parlementaires seraient donc fondés à tenter de rétablir, sous réserve des modifications nécessaires, ce qu'ils ont voté.

Toutefois, d'autres arguments justifient de différer l'examen d'une telle disposition.

Comme plusieurs membres de la commission des lois l'ont observé, la délimitation du périmètre de l'inceste pénal n'est pas évidente. Faut-il reprendre le cercle de l'inceste civil? Comment tenir compte des configurations familiales modernes et, en particulier, des familles recomposées? Faut-il privilégier une définition objective de l'inceste, au risque de laisser hors de son champ des situations qui paraissent pourtant en relever, ou bien, au contraire, en retenir une définition subjective, qui offre une place à l'idée que la victime se faisait de sa famille? La censure de la précédente loi prouve toute la difficulté de la tâche.

Or, votre commission a relevé avec son rapporteur que ces questions mériteraient une instruction plus approfondie que ce qu'autorise leur examen, dans le cadre de la proposition de loi.

Elle a par conséquent adopté un **amendement de suppression** du présent article, estimant qu'un tel sujet ne pouvait être examiné sans une réflexion plus nourrie.

Toutefois, soucieuse d'éviter que le débat s'engage sur des options trop contestables, si elle n'était pas suivie dans son projet de suppression de l'article 22, **elle a adopté plusieurs amendements de repli** de son rapporteur, **destinés à conserver le dispositif proposé dans les bornes du texte de 2010.**

En effet, on peut regretter qu'en reprenant le texte adopté par les députés en première lecture, les auteurs de la proposition de loi effacent tout le travail du Sénat.

Comme on l'a vu précédemment, à l'époque, les débats ont porté sur deux questions, d'une part, le périmètre de l'inceste pénal et, d'autre part, sa nature juridique : simple surqualification d'infractions déjà existantes ou circonstance aggravante de celles-ci.

Or, la censure n'a porté que sur l'imprécision de la définition de l'inceste.

Aux yeux de votre commission, il n'est pas opportun, sans raison suffisante de remettre en cause la solution adoptée en 2010 sur le second point.

Les mêmes raisons justifient d'écarter la caractérisation de l'inceste comme une circonstance aggravante. **Une telle disposition, qui se présenterait comme plus sévère, ne pourrait s'appliquer aux actes commis avant son entrée en vigueur qui ne relèveraient pas déjà, aujourd'hui, de circonstances aggravées.** Il en irait ainsi, par exemple, des agressions ou des atteintes sexuelles commises, sans qu'ils disposent d'une autorité de droit ou de fait sur la victime, par ses frère ou sœur, oncle ou tante, neveu ou nièce de la victime, ainsi que par leurs conjoints, concubins ou pacsés.

Pendant de nombreuses années, ces crimes ou ces délits incestueux ne pourraient être désignés comme tels lors des procès pénaux, parce que les faits remonteront à une date antérieure à la promulgation de la loi. L'effet symbolique pour les victimes, de la reconnaissance de l'inceste dans le code pénal, sera anéanti pour toutes celles qui ne pourront voir ce qu'elles ont subi ainsi qualifié.

Seule l'instauration de la dénomination d'inceste comme une « *surqualification* » pénale est susceptible de s'appliquer aux instances en cours, puisqu'elle ne modifie pas le *quantum* des peines encourues.

En outre, votre rapporteur constate que la rédaction proposée pour instituer l'inceste comme circonstance aggravante des violences sexuelles est défectueuse, puisqu'elle aboutit, comme le remarquait notre ancien collègue Laurent Bêteille dans son rapport précité, à « *exclure des circonstances aggravantes les violences infligées par un ascendant ou une personne ayant une autorité à une victime majeure* ».

En effet, les modifications apportées aux articles 222-24, 222-28, 222-30, 227-26 et 222-27 du code pénal supprimeraient toute référence à l'ascendant comme circonstance aggravante distincte de l'inceste. Or, tel qu'il est défini dans la proposition de loi, l'inceste ne concernerait que des mineurs. Par conséquent, l'agression sexuelle d'un majeur par un de ses ascendants ne répondrait plus à aucun cas de circonstances aggravées.

Enfin, **votre commission juge peu légitime, s'il s'agit de remettre en cause l'équilibre adopté en 2010 sur cette grave question de l'inceste, d'y procéder sans que soient organisés un débat et une réflexion plus larges** que ce que permet l'inscription de cet article dans une proposition dont ce n'est pas l'objet principal. Elle note à cet égard que ni le rapport d'information sénatoriale ni le rapport du groupe de travail présidé par Mme Adeline Gouttenoire n'ont évoqué cette question.

Votre commission a par conséquent adopté un **amendement supprimant** les dispositions donnant à l'inceste le caractère d'une circonstance aggravante distincte des circonstances aggravantes actuellement en vigueur.

Le même souci de contenir le dispositif proposé dans les limites de celui examiné en 2010, a conduit votre commission à refuser les extensions proposées du périmètre de l'inceste aux anciens conjoints, concubins ou pacés des personnes susceptibles d'en commettre un.

Elle a à cet égard constaté que cette mention pourrait conduire à déclarer incestueux une violence exercée par un ancien conjoint contre un enfant né pourtant après la séparation d'avec son parent. En outre, elle a observé qu'en tout état de cause, cette violence déjà réprimée au même degré de sévérité qu'un inceste, si l'auteur a conservé, sur la victime, une autorité de fait ou de droit. Elle a donc adopté un **amendement** supprimant cette mention.

Votre commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 22.

* *

*

Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie.

EXAMEN EN COMMISSION

(Mardi 2 décembre 2014)

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a consacré beaucoup de réflexion et d'énergie à ce texte, et je lui donne sans plus tarder la parole.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La protection de l'enfant est un sujet sensible, qui a fait l'objet de nombreux travaux. Mon rapport écrit les rappellera et présentera synthétiquement ce qu'est la protection de l'enfant dans notre droit.

Cette proposition de loi, qui fait suite au rapport d'information, très complet présenté par Mmes Dini et Meunier au nom de la commission des affaires sociales, s'est beaucoup nourrie de ce rapport, mais comporte également un certain nombre de dispositions qui ne sont pas passées par son filtre : ce sont celles sur lesquelles j'aurai le plus d'observations à faire.

S'il est une chose qui ressort de mes auditions, c'est la qualité unanimement reconnue de la loi de 2007. Sept ans après, ainsi que le relèvent les auteures du rapport d'information, il ne s'agit que d'apporter quelques aménagements à cette excellente loi, qui le serait davantage encore n'étaient les insuffisances, constatées dans la mise en œuvre, sur le terrain, de certaines de ses dispositions – je pense en particulier à celles relatives au projet pour l'enfant.

Sur ce texte, clairement régi par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, notre commission des lois s'est saisie pour avis des dispositions relatives à la sécurisation du parcours de l'enfant placé, de celles qui visent à adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme et de celles qui prévoient des sanctions, civiles ou pénales, à l'encontre des parents fautifs.

Je vous proposerai de passer sans tarder à l'examen de mes amendements, qui visent à mieux articuler les compétences respectives du juge et de l'aide sociale à l'enfance (Ase), dans le respect du domaine d'intervention de chacun ; à préserver des principes civils essentiels un peu bousculés par certains articles de ce texte ; à rétablir des garanties manquantes dans la refonte de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon ; à tirer les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel sur la qualification d'inceste, que cette proposition de loi s'attache à prendre en compte.

Seuls les titres II et III de ce texte relèvent du champ de compétence de notre commission, qui n'est donc pas saisie du titre I, relatif à la gouvernance, lequel ne pose d'ailleurs pas de problème particulier.

M. Jean-Pierre Sueur. – Personne ne peut être contre la création d'un conseil national de la protection de l'enfance.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – À condition qu'il ne se surajoute pas aux institutions existantes...

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 6

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 1 à l'article 6, relatif aux actes usuels de l'autorité parentale, vise à clarifier le fait que le pouvoir d'accomplir les actes usuels de l'autorité parentale est remis au service auquel l'enfant a été confié, la famille d'accueil, salariée par lui, agissant sous ses ordres. Il prévoit ainsi que le « projet pour l'enfant » définira les actes usuels importants pour lesquels la famille d'accueil devra obligatoirement recueillir l'accord du commettant, les autres, soit ceux qu'elle peut accomplir sans formalité préalable, faisant l'objet d'une liste indicative. Nos auditions nous ont appris qu'il est des actes usuels, comme une coupe de cheveux, qui peuvent provoquer des dissensions entre la famille d'accueil et la famille d'origine, si bien que les services du département sont constamment saisis pour des actes qui peuvent sembler tout simples. Le « projet pour l'enfant » et le contrat d'accueil mentionneront en outre les modalités selon lesquelles les parents seront tenus informés de l'exercice des actes usuels.

M. Jean-Pierre Sueur. – La rédaction initiale de l'article est plus large, elle prévoit que le projet pour l'enfant définit les modalités selon lesquelles les actes usuels sont exercés. Ce que nous propose, en somme, le rapporteur, c'est de dresser une liste à deux colonnes, l'une récapitulant ceux de ces actes qui exigent un accord préalable du commettant, l'autre ceux qui sont laissés à la libre appréciation de la famille d'accueil. Mais ces actes usuels peuvent, au cours d'une journée, être très nombreux – une coupe de cheveux, une visite chez le médecin, mais aussi l'organisation des repas, de la toilette... – et je crains que l'amendement ne complique un peu les choses.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – J'indique que cet amendement a recueilli l'accord de Mme Meunier, et devrait être repris par la commission des affaires sociales. Les familles d'accueil, nos auditions nous l'ont montré, voudraient savoir ce qu'elles peuvent faire librement. Or, il est impossible d'en dresser une liste énumérative. D'où cette solution intermédiaire, qui consiste à dresser la liste des actes qui réclament l'accord du commettant et de mentionner, à titre d'exemple, quelques-uns de ceux pour lesquels ils n'ont pas à rechercher cet accord.

M. François Zocchetto. – Je comprends l'intérêt pédagogique qu'il peut y avoir à illustrer ce que sont ces actes de la vie courante qui n'exigent pas de formalité préalable, mais je partage l'avis de Jean-Pierre Sueur. Est-ce bien à la loi d'introduire de telles précisions ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La loi ne fait que poser le principe. C'est le projet pour l'enfant qui précise.

M. François Zocchetto. – Mais prévoir, dans la loi, que sera dressée une liste indicative d'acte usuels que la famille d'accueil pourra accomplir de son propre chef me paraît aller un peu loin. D'autant que sans mésestimer les difficultés de certaines situations, il me semble c'est là quelque chose que la famille d'accueil devrait naturellement connaître. Je crains que l'on ne la pousse ainsi à s'en tenir aux seuls actes énumérés sur la liste.

M. Jean-Jacques Hyest. – La rédaction actuelle de l'article est très large. Il me semble intelligent d'inverser la logique, en dressant la liste des actes qui doivent recueillir un consentement préalable, ce qui signifie, *a contrario*, que tous les autres peuvent être accomplis sans autorisation. C'est une manière de marquer les actes importants, comparables à ceux qui doivent, entre deux parents séparés, faire l'objet d'un accord. Ma seule réserve : la mention « à titre indicatif » est-elle bien nécessaire ?

M. Jacques Bigot. – J'ai une autre réserve sur la rédaction. Alors que le texte initial vise l'enfant « accueilli par une personne physique ou morale autre que son ou ses parents », la formulation de votre amendement me semble plus restrictive. Elle ne vise que l'enfant accueilli par une personne physique ou morale « pour le compte du service d'action éducative » : ce n'est pas toujours le cas.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il n'y a pas, dans ce cas, de « projet pour l'enfant ».

M. Philippe Bas, président. – Cet article 6 est indissociable de l'article 5, qui vient préciser, parce que son application a connu un certain nombre d'errements, une disposition déjà inscrite à l'article L. 223-1 du code de l'action sociale, rendant le projet pour l'enfant obligatoire. On peut certes se demander si le « projet pour l'enfant » constituait un droit fondamental méritant l'intervention du législateur, et la question vaut du même coup pour les précisions ici apportées, mais tout cela forme un tout : autant aller au bout de la démarche.

Je suis d'accord avec le président Hyest : dès lors que l'on écrit que le « projet pour l'enfant » « mentionne une liste d'actes usuels courant que la personne qui accueille l'enfant peut accomplir sans formalités préalables », il est inutile d'ajouter que c'est « à titre indicatif » : le verbe mentionner l'emporte dans sa définition même.

En tout état de cause, la question qui nous est ici posée est la suivante : faut-il préciser ce qu'il faut comprendre par les « modalités » d'exercice des actes usuels de l'autorité parentale, en dressant la liste de ceux qui requièrent un accord préalable parce qu'on estime qu'ils sont plus importants que les autres ?

M. Philippe Kaltenbach. – Je suis d'accord sur l'idée d'inverser la logique ; cela me semble plus simple. Je suggère, cependant, de supprimer la dernière phrase du premier alinéa, qui n'apporte que confusion. À quoi bon mentionner une liste d'actes usuels courant ne requérant pas d'accord préalable, dès lors qu'est établie une liste de ceux qui le requièrent ?

M. Jean-René Lecerf. – Les départements vont tendre à privilégier, pour des raisons tant financières que d'intérêt général, les assistants familiaux plutôt que les structures collectives. Ces assistants auront besoin d'indications précises sur ce qu'ils peuvent faire ou pas. Il ne me paraît donc pas inopportun de distinguer entre les actes usuels qui peuvent être accomplis sans autorisation, et ceux qui sont trop importants pour ne pas exiger l'accord du service compétent.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – C'est d'ailleurs une demande exprès des services, vers lesquels les familles d'accueil ont tendance à se tourner pour tous les actes usuels. Il s'agit de faciliter les choses aux uns comme aux autres. J'ajoute que le « projet pour l'enfant » doit être personnalisé. La liste des actes usuels réclamant un accord ne sera pas la même dans tous les projets.

M. Philippe Bas, président. – C'est un amendement pragmatique, qui part d'une réalité constatée. Il s'agit de faciliter la vie des familles d'accueil, qui n'osent plus bouger le petit doigt. On leur donne, par ce biais, des indications précises.

L'amendement n° 1 est adopté.

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -

Article 8

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 8 prévoit qu'au terme de trois années de placement de l'enfant, l'Ase ne peut décider de modifier les conditions de sa prise en charge qu'après avis de l'autorité judiciaire qui a pris la mesure. C'est une procédure bien lourde que d'organiser une audience, avec convocation des personnes à entendre, pour ne rendre, de surcroît qu'un avis. Les juges pour enfants que nous avons entendus nous ont fait observer qu'elle est, de surcroît, bien inhabituelle : l'autorité judiciaire ne rend pas des avis, elle tranche. Sur la suggestion des magistrats praticiens, donc, et en accord avec la commission des affaires sociales, mon amendement n° 2 prévoit que le juge est simplement informé. On conserve ainsi, malgré tout, un éclairage judiciaire.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 10

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – À l'inverse des précédents, mon amendement n° 3 défend une position qui ne sera sans doute pas celle de la rapporteure de la commission des affaires sociales. Sur la consultation des dossiers, administratifs et judiciaires, on est arrivés à un

équilibre. La communication de certains des éléments de ces dossiers peut avoir une incidence néfaste pour l'enfant. J'ajoute que s'agissant du dossier administratif, on peut toujours recourir à la commission d'accès aux dossiers administratifs (Cada). Quant au dossier judiciaire, l'avocat y a accès dans sa totalité : les parents peuvent passer par son truchement, mais il reste un filtre, car il peut juger bon de ne pas communiquer aux parents le témoignage de leur enfant mettant en cause l'un ou l'autre. Laisser les parents accéder au dossier sans aucun filtre me paraît dangereux, et contraire à l'objectif poursuivi.

Les auteurs de la proposition de loi le comprennent d'ailleurs parfaitement, puisqu'ils ont prévu de permettre à l'administration d'écarter les pièces se rapportant à des faits susceptibles de recouvrir une qualification pénale. Mais il est des comportements de parents maltraitants qui ne relèvent pas forcément du pénal - inconduite notoire, alcoolisme, carence éducatives... La communication aux parents de l'existence de tels signalements par un tiers, éducateur ou autre, pourrait porter préjudice à ces derniers.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous propose de supprimer cet article, qui vient bouleverser un équilibre satisfaisant.

M. Jean-Pierre Sueur. - Cette position me semble sage. Communiquer un signalement fait par un travailleur social pourrait être préjudiciable.

M. Jacques Bigot. - Je comprends l'amendement mais l'article 10 avait le mérite de mentionner dans le code de l'action sociale la possibilité de recourir à la Cada.

M. Jean-Jacques Hyest. - On ne va pas réintroduire, chaque fois que l'on vote une loi, des dispositions qui existent déjà dans une autre.

M. Jacques Bigot. - Il y a tellement de lois que personne ne s'y retrouve.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. - Je fais observer que dès lors qu'une procédure est dérogatoire, comme celle qu'introduit l'article, elle échappe à la Cada.

L'amendement n° 3 est adopté.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Article 11

M. François Pillet, rapporteur pour avis. - L'article 11 modifie le statut du tiers beau-parent qu'il place, s'agissant des relations qu'il peut nouer avec l'enfant, sur le même plan que les grands-parents. Il ouvre, ce faisant, sur un débat beaucoup plus général, celui du statut du tiers vis-à-vis de l'enfant, qui ne saurait être traité au détour de ce texte, mais devrait l'être dans le cadre du texte relatif à l'autorité parentale, dont notre assemblée est

saisie. D'où mon amendement n° 4, qui vise à supprimer ces dispositions, dont j'ajoute qu'elles reviennent sur le statut du tiers beau-parent traité dans la loi relative au mariage des personnes de même sexe, en en donnant une définition beaucoup moins précise, qui pourrait valoir pour un simple colocataire ou un ami de la famille.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Je vous proposerai également la suppression des alinéas 4 et 5 de l'article, dont l'objet est déjà satisfait par le droit en vigueur puisque la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 juin 2010, a jugé que le juge des enfants est seul compétent, en cas de placement, pour statuer sur les modalités des relations de l'enfant avec les tiers. Qui plus est, la rédaction pose problème, puisqu'elle étendrait cette compétence au cas où l'enfant est maintenu aux côtés de ses parents. Or, les parents jouissant, dans un tel cas, de toutes les prérogatives de l'autorité parentale, décident seuls de qui fréquente l'enfant. J'ajoute que conférer cette compétence au juge des enfants serait empiéter sur les prérogatives du juge aux affaires familiales, compétent en matière d'autorité parentale, pour répartir les droits entre les parents et vis-à-vis des tiers. Le juge aux affaires familiales intervient sur le temps long, tandis que le juge pour enfant intervient sur le temps court, dans les situations de difficultés ponctuelles.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La procédure définie aux alinéas 6 et 7 de l'article 11 vise à éviter qu'un enfant puisse voir son placement renouvelé d'année en année sans que jamais ne lui soit offerte de solution pérenne. Elle fixe à cette fin une durée maximale de placement, et fait obligation au juge des enfants de prononcer, à son issue, une mesure définitive. Or, il n'en a pas le pouvoir : mieux vaut laisser aux services sociaux le soin d'élaborer une solution définitive et d'en apprécier l'opportunité. Tel est l'objet de mon amendement n° 6, qui fait obligation au service auquel l'enfant est confié d'examiner, après une durée de placement fixée par décret, d'envisager une solution pérenne, et d'en informer le juge. C'est rendre à l'Ase sa responsabilité première.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 12

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le titre III a trait, pour l'essentiel, à l'adoption, qui, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, participe à la protection de l'enfance. Dans sa rédaction actuelle, l'article 12 rend l'adoption simple quasi irrévocable pendant la minorité de l'adopté. Or, l'adoption simple se caractérise par le maintien des liens de l'enfant avec la famille d'origine, que l'on ne saurait, dès lors, priver de la possibilité de saisir le juge d'une demande de révocation. De même, il n'est pas sûr qu'interdire à l'adoptant de demander la révocation soit de l'intérêt de

l'enfant : ce serait lui imposer un lien de filiation adoptive avec une personne qui souhaite rompre ce lien.

Alors que cette disposition vise, dans l'esprit des auteurs de la proposition de loi, à favoriser l'adoption simple, je crains qu'elle ne se solde par un résultat contraire : en rendant l'adoption simple quasi irrévocable, on risque de dissuader les candidats à l'adoption de se lancer dans un tel projet, comme les parents d'origine d'accepter l'adoption de leur enfant – les professionnels de terrain ne nous ont d'ailleurs pas dit autre chose. Le rapport d'information a clairement montré que le problème de l'adoption simple ne tient pas à son organisation législative ou réglementaire, mais bien plutôt au fait qu'elle n'est pas entrée dans les mœurs : il préconise d'y sensibiliser les travailleurs sociaux, de repérer les familles dont les enfants pourraient en bénéficier et de sélectionner les candidats susceptibles de s'engager.

Je veux bien que l'on apporte quelques retouches à l'adoption, mais en bouleverser l'équilibre, en rendant, comme le veut cette proposition de loi, l'adoption plénière révocable tandis que l'adoption simple ne le serait plus me semble pour le moins paradoxal.

M. Philippe Bas, président. – Le texte traite de la prise en charge de la maltraitance. Derrière les demandes en révocation de l'adoption simple, on retrouve souvent des situations où à la suite d'une séparation, les liens de l'enfant avec le père s'étant distendus, celui-ci accepte, lorsque la mère vit à nouveau en couple, que le beau-père assume, *via* l'adoption simple, la charge de l'enfant. Mais si un jour, le couple se défait, l'ex beau-père ne prenant plus en charge le destin de l'enfant, la révocation a son utilité. L'interdire avant que l'enfant ait atteint sa majorité serait ignorer de telles réalités. Gardons-nous d'intervenir, sans avoir mené les études et la concertation que cela exigerait, sur un domaine qui déborde, au reste, la protection de l'enfance.

M. Philippe Kaltenbach. – S'agit-il simplement de porter de quinze à dix-huit ans l'âge avant lequel l'adoption simple ne peut être révoquée, ou bien le texte va-t-il plus loin ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Il va plus loin, en privant la famille de la possibilité qui lui est actuellement reconnue de demander la révocation de l'adoption simple, ce qui revient à maintenir celle-ci dans des situations où plus personne n'en veut. Où est l'intérêt de l'enfant ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Suivre les auteurs de la proposition de loi serait gommer toute distinction entre adoption simple et adoption plénière. Si l'on veut que le concept d'adoption simple subsiste, il faut suivre le rapporteur.

L'amendement n°15 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 16 est de repli, au cas où nous ne serions pas suivis sur le précédent : si l'on interdit à l'adoptant de demander la révocation, qu'on en laisse du moins la possibilité à la famille.

L'amendement de repli n°16 est adopté.

Article 14

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'article 14 vise à permettre à un enfant qui a fait l'objet d'une première adoption plénière d'être admis en qualité de pupille de l'État, pour faire l'objet d'une nouvelle adoption plénière. Cela revient à rendre l'adoption plénière révocable, en contradiction avec le principe d'irrévocabilité posé à l'article 359 du code civil depuis 1966. Et cela, pour répondre à une douzaine de cas problématiques, pas plus. Que l'on entende utiliser l'adoption pour mieux protéger l'enfant maltraité ou en danger, soit, mais n'allons pas, ce faisant, en bouleverser tout l'édifice. J'ajoute que la chancellerie, ainsi que nous l'a dit la garde des sceaux lors de nos discussions sur le problème de la filiation et du mariage, mène là-dessus une réflexion. Mieux vaut, de fait, privilégier une réflexion globale.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce texte comporte des dispositions très utiles, mais cet article pose un vrai problème. Il va mettre vent debout toutes les associations qui ont à s'occuper de l'adoption, car il met en cause le principe même de l'adoption plénière, qui noue un lien indéfectible entre l'enfant et ses parents adoptifs. L'adoption plénière fait de l'enfant votre enfant. Revenir là-dessus serait dissuader d'adopter.

M. Philippe Bas, président. – Il peut arriver, même si le cas est marginal, que des parents adoptants soient – pardon de l'expression, qui peut choquer – déçus de l'enfant qui leur a été confié, et l'abandonnent. Je suppose que cette disposition visait à permettre à un enfant dans cette situation d'être réadopté, en autorisant qu'il soit une deuxième fois déclaré pupille l'État, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce serait aller vers un système d'adoption démonétisé. Il doit être clair que lorsque l'on adopte un enfant de manière plénière, il n'y a pas de retour en arrière. On ne peut pas se dire, au bout de quelque temps, que l'on est finalement « déçu ».

M. Jean-René Lecerf. – Le parent biologique peut être déçu aussi. Va-t-on l'autoriser de la même manière à faire une déclaration d'abandon ? Ceci pour dire que dans l'adoption plénière, les parents sont parents au même titre que des parents biologiques.

M. Philippe Bas, président. – Des enquêtes sur la maltraitance conduites par des chercheurs de l'Inserm font apparaître que dans les motivations de la violence, on trouve cette notion d'une déception causée par l'enfant, qui ne correspond pas à la représentation idéalisée que s'en

faisaient les futurs parents. Il paraît difficile de mettre le doigt dans cet engrenage. Il y a là une question morale dont on ne saurait se détourner.

M. Jacques Bigot. – Je suis d'accord avec le rapporteur : ce n'est pas dans ce texte que l'on peut régler le problème. Malheureusement, si l'on peut contraindre des parents, qu'ils soient naturels ou adoptants, à assurer la subsistance d'un enfant, on ne pourra jamais les requérir d'avoir pour lui de l'affection. Mais la différence, c'est que l'enfant, dans le cas d'une adoption plénière, ne pourra pas bénéficier d'une adoption simple, alors que l'enfant naturel le pourra.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'adoption simple peut se surajouter à l'adoption plénière.

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 15

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 18 vise à supprimer l'obligation de désigner systématiquement un administrateur *ad hoc* pour représenter les intérêts de l'enfant dans une procédure d'adoption le concernant. Il me semble que les conséquences financières d'une telle disposition ont été mal mesurées. Un administrateur *ad hoc* n'est pas chargé de s'occuper des seuls intérêts patrimoniaux de l'enfant, mais de tous ses intérêts personnels – éducatif, psychologique... Il faudra disposer d'administrateurs formés à cette fin.

J'ajoute que le droit en vigueur satisfait la visée des auteurs de la proposition de loi : l'article 388-2 du code civil prévoit déjà que le juge saisi de l'instance désigne un administrateur *ad hoc* chargé de représenter le mineur quand, dans une procédure, ses intérêts apparaissent en opposition à ceux de ses représentants légaux.

L'amendement n°18 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 19 nous a été suggéré par l'audition d'un juge aux affaires familiales et un juge pour enfant, qui estiment que dans certains cas, il est préférable que l'enfant soit entendu, non par le juge, mais par un psychologue.

M. Philippe Bas, président. – Cela me semble très judicieux. Il convient de penser avec soin les conditions dans lesquelles est recueilli le témoignage de l'enfant si l'on veut obtenir de lui des réponses sincères.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – L'audition reste ainsi obligatoire, comme le prévoit le texte, mais elle peut être déléguée.

L'amendement n° 19 est adopté.

Article 16

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 20 vise à apporter, comme le veulent les auteurs de la proposition de loi, un peu

plus de force à l'adoption simple, en lui donnant le même encadrement fiscal que l'adoption plénière. Il précise, conformément à une jurisprudence récente de la Cour de cassation, qu'il suffit que les secours et soins non interrompus aient été prodigués au titre d'une prise en charge continue et principale par l'adoptant pour permettre à l'adopté de bénéficier du régime fiscal favorable applicable aux transmissions en ligne directe.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 17

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 7 procède du même esprit que l'amendement n°18 : cet article 17, dont il propose la suppression, est largement satisfait par l'article 388-2 du code civil, précité. J'ajoute qu'il ne me semble pas utile de stigmatiser les services de l'Ase en posant pour principe que l'administrateur *ad hoc* ne saurait être choisi en son sein.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 18

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La proposition de loi entend substituer à la notion d'abandon celle de délaissement. Outre que cette initiative me rappelle celle qui avait présidé à la distinction entre inculpé et mis en examen, qui n'a guère changé les choses, à mon sens, dans l'esprit du citoyen, il me semble que la notion de délaissement introduit une connotation psychologique qui dilue le caractère rédhibitoire de l'abandon. Ce serait, de surcroît, introduire dans notre droit deux notions du délaissement, l'une dans le domaine pénal, l'autre dans le domaine civil. D'où mon amendement n° 21, qui revient au terme d'abandon.

M. Philippe Kaltenbach. – Qu'est-ce qui a motivé les auteurs de la proposition de loi ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – C'est dans l'air du temps. Il s'agit sans doute de mettre en avant une dimension psychologique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela apparaît moins dur, moins fautif...

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mais cela laisse aussi penser que le délaissement peut être provisoire. Or, ce ne sera pas le cas juridiquement.

M. Philippe Bas, président. – Nous touchons là à un problème de fond, que l'on rencontre depuis longtemps. La procédure qui aboutit à la reconnaissance d'abandon, qui permet de faire de l'enfant un pupille de l'État et de le rendre par là même adoptable peut être très longue, parce que l'on veut donner toutes ses chances au maintien ou au rétablissement du lien avec les parents. Mais on sait aussi que plus on tarde à rendre un enfant adoptable, plus on amenuise ses chances d'être adopté. Les médecins pédopsychiatre qui suivent des enfants que la relation avec leurs parents met

en danger, sont nombreux à souhaiter voir accélérer la procédure. Je crois que l'intention des auteurs de la proposition de loi était de faciliter l'adoption de ces enfants, mais les magistrats insistent sur le fait que ce n'est qu'avec d'énormes précautions que l'on peut en venir à considérer que le lien d'un enfant avec sa famille peut être rompu. La responsabilité du magistrat, en son âme et conscience, reste intacte, que l'on parle d'abandon ou de délaissement. Et l'on peut se demander s'il est justifié de rechercher une accélération.

M. Jean-René Lecerf. – La rédaction de l'article 381-1 me laisse, qui plus est, dubitatif.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Ce sera l'objet de mon amendement suivant.

L'amendement n° 21 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Dans la rédaction de la proposition de loi, le délaissement se détermine de manière objective : il peut être prononcé dès lors que les parents n'ont, pendant un an, contribué par aucun acte à son éducation. Mais cela voudrait dire, *a contrario*, qu'il suffit d'un acte en direction de l'enfant...

M. Jean-René Lecerf. – Une carte postale...

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – ... pour interdire le délaissement. Or, on sait bien ce qu'il est des parents à éclipse. D'où mon amendement n° 22, qui, précisant que l'abandon doit être volontaire, restitue au juge sa faculté d'appréciation. Il doit être démontré que les parents se sont volontairement abstenus d'avoir avec l'enfant des relations nécessaires à son éducation et son développement. Si l'on s'en tenait à la seule notion d'acte, comme le veut la proposition de loi, on pourrait déclarer abandonné un enfant dont le parent a passé un an dans le coma ou bien encore un enfant dont les parents ont été expulsés du territoire, et qui a été confié à l'Ase.

M. Philippe Kaltenbach. – En tout état de cause, votre rédaction est meilleure.

M. Philippe Bas, président. – La question de la volonté est de toute façon examinée par le juge.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Tandis que la rédaction proposée aboutirait, en somme, à remplir un QCM. Tel et tel acte n'a pas été accompli, donc, il y a abandon.

M. Philippe Bas, président. – Prenons cependant l'exemple d'une mère atteinte de troubles mentaux d'une telle gravité qu'ils conduiraient à l'interruption de tout lien affectif avec son enfant, et qui ne pourrait compter sur l'appui de sa famille pour aménager un environnement acceptable pour l'enfant. Le juge pourra-t-il, si l'on vous suit, déclarer l'enfant adoptable, dès lors que la mère ne peut manifester sa volonté ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Dans le cas que vous évoquez, en effet, on ne peut considérer que la mère s'abstient volontairement.

M. Philippe Bas, président. – Précisément : le juge pourra-t-il malgré tout déclarer l'abandon ? Cela peut être indispensable. Le juge doit pouvoir prendre en compte un tel environnement.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – On peut, dans un tel cas, recourir à d'autres outils, comme la délégation de l'autorité parentale.

M. Jacques Bigot. – Ou l'adoption simple.

M. Philippe Bas, président. – Il est clair que s'il y a une famille, le juge ne va pas déclarer l'enfant abandonné, mais je pense au cas où il n'y en a pas. Imaginez une femme seule, affectée d'un trouble psychiatrique probablement irréversible, qui l'empêche même d'avoir conscience de sa maternité. Il me semble que si l'on retient votre rédaction, il ne sera pas possible de déclarer l'enfant abandonné, pour le rendre adoptable.

Mme Catherine Troendlé. – Vous prenez l'exemple d'une mère, mais on pourrait tout aussi bien imaginer un père dans une telle situation.

M. Philippe Bas, président. – Absolument, ce n'est qu'un exemple, que j'ai choisi parce que de fait, on rencontre plus souvent des mères que des pères isolés.

Mme Catherine Tasca. – Il me semble que le texte répond à votre question. D'une mère durablement hospitalisée, on ne peut pas dire qu'elle s'est volontairement abstenue : dans une telle situation, l'abandon ne doit pas pouvoir être prononcé ; il faut trouver d'autres solutions.

M. Philippe Bas, président. – La jurisprudence s'interroge sur la possibilité de déclarer l'abandon de l'enfant dans ce cas.

Mme Catherine Tasca. – La rédaction qui nous est proposée me semble préférable.

M. Philippe Bas, président. – Cela dépend des cas. On prend en compte, précisément, dans la procédure d'abandon, le fait qu'un lien n'est pas susceptible d'être rétabli avec la mère, en raison de la gravité et de l'irréversibilité de son trouble psychique.

M. Alain Marc. – Supposons, dans le cas qui vous sert d'illustration, que le père soit inconnu. À supposer qu'il se manifeste au bout d'un an quand il apprend sa paternité ? Il n'a pas pu contribuer à l'éducation de l'enfant, puisqu'il ignorait qu'il était père. Viser les « père et mère » de l'enfant me semble donc poser problème.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Pour répondre aux questions que soulève, monsieur le président, votre exemple, il me semble que la première solution serait de rechercher le retrait de l'autorité parentale.

L'enfant pourrait ainsi être déclaré pupille de l'État et devenir adoptable, même s'il n'a pas été abandonné.

M. Jean-René Lecerf. – Pourquoi remplacer « pendant une durée d'un an » par « pendant plus d'un an », expression qui me paraît plus floue ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Par coordination avec la rédaction retenue en matière de retrait de l'autorité parentale.

M. Philippe Bas, président. – Il faudra peut-être se pencher sur l'objection soulevée par M. Marc.

L'amendement n° 22 est adopté.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Limiter à six mois le délai dans lequel le tribunal doit se prononcer sur une demande en déclaration judiciaire de délaissement manifeste ne me paraît pas raisonnable, en particulier quand il faut mener des expertises psychologiques. Mon amendement n° 23 supprime cette disposition. J'ajoute qu'en droit français, la notion de délai raisonnable est partout sous-jacente.

Mme Catherine Troendlé. – Ne risque-t-on pas de voir s'allonger les procédures, au détriment de l'intérêt de l'enfant ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Le délai habituel est de douze à quatorze mois. Il faut compter le temps du procès et d'un appel éventuel.

M. Philippe Bas, président. – Il serait contre-indiqué de fixer un délai. Au début d'une instance, le juge ne sait pas combien de temps il lui faudra pour éclairer une situation familiale.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La chancellerie y est d'ailleurs très opposée.

L'amendement n° 23 est adopté.

Article 20

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° 8 supprime l'article 20, qui, visant à rendre automatique le retrait de l'autorité parentale dans certains cas de figure, n'est guère conforme à l'esprit de notre Constitution, non plus qu'à celui qui préside aux jugements de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est témoigner, qui plus est, d'une défiance injustifiée à l'encontre des juges, alors qu'aucun élément ne justifie la remise en cause de la rédaction en vigueur, adoptée en août dernier avec la loi renforçant l'égalité réelle entre les hommes et les femmes.

Mme Catherine Tasca. – Ce serait parfaitement contraire à la philosophie de la réforme pénale, qui met l'accent sur l'individualisation des peines.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Je précise que cette disposition ne faisait pas partie des préconisations du rapport d'information. C'est une pièce rapportée...

M. Philippe Bas, président. – L'autorité parentale n'est d'ailleurs pas liée à la présence de l'enfant au foyer des parents. Le juge dispose de toute une gamme de mesures qui permettent de moduler l'exercice de l'autorité parentale sans aller jusqu'à son retrait. Laissons les magistrats assumer leurs responsabilités.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 21

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Même logique que précédemment pour mon amendement de suppression n° 9 : l'indignité successorale n'a pas vocation à sanctionner un mauvais parent. Elle procède d'un principe simple : on n'hérite pas de celui que l'on a tué. L'article 21 le dénature.

L'amendement n° 9 est adopté.

Article 22

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Nous en arrivons aux dispositions de ce texte concernant l'inceste. J'avoue que si ma première réaction allait à ne rien changer au droit en vigueur, qui permet de prendre en compte toutes les hypothèses, mes discussions au sein de la commission m'ont fait évoluer. Dans sa présentation du projet de nouveau code pénal, Robert Badinter rappelait que tout code pénal doit remplir une double fonction, l'une répressive, en défense de la société civile et de ses membres, l'autre, plus secrète, reposant sur des valeurs reconnues par la conscience collective, et qu'il qualifie de fonction expressive. Les citoyens, censés connaître la loi, parviennent à mieux l'appréhender s'ils retrouvent, dans une incrimination, un terme qui leur parle. Or, si l'inceste est sanctionné par le code pénal, le terme d'inceste n'apparaît jamais. Il n'est peut-être pas inutile de l'introduire. En revanche, je ne saurais suivre les auteurs de la proposition de loi, qui entendent en faire une circonstance aggravante : mon amendement n° 13 tend à supprimer cette disposition qui, en vertu des règles de la loi pénale plus sévère, ne pourrait s'appliquer, s'agissant des actes commis avant la promulgation de la loi, qu'à ceux perpétrés par un ascendant ou une personne ayant autorité sur la victime. Ainsi, alors qu'un inceste peut être révélé jusque vingt ans après les faits, une victime s'apercevra que la violence qu'il a subie ne peut tomber que sous le coup des dispositions anciennes de la loi. Je vous proposerai plutôt de faire de l'inceste une surqualification pénale, ce qui, sans changer les conditions de sa répression, permettra aux cours d'assise de qualifier l'infraction d'« inceste » dès la promulgation de la loi.

Autre question : quelle est la portée de l'inceste ? Y voit-on une disposition civile qui, traduisant l'exigence de protection génétique de l'espèce, interdit un nombre limité de relations ou l'inscrit-on dans une dimension beaucoup plus subjective, pour estimer qu'il y a inceste dès lors qu'existe aux yeux de la victime une relation de parenté ? Auquel cas, ce serait laisser à la victime, en fonction de l'idée qu'elle se fait de sa relation avec quelqu'un, le soin de définir une infraction – ce qui me semble un peu problématique. Il convient donc à mon sens d'éviter, dès lors que l'on fait de l'inceste une surqualification pénale, de faire entrer dans son champ les anciens conjoints ou concubins des parents, ce qui pourrait conduire à qualifier d'inceste, par exemple, une relation entre un homme et l'enfant né de son ancienne compagne, alors qu'il l'a quittée avant que l'enfant ne soit conçu. Ce qu'il faut trancher, c'est le périmètre de l'inceste pénal. Je pense, pour ma part, qu'il faut exclure les cousins et cousines – d'autant que le mariage est autorisé entre eux – ainsi que quelques autres cas.

M. François Zocchetto. – Nous touchons là à un sujet récurrent, dont nous avons longuement débattu dans le passé. Une question : si l'on retient la surqualification pénale, le quantum de la peine s'en trouve-t-il modifié ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Non, c'est purement expressif. On répond à une demande des victimes, qui veulent voir figurer le terme dans la loi pénale.

M. François Zocchetto. – Au risque de créer une désillusion dès lors que le quantum ne change pas.

Autre question, comment traiter les auteurs de l'inceste qui seraient mineurs – le frère ou la sœur, le neveu ou la nièce ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Par le droit commun : la cour d'assise des mineurs.

M. François Zocchetto. – Cela ne change donc pas grand-chose.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Absolument. L'incrimination actuelle est celle de viol, avec comme circonstance aggravante, l'ascendance ou l'autorité que l'auteur a sur la victime. On introduit simplement de l'expressif, sans bouleverser notre droit pénal.

M. Jacques Bigot. – Cela devient un expressif confus. L'inceste, dans nos représentations immémoriales telles qu'a pu les traduire la littérature est quelque chose de précis. On introduit un flou qui n'apporte rien au plan pénal.

M. Philippe Bas, président. – Il ne s'agit pas, si je comprends bien, d'alourdir les peines, mais de nommer l'acte. C'est une initiative singulière en un temps où les liens de parenté ne sont plus aussi univoques qu'il y a un siècle. Qu'est-ce qu'un grand-oncle ou une grand-tante après trois générations de familles recomposées ? Conjoint, ex conjoint, concubin, ex concubin, partenaire, ex partenaire... cela fait beaucoup de monde dont les

relations avec un mineur, exercées sous la contrainte, pourraient être qualifiées d'incestueuses.

La qualification n'a pas de conséquence sur les peines encourues : l'utilité de cette disposition est discutable, de même que le sens qu'elle revêt. C'est là une vraie question. Doit-on se déclarer favorables à cette introduction de l'« expressif » dans notre droit pénal, qui suppose d'énoncer la liste de ceux qui entrent dans le champ ? Et à supposer qu'on le soit, ce texte est-il bien le lieu où introduire une telle liste ? Dernière question enfin : si une telle liste était introduite, faudrait-il lui donner des conséquences en matière de sanctions encourues ?

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – J'ai une autre solution à vous proposer, dont j'ai de bonnes raisons de croire qu'elle conviendrait tout à fait au Gouvernement : écarter ces dispositions, pour les revisiter, comme le rend nécessaire la décision du Conseil constitutionnel, après une réflexion plus approfondie.

J'attire votre attention sur le fait que dans le bloc d'amendements que je vous propose, il n'est pas prévu d'aggravation des sanctions pénales encourues. En revanche, la proposition de loi faisant de l'inceste une circonstance aggravante, les règles de la loi pénale plus sévère auront cet effet que ce qui sera voté ne sera pas applicable, y compris dans vingt ans, aux incestes commis aujourd'hui qui ne relèvent pas actuellement d'une circonstance aggravante existante. Si donc la commission penchait dans le sens de ce qui était ma réaction initiale – ne toucher à rien – il serait néanmoins utile, pour le cas où la commission des affaires sociales ne se rangerait pas à cette position, de prévoir un amendement de repli, pour écarter la circonstance aggravante.

M. Philippe Bas, président. – Nous voterions donc un amendement de suppression, et un amendement de repli au cas où la commission des affaires sociales ne nous suivrait pas.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – Restera le problème de ce que l'on introduit dans la liste. Mais nos débats démontrent à l'évidence que le sujet appelle une réflexion globale.

Mme Catherine Tasca. – Il est clair que le crime d'inceste était attaché à une conception déterminée de la famille. Il visait les relations de sang. Dès lors que les frontières de la famille évoluent à grande vitesse – rappelons-nous nos débats sur la gestation pour autrui –, on en arrive à un tel flou qu'il faut se garder de toute énumération, et s'en tenir au moindre mal, en évitant les circonstances aggravantes.

M. Philippe Bas, président. – Le sujet est extrêmement délicat. Pour résumer la position sur laquelle pourrait s'arrêter la commission : bien qu'il soit nécessaire, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, que le Parlement se prononce sur le champ d'application du crime d'inceste, nous estimons que nous ne sommes pas mûrs pour le faire et proposons donc la

suppression de l'article ; nous n'en adoptons pas moins plusieurs amendements de repli, au cas où nous ne serions pas suivis, pour écarter l'introduction de la circonstance aggravante et, sans rien ajouter à la liste des personnes susceptibles d'entrer dans le champ de l'incrimination d'inceste, supprimer au contraire la série des « ex » - conjoint, concubin, partenaire - qu'introduit la proposition de loi.

L'amendement de suppression n° 24 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 10 est adopté

L'amendement n° 11 n'est pas adopté.

L'amendement n° 12 est adopté, ainsi que l'amendement n°13.

L'amendement n°14 n'est pas adopté.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois donne un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie.

M. François Pillet, rapporteur pour avis. – La commission veut-elle bien me mandater, si je n'étais pas suivi par la commission des affaires sociales, pour redéposer ces amendements en vue de la séance publique ? (*Assentiment*).

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article 6

Amendement n° 1

Alinéa 2

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque l'enfant est accueilli, pour le compte du service d'action éducative, par une personne physique ou morale, le projet pour l'enfant précise ceux des actes usuels de l'autorité parentale que cette personne ne peut accomplir, au nom de ce service, sans lui en référer préalablement. Il mentionne, à titre indicatif, une liste d'actes usuels courants que la personne qui accueille l'enfant peut accomplir sans formalités préalables.

Le projet pour l'enfant définit les conditions dans lesquelles les titulaires de l'autorité parentale sont informés de l'exercice des actes usuels de l'autorité parentale, en fonction de leur importance. »

Alinéa 3

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés:

II. - Après le quatrième alinéa de l'article L. 421-16 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:

« Le contrat d'accueil reproduit aussi les dispositions du projet pour l'enfant relatives à l'exercice des actes usuels de l'autorité parentale et à l'information des titulaires de l'autorité parentale sur cet exercice, mentionnées aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 223-1. »

Article 8

Amendement n° 2

Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

Après l'article L. 223-3-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article ainsi rédigé :

Alinéa 2

Après les mots :

en application

rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

de l'article 375-3 du même code a été pris en charge pendant trois années par une même famille d'accueil ou un même établissement, ce service, avant de décider la modification des conditions de sa prise en charge, en informe le juge compétent pour prononcer ou renouveler la mesure de placement.

Article 10

Amendement n° 3

Supprimer cet article.

Article 11

Amendement n° 4

Alinéas 1 et 2

Supprimer ces alinéas

Article 11

Amendement n° 5

Alinéas 4 et 5

Supprimer ces alinéas.

Article 11

Amendement n° 6

Alinéas 6 et 7

Rédiger ainsi ces alinéas :

III. Après l'article L. 227-2 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 227-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 227-2-1. – Lorsque la durée du placement excède un seuil fixé par décret selon l'âge de l'enfant, le service de l'aide sociale à l'enfance auquel a été confié le mineur en application de l'article 357-3 du code civil, examine l'opportunité d'autres mesures susceptibles de garantir la stabilité des conditions de vie de l'enfant afin de lui permettre de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective, éducative et géographique dans un lieu de vie adapté à ses besoins. Il en informe le juge des enfants qui suit le placement, en présentant les raisons qui l'amènent à retenir ou à exclure les mesures envisageables. »

Article 12

Amendement n° 15

Supprimer cet article.

Article 12

Amendement n° 16

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

Article 14

Amendement n° 17

Supprimer cet article.

Article 15

Amendement n° 18

Alinéas 1 et 2

Supprimer ces alinéas.

Article 15

Amendement n° 19

1° Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'enfant capable de discernement est entendu par le tribunal ou, lorsque son intérêt le commande, par la personne désignée par le tribunal à cet effet. »

2° Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

Article 16

Amendement n° 20

Alinéa 5

Compléter cet alinéa par les mots :

au titre d'une prise en charge continue et principale

Article 17

Amendement n° 7

Supprimer cet article.

Article 18

Amendement n° 21

1° Alinéa 4

Remplacer les mots :

de délaissement manifeste

par les mots :

d'abandon

2° Alinéa 6

a) Première phrase :

Remplacer les mots :

délaissé par ses parents

par les mots :

dont les parents se sont volontairement abstenus d'entretenir avec lui les relations visées à l'article 381-1

les mots :

de délaissement manifeste

par les mots :

d'abandon

et les mots :

déclaré délaissé

par le mot :

déclaré abandonné

b) Deuxième phrase :

Remplacer les mots :

de délaissement manifeste

par les mots :

d'abandon

et supprimer les mots :

délaissé par ses parents

3° Alinéa 7

Remplacer les mots :

de délaissement manifeste

par les mots :

d'abandon

4° Alinéa 8

Remplacer les mots :

Le délaissement

par les mots :

l'abandon

5° Alinéa 10

Remplacer le mot :

délaissé

par le mot :

abandonné

Article 18

Amendement n° 22

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 381-1.- Un enfant est considéré comme abandonné lorsque ses parents se sont volontairement abstenus, pendant plus d'un an, d'entretenir avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement.

Article 18

Amendement n° 23

Alinéa 9

Supprimer cet alinéa.

Article 20

Amendement n° 8

Supprimer cet article.

Article 21

Amendement n° 9

Supprimer cet article.

Article 22

Amendement n° 24

Supprimer cet article.

Article 22

Amendement n° 10

Alinéas 1 à 3

Rédiger ainsi ces alinéas :

I. - Avant l'article 222-31-2 du code pénal, il est rétabli un article 222-31-1 du code pénal ainsi rédigé :

Alinéa 10

Rédiger ainsi cet alinéa ;

II. - Avant l'article 227-27-3 du même code, il est inséré un article 227-27-3A ainsi rédigé :

Article 22

Amendement n° 12

Alinéas 9 et 16

1) Supprimer les mots :

ou l'ex-conjoint

2) Supprimer les mots:

ou l'ex-concubin

3) Supprimer les mots:

ou l'ex-partenaire

Article 22

Amendement n° 13

Alinéas 17 à 31

Supprimer ces alinéas.

**Table de correspondance entre les amendements adoptés
par la commission des lois et celle retenue, pour les mêmes amendements,
par la commission des affaires sociales**

N° amendement adopté par la commission des lois	N° correspondant lors de l'examen par la commission des affaires sociales
1	31
2	32
3	33
4	34
5	35
6	36
7	37
8	38
9	39
10	40
12	41
13	42
15	43
16	44
17	45
18	46
19	47
20	48
21	49
22	50
23	51
24	52

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Michelle Meunier, auteure de la proposition de loi

Ministère de la justice, cabinet de la garde des sceaux

Mme Céline Roux, conseillère

Mme Samira Jémaï, conseillère parlementaire

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, cabinet de la secrétaire d'État chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie

M. Étienne Champion, directeur de cabinet

Mme Anne Caron Déglise, conseillère

Mme Nina Savoye, conseillère parlementaire

Mme Pauline Mazurier-Nolin, chargée de mission

Direction des affaires civiles et du sceau

Mme Carole Champalaune, directrice

Mme Marie Lambling, magistrate

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale

Mme Marie Pessis, magistrate, rédactrice au bureau de la législation pénale

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Catherine Sultan, directrice

Défenseur des droits

Mme Genevève Avenard, défenseure des enfants, adjointe au défenseur des droits

Mme Annick Feltz, directrice du département protection des personnes en charge du pôle droits des enfants

Mme Martine Timsit, conseillère en charge des relations avec les élus

Conseil supérieur de l'adoption

Mme Marie-Anne Chapdelaine, présidente

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Claude Jeannerot, président du conseil général du Doubs

M. Jean-Pierre Rosenczveig, magistrat honoraire, conseiller du président de l'ADF sur la protection de l'enfant

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Mme Anne Puig-Courage, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants à Évry

Conseil national des barreaux

Mme Sylvie Garde-Lebreton, avocate

Mme Géraldine Cavallé, directrice adjointe du pôle juridique

Mme Françoise Louis-Tréfourret, responsable des relations avec les Pouvoirs publics

Union nationale des associations familiales

Mme Guillemette Leneveu, directrice générale

M. David Pioli, coordonnateur du pôle droit, psychologie et sociologie de la famille

Mme Claire Ménard, chargée des relations parlementaires

Enfance et partage

Mme Isabelle Guillemet, présidente

Mme Sophie Decis, juriste

Fondation Action enfance

M. Marc Chabant, directeur éducatif

Mme Julie Basset, responsable éducative projets et développement

La voix de l'enfant

Mme Martine Brousse, présidente

Mme Marie-Laure Joliveau-Tezcan, directrice juridique

Personnalités qualifiées

Mme Adeline Gouttenoire, professeur de droit, auteur du rapport *40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui*

M. Hervé Girard, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Bourges.

Mme Chantal Ihuellou Levassor, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'Orléans

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Conseil supérieur du notariat (CSN)

Association internationale des victimes d'inceste (AIVI)