



Inspection générale
des affaires sociales
RM2009-127P

Rapport sur les conditions de reconnaissance du "délaissement parental " et ses conséquences pour l'enfant

RAPPORT

Établi par

Catherine HESSE et Pierre NAVES

Inspecteurs généraux des affaires sociales

- Novembre 2009 -

Synthèse

LES CONDITIONS DE RECONNAISSANCE DU DELAISSEMENT PARENTAL ET SES CONSEQUENCES POUR L'ENFANT

- [1] Sur la base de nombreux entretiens avec des responsables des services sociaux départementaux et des associations concernés par la problématique posée, ainsi que de l'exploitation de questionnaires adressés aux départements, la mission a effectué un état des lieux qui fonde ses propositions.

LES CONSTATS

- [2] Un enfant victime de « délaissement parental » peut bénéficier d'une décision judiciaire, fondée sur l'article 350 du code civil qui le déclare « abandonné » et donc « pupille de l'Etat ». Mais cette procédure est très peu utilisée :
- environ 120 000 enfants sont séparés de leurs parents par décision de justice ; leur garde est assurée soit par une assistante familiale, soit en institution (en général une « maison d'enfants à caractère social » - MECS). Les juges des enfants décident des relations avec leurs parents (droit d'hébergement ou seulement de visites, voire même seulement de correspondance) car les parents conservent leur autorité parentale ;
 - **moins de 200 enfants deviennent chaque année pupille de l'Etat par application de l'art 350 CC** (par comparaison 600 enfants deviennent « pupille » à la suite d'un accouchement avec demande de secret).
- [3] Ce nombre est donc très faible et a tendance à diminuer (en 2007 : 172 enfants ont été concernés ; en 2000 : 230). Les responsables rencontrés ont reconnu, en dépit des craintes formulées par certains, que de nombreux autres enfants pourraient bénéficier de l'art. 350 CC. Cette possibilité est confirmée par l'étude de données disponibles.
- [4] Ce nombre apparaît d'autant plus faible que l'art. 350 CC oblige les services sociaux départementaux à déposer une requête au tribunal pour qu'un enfant dont les parents se sont « manifestement désintéressés » pendant un an, puisse devenir « pupille de l'Etat ».
- [5] Mais **la rédaction de cet article de loi est ambiguë** (elle fait référence au « maintien de liens affectifs » ce qui est vague ; la notion de « désintéret manifeste » est sujette à interprétation) et donc, les services sociaux hésitent à déposer une requête qui serait repoussée par les magistrats.
- [6] Pour justifier l'absence d'utilisation de l'art. 350 alors que les conditions de son application sont réunies, plusieurs **autres raisons** sont mises en avant :
- l'âge de l'enfant et les bonnes conditions de son accueil en cours (en général dans une famille d'accueil à laquelle l'enfant s'est attaché) ;
 - les craintes de réactions des parents ou de membres de la famille élargie qui, sans s'être décidés à prendre en charge l'enfant, déclarent s'y intéresser ;
 - les incertitudes et la longueur de la procédure judiciaire qui tiennent à la fois à la rédaction du texte mais aussi à des pratiques qui s'écartent de la stricte application du code de procédure pénale.

- [7] L'ensemble de ces raisons se conjuguent avec les réticences des professionnels sociaux et des magistrats, formés à donner la priorité au maintien des relations avec les parents, même si ces relations sont très compliquées à organiser et sont perturbantes pour l'enfant.
- [8] C'est afin de mieux répondre à l'intérêt de l'enfant que les propositions suivantes sont émises pour, d'une part, modifier la rédaction de l'art. 350 CC et sa mise en œuvre et, d'autre part, faciliter l'adoption d'enfants délaissés.

LES PROPOSITIONS CONCERNANT LA MODIFICATION DE LA REDACTION DE L'ARTICLE 350 CC ET DE SA MISE EN ŒUVRE.

- [9] L'article 350 dont la rédaction actuelle a évolué depuis son introduction en 1966 fait l'objet d'une interprétation qui limite beaucoup son application : le désintérêt « 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 : 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...
- [10] D'autre part, les notions d' « intérêt » et de « liens affectifs » ne permettent pas de couvrir certaines situations où les parents s'intéressent à leur enfant de façon épisodique et très négative pour lui. Ces cas qui relèvent de la pathologie, pour rares qu'ils soient, sont bien connus des professionnels qui se trouvent actuellement démunis pour rompre de telles relations.
- [11] C'est pourquoi il est proposé une modification de l'article 350 CC où la déclaration judiciaire d'abandon serait fondée sur l'analyse des faits établissant le « délaissement parental » ; celui-ci serait apprécié (par le juge) par référence à l'exercice effectif de l'autorité parentale telle que définie dans le code civil.
- [12] Cette modification législative serait assortie de **l'établissement de références** permettant de déceler plus rapidement les risques de délaissement parental, à l'instar de ce qui existe dans plusieurs pays. Ces références (ce référentiel) permettraient de renforcer le soutien aux parents quand ceux-ci sont en capacité de contribuer, ne serait que de façon très parcellaire à l'éducation de leur enfant, ou bien de pouvoir constater rapidement que cet enfant n'aura d'autre perspective que de grandir sans relation constructive avec ses parents.
- [13] Enfin, pour les **enfants de moins de 2 ans, il est proposé de ramener à 6 mois** la durée permettant une déclaration judiciaire d'abandon.
- [14] Pour tous ces enfants dont l'intérêt serait de devenir pupilles de l'Etat, et donc pouvoir être adoptés, la mission a considéré qu'elle devait également aborder plusieurs questions relatives à l'adoption.

LES PROPOSITIONS CONCERNANT L'ADOPTION DES ENFANTS DELAISSES

- [15] Sans modifier substantiellement les textes en vigueur, des améliorations sensibles peuvent être apportées pour faciliter l'adoption d'enfants délaissés.

Reconsidérer les adoptions dites « tardives »

- [16] Beaucoup de réticences pèsent sur les adoptions d'enfants de plus de 5 ans, considérés comme « à risque ». Pourtant, les pratiques de certains départements montrent que des adoptions peuvent être engagées tardivement (même pour des enfants ayant entre 10 et 14 ans) si l'enfant le souhaite, que la famille adoptante est bien choisie et qu'un soutien leur est apporté.

Faciliter les relations entre les parents adoptifs et les précédents parents de l'enfant adopté

- [17] La mission a considéré que l'adoption plénière correspond à l'intérêt de l'enfant (et de l'adolescent) en permettant de sécuriser la période de construction de sa personnalité ; en effet, l'enfant a besoin de parents (adoptifs) qui ne soient pas inquiets de voir intervenir d'autres parents.
- [18] Pour autant, le maintien de relations doit être organisé, voire renforcé, entre cet enfant et ceux qui ne sont plus ses parents au regard de la loi. Deux voies sont ouvertes :
- faciliter la transmission d'information que **des parents n'ayant plus de lien de filiation avec leur enfant peuvent souhaiter lui donner et, réciproquement, obtenir**. Dès à présent les courriers conservés dans le dossier de l'enfant à l'ASE, peuvent être consultés par l'enfant devenu adulte. Cette pratique devrait être mieux organisée voire étendue en s'inspirant par exemple de « l'adoption letter box » (mise en place, en Grande-Bretagne, dans le Kent)
 - la loi pourrait explicitement prévoir, comme c'est déjà le cas pour l'adoption simple, qu'une personne adoptée puisse **associer à son nom d'adopté son précédent nom de famille**.

Promouvoir l'adoption simple par des évolutions législatives et des changements de pratiques

- [19] Le développement de l'adoption simple ne pourrait faciliter le repérage des situations relevant de l'art. 350 CC puis la déclaration judiciaire d'abandon que si des modifications législatives et de pratiques sont réalisées.
- [20] En revanche, **l'adoption simple peut certainement correspondre aux besoins de certains enfants** et, en même temps, permettre à des parents qui, actuellement, n'expriment pas cette demande, de répondre à leur volonté d'adopter un enfant. Le nombre de décisions de délégation d'autorité parentale (totale ou partielle) est actuellement supérieur à 3 000 par an. Ces décisions concernent essentiellement des parents, souffrant de troubles psychiques ou de déficience mentale et qui ne peuvent exercer leur autorité parentale, mais peuvent avoir, épisodiquement, des relations avec leur enfant. Ces enfants ne sont pas considérés comme « pupille de l'Etat » et ne peuvent donc pas être adoptés. L'adoption simple par des parents qui disposeraient ainsi de l'autorité parentale et accepteraient de maintenir des relations entre leur enfant ainsi adopté et ses parents juridiquement « incapables », constituerait une alternative à la prise en charge de ces enfants par l'ASE (ou dans le cadre d'un « placement direct » décidé par un juge des enfants)
- [21] En l'état actuel du droit, des pratiques judiciaires et des pratiques des services sociaux, cette perspective demande à être sérieusement étudiée ; à commencer pour des enfants déjà âgés et qui demandent (plus ou moins explicitement) à pouvoir grandir dans une « vraie famille ».

CONCLUSION

- [22] La faible utilisation de l'art 350 CC s'explique par la pratique des services sociaux et des magistrats, reposant sur la rédaction actuelle de cet article ainsi que par l'application extensive du principe du maintien des relations entre un enfant et ses parents dont il est séparé par décision judiciaire.
- [23] Une évolution de ces pratiques doit être fondée sur une **réflexion large et pluridisciplinaire**, après que certains a priori auront été écartés. Cette réflexion doit être engagée avec la perspective de modifier la rédaction actuelle de l'article 350 CC et de l'article 377 CC.
- [24] Ainsi, chaque année, plusieurs centaines d'enfants pourraient bénéficier d'une adoption (plénière ou simple) qui doit aussi être considérée comme un type d'intervention relevant de la protection de l'enfance.

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT SUR LES CONDITIONS DE RECONNAISSANCE DU «DELAISSEMENT PARENTAL» ET SES CONSEQUENCES POUR L'ENFANT.....	11
1. PLUSIEURS DISPOSITIONS JURIDIQUES PERMETTENT DE FAIRE RECONNAITRE LE « DELAISSEMENT PARENTAL » D'UN ENFANT ; MAIS LEURS REFERENCES SONT ANCIENNES ET ELLES SONT LARGEMENT SOUS UTILISEES	12
1.1. <i>Plusieurs dispositions législatives portent atteinte à l'autorité parentale pour prendre en considération l'intérêt de l'enfant</i>	<i>12</i>
1.1.1. Les voies judiciaires qui portent atteinte à l'autorité parentale sans que les parents qui en sont titulaires ne l'aient voulu.....	13
1.1.2. L'art. 348 du code civil privilégie l'expression par les parents de leur volonté.....	17
1.2. <i>L'article 350 CC est utilisé rarement et tardivement</i>	<i>19</i>
1.2.1. Environ 1 000 enfants deviennent, chaque année, « pupille de l'Etat » ; parmi eux, moins de 200 par application de l'art. 350 du code civil.....	19
1.2.2. Le nombre de déclarations judiciaires d'abandon est extrêmement faible , que ce constat soit fait par département ou relativement au nombre d'enfants séparés de leurs parents.....	20
1.2.3. La faible application de l'art. 350 CC pour des enfants séparés de leurs parents apparaît confirmée par l'étude des durées de prise en charge par les services départementaux d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE).....	23
1.3. <i>Les réticences à toucher au lien de filiation produisent des conséquences sur les parcours de vie d'enfants ainsi que sur les services sociaux.....</i>	<i>31</i>
1.3.1. Les enfants qui bénéficient d'une déclaration judiciaire d'abandon ont en majorité plus de 5 ans.....	31
1.3.2. Les enfants déclarés abandonnés par application de l'art. 350 CC sont souvent adoptés par les familles d'accueil qui en assurent la garde.....	31
1.3.3. Les travailleurs sociaux et leurs responsables subissent les effets de la lente avancée des procédures engagées en vue d'une déclaration judiciaire d'abandon.....	32
1.3.4. Le recours à l'art. 377 CC s'explique souvent par le constat tardif de l'absence de relations de parents avec leur enfant.....	33
1.3.5. De nombreux mineurs sont pris en charge par l'ASE depuis la période de leur petite enfance jusqu'à l'âge de leur majorité, voire au delà.....	34
2. LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION JUDICIAIRE D'ABANDON SONT A REFORMER.....	35
2.1. <i>Le maintien des liens de filiation est actuellement une référence primordiale dans le travail social.....</i>	<i>35</i>
2.1.1. Cette référence est commune à l'ensemble des intervenants du champ social.....	35
2.1.2. Le primat du principe du maintien des relations d'un enfant avec ses parents biologiques interdit d'envisager l'avenir d'un enfant avec d'autres parents	36
2.2. <i>Le contenu du « désintérêt manifeste » des articles 350 et 377 CC est ambigu et subjectif</i>	<i>38</i>
2.2.1. Le désintérêt comporte-t-il toujours un élément intentionnel ?.....	38
2.2.2. L'« intérêt manifeste » est-il toujours adéquat à l'intérêt de l'enfant ?.....	39
2.2.3. Qu'est-ce que des « liens affectifs » ?	41

2.3. La modification de l'article 350CC est une condition nécessaire mais non suffisante pour faire évoluer les pratiques.....	42
2.3.1. Les modifications intervenues jusqu'ici dans la rédaction de l'article 350 CC n'ont pas modifiées son application.....	42
2.3.2. Les termes de l'article 350 CC devraient davantage être en cohérence avec les dispositions concernant l'autorité parentale.....	43
2.3.3. La durée du « désintérêt manifeste » pour un très jeune enfant devrait être réduite.....	44
2.3.4. Les outils d'évaluation des situations de délaissement parental sont à construire	45
2.3.5. La notion de « délaissement parental » pourrait clarifier le contenu de l'article 350CC modifié.....	46
2.4. La mise en œuvre de l'article 350 est entravée par plusieurs importantes difficultés de nature organisationnelle et procédurale.....	47
2.4.1. La procédure judiciaire est bien cadrée par l'art. 350CC et plusieurs articles du code de procédure civile.....	47
2.4.2. En pratique de nombreuses étapes séparent le constat d'un « désintérêt manifeste » de la décision devenue incontestable.....	48
2.4.3. Des freins organisationnels au sein des services départementaux limitent le recours à l'article 350 CC.....	52
2.4.4. La circulaire de la DACS du 28 octobre 2008 vise à améliorer les conditions de mise en œuvre de l'art. 350 CC, mais elle n'est pas connue.....	53
3. LES ENFANTS DECLARES ABANDONNES PAR APPLICATION DE L'ARTICLE. 350 CC DOIVENT POUVOIR ETRE ADOPTES	55
3.1. Les adoptions dites « tardives » sont à reconsidérer.....	55
3.1.1. Les risques d'échec ne doivent pas interdire d'envisager cette possibilité.....	55
3.1.2. Les conditions de la réussite d'une adoption tardive sont connues.....	56
3.2. L'adoption est une modalité d'intervention en protection de l'enfance qui demande à être soutenue.....	57
3.2.1. La sécurité du lien de filiation est nécessaire à l'enfant pour se construire dans sa famille adoptive sur des bases solides	59
3.2.2. L'adoption plénière n'interdit nullement à l'enfant de rechercher ses parents biologiques.....	60
3.2.3. Les moyens de faciliter la recherche de leurs origines par des enfants adoptés ayant atteint l'âge de la majorité	60
3.2.4. La possibilité d'adjoindre le nom des parents biologiques au nom de la famille adoptive doit être facilitée en cas d'adoption plénière.....	61
3.3. L'adoption simple d'enfants jeunes hors du cadre familial est à promouvoir en France ...	61
3.3.1. L'adoption simple d'enfants jeunes est actuellement essentiellement de nature intrafamiliale.....	61
3.3.2. Les freins actuels à l'adoption simple sont difficiles à lever.....	62
3.3.3. Certains enfants pourraient trouver actuellement dans l'adoption simple un ancrage sans rupture : comment les repérer ?.....	63
3.3.4. Certains candidats à l'adoption pourraient actuellement s'inscrire dans un projet d'adoption simple : comment les sélectionner ?.....	63
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	65
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	67
ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTREES	71
ANNEXE 3 : LES MODIFICATIONS DE L'ARTICLE 350 DU CODE CIVIL ENTRE 1966 ET 2005	73

ANNEXE 4 : QUELQUES ARTICLES DE DIFFERENTS CODES.....	77
ANNEXE 5 : MISSION IGAS SUR L'UTILISATION DE L'ARTICLE 350 DU CODE CIVIL	87
ANNEXE 6 : EXEMPLE DES LENTEURS ET FREINS DANS L'AVANCEE D'UNE PROCEDURE	95
ANNEXE 6-1.....	97
ANNEXE 6-2 :	101
ANNEXE 7 : EXTRAITS DES DEBATS PARLEMENTAIRES SUR LA PROPOSITION DE LOI QUI DEVIENDRA LA LOI 2005-744 DU 4 JUILLET 2005 PORTANT REFORME DE L'ADOPTION, SUR LA SUPPRESSION DANS L'ART. 350 DU CODE CIVIL, DE L'EXPRESSION « SAUF LE CAS DE GRANDE DETRESSE DES PARENTS »	109
ANNEXE 8 : EXEMPLE D'UN DISPOSITIF DE VEILLE ET DE TRAITEMENT DES SITUATIONS D'ENFANTS DELAISSES	113
ANNEXE 9 : INDICATEURS D'IMPROBABILITE DE RETOUR DE L'ENFANT DANS SON MILIEU FAMILIAL ET/OU D'ABANDON	123
ANNEXE 10 : EXEMPLE DE LA DESCRIPTION DES ETAPES DE PROCEDURE SUIVIES DANS UN DEPARTEMENT	127
ANNEXE 11 : LES DELAIS ENTRE L'INTRODUCTION DE LA REQUETE, LA DATE DU JUGEMENT ET LA DATE OU CELUI-CI EST DEvenu INCONTESTABLE	131
ANNEXE 12 : EXTRAITS D'UN « GUIDE METHODOLOGIQUE » PRODUIT PAR LES SERVICES D'UN CONSEIL GENERAL	133
ANNEXE 13 : EXEMPLE DE CONVENTION ETAT – DEPARTEMENTS POUR UNE ORCA.....	139
ANNEXE 14 : EXTRAITS DU DEBAT SUR L'ADOPTION, INTERVENU AU SENAT LE 28 AVRIL 2009.....	143
ANNEXE 15 : GROUPE DE TRAVAIL DU CSA SUR L'ADOPTION SIMPLE	145

Rapport sur les conditions de reconnaissance du «délaissement parental» et ses conséquences pour l'enfant

INTRODUCTION

- [25] Par note du 27 février 2009 (voir annexe 1) la secrétaire d'Etat chargée de la famille a demandé à l'IGAS de conduire une mission sur le «délaissement parental» ; celle-ci a été confiée à Catherine HESSE et Pierre NAVES inspecteur généraux des affaires sociales.
- [26] Cette lettre de mission fait référence au rapport sur l'adoption présenté par Jean-Marie COLOMBANI¹ et demande qu'une attention toute particulière soit portée sur la façon dont le délaissement est apprécié par les services départementaux et sur le recours à l'article 350 du code civil.
- [27] Pour répondre à cette demande, les membres de l'IGAS après étude des documents disponibles, se sont déplacés dans six départements et rencontré, au niveau national, des responsables (voir annexe 2). Les informations ainsi recueillies ont fondé la rédaction d'un questionnaire (voir annexe 5) auxquels 36 départements ont répondu en tout ou partie. Ces questionnaires portant largement sur des données qualitatives n'ont pu donner lieu à une exploitation purement statistique mais leur contenu a largement nourri les réflexions de la mission.
- [28] L'ensemble des observations réalisées confirme la faiblesse du recours à l'article 350 du code civil, non pas seulement parce que les professionnels des services départementaux hésiteraient à y recourir, mais aussi parce que la rédaction même de cet article, les interprétations qui en sont faites par les magistrats et la difficulté de mener à son terme une requête en vue d'une déclaration judiciaire d'abandon, constituent des obstacles ou des freins.
- [29] L'article 350 du code civil devrait d'abord être considérée comme un mode d'intervention relevant de la protection de l'enfance, telle que définie à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Mais il apparaît marqué par son inscription dans le titre VIII (De la filiation adoptive) du Livre I^{er} du Code civil et non dans son titre IX (De l'autorité parentale) et notamment son chapitre I^{er} (De l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant).
- [30] Cette diversité d'approches ne facilite pas une élaboration sereine d'un « projet pour l'enfant »² si ses parents s'en sont « manifestement désintéressés ». Dès lors, actuellement en France, des attermolements sont imposés à des centaines d'enfants dont la vie pourrait connaître un tournant probablement très salubre mais qui n'est pas négocié. Au dilemme auquel les travailleurs sociaux, puis leur cadre, puis les juges pourraient être confrontés si la question de l'application de l'article 350 (et/ou de l'article 348) du code civil était plus souvent posée, est préféré un choix repoussé pour de multiples raisons.
- [31] C'est pour passer d'une situation de non-choix qui, de fait, pour des centaines d'enfants est une sorte de condamnation à un moins bien-être que sont articulées les trois parties de ce rapport qui présentent les dispositions juridiques et l'importance chiffrée de leur utilisation (1^{ère} partie), puis les conditions de la mise en œuvre de l'art. 350 du code civil (2^{ème} partie) et, enfin, des perspectives d'adoption dont pourraient bénéficier ces enfants (3^{ème} partie).

¹ Cette mission a été confiée par le Président de la République et le Premier Ministre à Jean-Marie COLOMBANI, qui a été assisté par Annick MOREL, inspectrice générale des affaires sociales, Bénédicte VASSALLO, magistrat et Philippe ZELLER, ministre plénipotentiaire.

² Voir l'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles, également issu de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

1. PLUSIEURS DISPOSITIONS JURIDIQUES PERMETTENT DE FAIRE RECONNAITRE LE « DELAISSEMENT PARENTAL » D'UN ENFANT ; MAIS LEURS REFERENCES SONT ANCIENNES ET ELLES SONT LARGEMENT SOUS UTILISEES

- [32] L'expression « délaissement parental » a été utilisée dans le *Rapport sur l'adoption* de la mission confiée à Jean-Marie COLOMBANI (2007-2008) quand ce document récent traite de l'article 350 du code civil. Cet article qui utilise l'expression « désintérêt manifeste » et en précise même les contours dans son 2^{ème} alinéa : « *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.* » focalise l'attention : il a été modifié 4 fois depuis la loi « fondamentale » n° 66-500 du 11 juillet 1966 relative à l'adoption (voir annexe 3)
- [33] Or d'autres dispositions législatives relatives à l'autorité parentale ou à la filiation et qui emportent des conséquences elles aussi très importantes pour des enfants et leurs parents, apparaissent méconnues : certaines sont très rarement utilisées, d'autres au contraire le sont très largement³.
- [34] Dans cette première partie seront d'abord présentées les dispositions législatives qui portent atteinte à l'autorité parentale (1.1) puis les chiffres montrant que certaines de ces dispositions sont, de fait, très peu utilisées (1.2) et, enfin, les conséquences induites par ces pratiques (1.3).

1.1. *Plusieurs dispositions législatives portent atteinte à l'autorité parentale pour prendre en considération l'intérêt de l'enfant*

- [35] Avant de présenter de façon sommaire un état du droit, il est nécessaire de présenter plusieurs mots ou expressions qui seront utilisées.

Parent : père ou mère, c'est-à-dire une personne ayant reconnu (ou fait reconnaître) devant un officier d'état-civil des liens de filiation.

Le terme de « parents » (au pluriel) sera couramment utilisé dans les pages suivantes plutôt que « parent(s) », alors que de nombreux enfants n'ont, aux yeux de l'état-civil, qu'un seul parent⁴.

Autorité parentale : cette expression a de nombreuses significations selon le contexte dans laquelle elle est utilisée (voir ci-après).

En droit, cette expression est définie dans le code civil (art. 371-1), depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, comme « ... un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant ».

Cette loi précise, dans son 2^{ème} alinéa que : « *Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.* ».

Cette expression a été substituée, en 1996 seulement, à celle de « puissance paternelle » qu'utilisait encore la loi n°66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption.

³ Pour une présentation de ces articles du code civil, voir annexe 4

⁴ Cette réalité, un enfant n'a qu'un seul parent, est différente de celle de « famille monoparentale » qui correspond au fait qu'un enfant n'est élevé que par un seul parent (un seul de ses parents ... ou son seul parent)

[36] Il est également nécessaire de rappeler que l'art. 375CC ne porte pas atteinte à l'autorité parentale mais, au maximum, seulement à une des composantes de son exercice, la garde de l'enfant. Cependant cet article 375 peut, en pratique, entraîner des conséquences similaires à celles produites par plusieurs des articles les plus coercitifs du code civil (les art. 348, 349, 350 et les art. 373, 377, 378 et 378-1 : voir 1.1.1 ci après et annexe 4) ; en effet :

- dans les faits : la garde confiée à un tiers, sans droits de visite ou d'hébergement ni droit de correspondances, correspond à une absence de relation concrète entre un parent et son enfant ;
- subjectivement les parents peuvent considèrent qu'ils n'ont plus d'autorité sur leur enfant. Ceci est bien sûr faux en terme juridique (ils conservent leur « autorité parentale ») mais est bien une réalité vécue : les modalités des relations entre un enfant et ses parents sont placées sous le contrôle du juge qui détient le pouvoir de juger (et d'ordonner), c'est-à-dire de prendre des décisions ayant « l'autorité de la chose jugée ». D'ailleurs, un enfant même très jeune, comprend qu'il y a quelqu'un « au dessus » de ses parents.

[37] Cet écart entre réalité juridique et situation ressentie se manifeste, par exemple aussi, dans l'expression couramment utilisée par des parents dont l'enfant a été « confié » (terme utilisé dans l'art. 375-3 du code civil) à un tiers : « *mon enfant m'a été retiré* » ; or, ce mot « retiré » évoque le « retrait » (qui est organisé à l'art. 378 du code civil ; voir ci-après, 1.1.1.2).

[38] Ce même écart a, sur un autre plan, été constaté par les membres de la mission IGAS ; la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés par les membres de la mission ont été surpris par :

- le faible nombre de déclaration judiciaire d'abandon (art. 350) ;
- le nombre des accouchements dans le cadre du secret (art. L.244-4 2°) ... qui est 3 fois supérieur au nombre des déclarations judiciaire d'abandon ;
- le nombre encore plus faible de recours à l'art. 348 (consentement à l'adoption hors les accouchements dans le cadre du secret) relativement au nombre déjà très faible de recours à l'art. 350 ;
- le nombre total de ces situations qui peuvent conduire à l'adoption d'un enfant (environ 1 000 enfants) en comparaison avec le nombre d'enfants séparés de leurs parents en application principalement de l'art. 375 du code civil (plus de 100 000,).

[39] La découverte de ces données a conduit les interlocuteurs professionnels rencontrés par la mission⁵ à considérer qu'une augmentation significative du nombre d'enfants déclarés abandonnés par application de l'art. 350 CC, ne leur paraissait pas irréaliste.

1.1.1. Les voies judiciaires qui portent atteinte à l'autorité parentale sans que les parents qui en sont titulaires ne l'aient voulu

[40] Le code civil contient plusieurs articles qui portent atteinte à l'autorité parentale, quelle que soit la volonté exprimée par les détenteurs de cette autorité parentale : les articles 350, 377 et 378 ainsi que l'art. 373.

1.1.1.1. L'article 350 du code civil : un constat de « désintérêt manifeste » ; l'obligation de mener à bien une déclaration d'abandon

[41] Cet article est articulé autour de 3 questions :

⁵ Quant à quelques interlocuteurs se montrant très réservés, voire farouchement opposés, à l'encontre d'une modification de l'art. 350, ils ont convenu que c'était plutôt de nombreux exemples de mauvaise application de l'article 375 qui, conjointement avec les effets induits, à leurs yeux, par une rupture du lien juridique de filiation (voire aussi une crainte que soient fixés annuellement « des objectifs chiffrés d'enfants adoptables ») qui fondaient leur position hostile à toute évolution de l'art. 350.

- le constat du désintérêt manifeste ;
- la procédure qui doit être suivie ;
- la possibilité pour les parents de faire obstacle à une déclaration judiciaire d'abandon.

[42] Le constat du désintérêt manifeste nécessite que deux conditions soient remplies :

- l'enfant est « recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'aide sociale à l'enfance » ;
- les parents de cet enfant s'en sont « manifestement désintéressés », ce dont l'alinéa 2 de cet art. 350 donne une définition : « 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. ». (pour une discussion de la pertinence de cette notion, voir 2.2).

[43] La procédure qui doit être suivie, dès lors que ces conditions sont remplies, apparaît, à la lecture du texte de l'art. 350, particulièrement simple et contrainte :

- le particulier ou le service doit engager sans délai la procédure ; certes l'expression « sans délai » n'est pas utilisée, mais, les termes utilisés par la loi sont très nets et vigoureux : « *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* ».
- « *l'enfant (...) est déclaré abandonné par le tribunal de grande instance sans préjudice des dispositions du quatrième alinéa.* » ; ce quatrième alinéa étant le suivant : « *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.* »

[44] Les possibilités pour les parents de faire obstacle à une déclaration judiciaire d'abandon sont bien précisées et de deux types :

- les parents doivent effectivement montrer leur volonté d'assumer leur autorité parentale : « *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.* »)
- un membre de la famille peut agir en lieu et place des parents : « *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* »

[45] Quant à l'enfant lui-même, il n'apparaît que de façon marginale dans cet article :

- au 2ème alinéa quand il est affirmé que « les parents n'ont pas entretenu avec l'enfant les relations nécessaires au maintien de liens affectifs », formule très vague ;
- au 4ème alinéa, dans le cas de demande présentée par un membre de la famille, où est précisée une condition d'évidence : « ... si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de l'enfant ».

- [46] Malgré son apparence impérative, l'art. 350 du code civil est peu utilisé (voir ci-après 1.2 et la 2^{ème} partie du rapport). L'enfant réel qui grandit « sans vrai parent » semble de peu de poids face à des conceptions de principe, d'autant plus si l'adulte qui expose ses principes ne se réfère pas précisément au texte de la loi⁶.

1.1.1.2. Les articles 377 et 378 et 378-1 du code civil : la délégation et le retrait de l'autorité parentale

- [47] Les fondements de ces deux articles sont radicalement différents ; mais, la confusion entre les termes de « retrait » et de « délégation » a été fréquemment notée parmi les professionnels rencontrés.

Le retrait de l'autorité parentale : les articles 378 et 378-1 du code civil :

- [48] Les cas dans lesquels le retrait de l'autorité parentale peut être prononcé sont très explicitement décrits l'article 378 du code civil : « *Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale par une disposition expresse du jugement pénal les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant.* »

- [49] Quant à l'article 378-1, il précise, dans son premier alinéa que « *Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mauvais traitements, soit par une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou un usage de stupéfiants, soit par une inconduite notoire ou des comportements délictueux, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.*

Peuvent pareillement se voir retirer totalement l'autorité parentale, quand une mesure d'assistance éducative avait été prise à l'égard de l'enfant, les père et mère qui, pendant plus de deux ans, se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7 »

- [50] Mais le tribunal retire, en fait, rarement l'autorité parentale et donc le lien de filiation est maintenu.

La délégation de l'autorité parentale : l'article 377 du code civil :

- [51] L'article 377 du code civil, dans sa formulation modifiée par la loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, présente quelques ressemblances, mais surtout de grandes différences, avec l'article 350 (présenté en 1.1.1.1 ci-dessus). Aux trois questions identifiées (le constat ; la procédure ; la possibilité pour les parents de faire obstacle) la formulation de cet article fournit des réponses laissant une bien plus grande liberté d'appréciation.

- [52] L'application de l'article 377 peut provenir d'une demande des parents : « Les père et mère, ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout ou partie de l'exercice de leur autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance. »

⁶ Les membres de la mission ont eu une très belle illustration de la force des émotions quand un juge, pourtant très expérimenté, n'arrivait pas à constater que l'expression « sauf cas de grande détresse » avait disparu de l'art. 350 (depuis la loi du 4 juillet 2005) ; il avait beau lire et relire le 1^{er} alinéa de l'art. 350 et, à sa 4^{ème} ligne, la mention d'une suppression ; à ses yeux, l'expression figurait toujours dans le texte de la loi.

- [53] Le recours à l'article 377, peut résulter d'un constat de « désintérêt manifeste » (qui n'est pas décrit dans cet article, à la différence de l'art. 350) ou d'une « impossibilité » (également non décrite) : « *En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale* ».
- [54] L'engagement de la procédure est facultatif tant en ce qui concerne le moment où il intervient : « le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge ... » qu'en ce qui concerne l'objet « aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale »
- [55] L'article 377 précise que « Dans tous les cas visés au présent article, les deux parents doivent être appelés à l'instance. »
- [56] Enfin, alors que ceci n'est pas précisé dans l'art. 350⁷, l'article 377 prévoit explicitement que « Lorsque l'enfant concerné fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, la délégation ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants. ».
- [57] En droit, l'application de l'art. 377 apparaît comme relativement simple et pratique par rapport à l'art. 350CC. En fait, elle est bien perçue comme telle (et est largement utilisée, voir 1.2.3.1), aux plans :
- du formalisme préalable à la décision judiciaire ;
 - des conséquences qui apparaissent moins grandes ... et le sont effectivement :
 - la filiation n'est pas mise en péril ... et le conseil de famille des pupilles de l'Etat n'a pas besoin d'examiner les situations de ces mineurs ;
 - l'autorité parentale étant déléguée, le juge des enfants, n'a plus à statuer en vertu de l'article 375 ... dès lors que l'enfant n'est pas reconnu comme « en danger ».
- [58] Mais, pour les enfants concernés, leur situation juridique n'est pas nécessairement meilleure que depuis qu'ils ont été séparés de leurs parents en application de l'art. 375CC.

1.1.1.3. L'article 373 du code civil : la privation de l'exercice de l'autorité parentale

- [59] Cet article, dont la formulation est particulièrement brève par comparaison avec les articles précédents : « Est privé de l'exercice de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause. » n'a été cité par aucun des interlocuteurs rencontrés.
- [60] Le fondement de l'atteinte à l'autorité parentale recouvre quasiment celle figurant à l'art. 377 (si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale) et si sa formulation n'est pas tautologique, c'est parce qu'elle affirme que l'autorité parentale de quelqu'un qui ne peut pas l'exercer, ne lui est pas reconnue en droit ; autrement dit que le droit prend acte des faits.
- [61] A l'opposé de cette logique de constat de carence, se trouve, dans l'article 348 du code civil, une logique d'affirmation, par des parents, d'une volonté à l'égard de leur enfant. Cet article 348 du code civil est fondé, pour des parents sur « l'intérêt de l'enfant » même si l'expression ne figure pas la formulation de cet article, un intérêt effectif, traduit en acte par une décision lourde de conséquence pour chacun des parents : le « consentement à l'adoption ».

⁷ Mais par l'application combinée de cette disposition de l'art. 377 et parce que l'art 350 prévoit que « *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* », l'avis du juge des enfants est également requis dans la procédure préalable à la mise en œuvre de l'article 350.

1.1.2. L'art. 348 du code civil privilégie l'expression par les parents de leur volonté

- [62] Les articles 348 et à la suite 348-1 à 348-6 tracent le cadre et organisent avec précision la possibilité, pour des parents, de décider que d'autres parents qu'eux exerceront le rôle de parents auprès de leur enfant, ce qui est appelé le « consentement à l'adoption ». Les effets pourront être les mêmes que si l'article 350 est mis en œuvre. Mais, là où l'expression utilisée par l'article 350, la « déclaration judiciaire d'abandon » traduit la contrainte et exprime une forme de violence des parents à l'égard de leur enfant, sans indiquer de finalité (celle-ci n'est même pas sous jacente dans la rédaction de l'article⁸) la perspective est tout autre dans l'article 348. Celui-ci explicite l'initiative, un choix intentionnel et le but recherché : l'adoption de leur enfant.
- [63] L'article 348 CC est simple dans son énoncé. Son 1^{er} alinéa présente les modalités d'un choix et ses conséquences : « Lorsque la filiation d'un enfant est établie à l'égard de son père et de sa mère, ceux-ci doivent⁹ consentir l'un et l'autre à l'adoption ».
- [64] Son 2^{ème} alinéa précise les conditions dans lesquelles ce consentement est possible dans certains cas spécifiques « Si l'un des deux est mort ou dans l'impossibilité de manifester sa volonté, s'il a perdu ses droits d'autorité parentale, le consentement de l'autre suffit. »
- [65] A la suite de cet article 348, les six articles 348-1 à 348-6 apportent des précisions complémentaires quant aux constats, à la procédure et aux obstacles que les parents pourraient opposer, ici leur rétractation d'un choix qu'ils auraient fait sans suffisamment réfléchir à ses conséquences.
- [66] Quant au constat, les articles 348-1 et 348-2 complètent, le 1^{er} alinéa de l'art.348 pour d'autres types de situation que celui explicité au 2^{ème} alinéa de l'art. 348 : art. 348-1 : « *Lorsque la filiation d'un enfant n'est établie qu'à l'égard d'un de ses auteurs, ...* » ; art. 348-2 : « *Lorsque les père et mère de l'enfant sont décédés, dans l'impossibilité de manifester leur volonté ou s'ils ont perdu leurs droits d'autorité parentale, ...* »
- [67] Quant à la procédure, le 1^{er} alinéa de l'article 348-3 présente un large choix de modalités de recueil du consentement, adapté à la diversité des situations de fait.
- [68] Quant aux obstacles que les parents pourraient opposer, c'est-à-dire leur rétractation d'un choix qu'ils auraient fait, sans suffisamment réfléchir à ses conséquences, les 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article 348-3 sont aussi empreints de pragmatisme. Le 2^{ème} alinéa porte sur les modalités de rétractation¹⁰ ; le 3^{ème} alinéa vise à tenir compte des droits des parents et de l'intérêt de l'enfant : « *3^{ème} alinéa : Si à l'expiration du délai de deux mois, le consentement n'a pas été rétracté, les parents peuvent encore demander la restitution de l'enfant à condition que celui-ci n'ait pas été placé en vue de l'adoption. Si la personne qui l'a recueilli refuse de le rendre, les parents peuvent saisir le tribunal qui apprécie, compte tenu de l'intérêt de l'enfant, s'il y a lieu d'en ordonner la restitution. La restitution rend caduc le consentement à l'adoption.* »
- [69] L'article 348-4 précise que les parents ayant consenti à l'adoption ne peuvent intervenir dans le choix de l'adoptant ; les art. 348-5 et 348-6 organisent les modalités d'adoption de cet enfant.
- [70] Ce tour d'horizon d'une dizaine d'articles du code civil, conduit à un article qui précède, dans la présentation du code civil, tous ceux qui viennent d'être présentés, l'article 347 ; puis à un autre, l'article L.224-4 du code de l'action sociale et des familles qui sert de référence pour l'adoption.
- [71] L'article 347 du code civil affirme que « *Peuvent être adoptés :*

⁸ Et donc le juge qui s'opposerait à une requête déposée sur le fondement de l'art. 350, au motif qu'aucun projet d'adoption n'accompagne cette requête méconnaîtrait le droit ; or, un tel cas d'opposition « illégale » a été présenté à la mission dans le cadre de ses investigations.

⁹ Le verbe « devoir » n'est utilisé, pour cette possibilité, que pour bien marquer que ce sont les deux parents qui, ensemble, peuvent consentir

¹⁰ 2^{ème} alinéa : « *Le consentement à l'adoption peut être rétracté pendant deux mois. La rétractation doit être faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée à la personne ou au service qui a reçu le consentement à l'adoption. La remise de l'enfant à ses parents sur demande même verbale vaut également preuve de la rétractation.* »

- 1° *Les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;*
- 2° *Les pupilles de l'Etat ;*
- 3° *Les enfants déclarés abandonnés dans les conditions prévues par l'article 350. » ;*

et donc, a contrario, que les enfants dont le choix des services sociaux et/ou de l'autorité judiciaire a été d'opter pour, par exemple une délégation de l'autorité parentale¹¹, grandiront avec comme référence parentale, leurs parents bien réels en droit ... et reconnus comme juridiquement « incapables » d'exercer leur autorité parentale.

[72] Quant à l'article L.224-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), celui-ci précise explicitement six voies par lesquelles un enfant peut devenir « pupille de l'Etat » :

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

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'Etat 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'Etat 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 Ier 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.

C'est à partir de cette classification que les pupilles de l'Etat sont dénombrés (voir 1.2.2 et 1.2.3 ci-après).

¹¹ Au contraire, l'article 375 du code civil maintient toutes les prérogatives de l'autorité parentale, sauf la garde, et prévoit explicitement que cette limitation des conditions d'exercice doit être réexaminée au plus tous les deux ans (voire plus pour dans les cas correspondant au quatrième alinéa de l'article 375 : « *Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.* »)

1.2. *L'article 350 CC est utilisé rarement et tardivement*

[73] Des données chiffrées récentes sont disponibles afin d'apprécier l'utilisation des articles du code civil relatives à des modifications de la filiation ; elles apportent un éclairage utile sur l'utilisation de l'article 350 et proviennent essentiellement de l'enquête sur les pupilles de l'Etat, confiée à l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED ; 2008)¹².

1.2.1. Environ 1 000 enfants deviennent, chaque année, « pupille de l'Etat » ; parmi eux, moins de 200 par application de l'art. 350 du code civil

1.2.1.1. Environ 1 000 enfants deviennent, chaque année, « pupille de l'Etat »

[74] L'ONED a été chargé d'établir, tous les ans, un rapport sur les pupilles de l'Etat¹³. Celui établi en 2008 constitue une source de très nombreux constats. Quelques uns sont présentés ci-dessous.

[75] Avant de présenter ces données, des recommandations de lectures sont nécessaires, malgré leur caractère d'évidence ; en effet doivent être distingués :

- le nombre d'enfants bénéficiant de la qualité de pupilles de l'Etat présents au 31 décembre et, par ailleurs, le nombre d'enfants qui ont été admis comme pupilles de l'Etat en cours d'année (ainsi : 2 312 mineurs, étaient recensés, au 31 décembre 2007, comme pupilles de l'Etat alors que 956 enfants étaient devenus, au cours de l'année 2007, pupilles de l'Etat) ;
- le nombre d'enfants bénéficiant de la qualité de pupilles de l'Etat présents au 31 décembre (ou admis comme pupilles de l'Etat en cours d'année) selon les conditions d'admission à ce statut (ainsi parmi les 956 enfants devenus pupilles de l'Etat au cours de l'année 2007, seulement 172 l'avaient été par application de l'art. 350 CC).

1.2.1.2. Moins de 200 enfants deviennent, chaque année, « pupille de l'Etat » par application de l'art. 350 du code civil

[76] Les conditions qui avaient permis à ces 956 enfants de devenir pupilles de l'Etat peuvent être résumées ainsi :

- au cours du premier mois après leur naissance 65% d'entre eux sont devenus pupilles parce que leur filiation n'a pas été établie (notamment par accouchement dans le cadre du secret) ;
- au cours des 11 mois suivants, seulement 4% d'entre eux deviendront pupilles de l'Etat ;
- après cette première année de vie, l'obtention du statut de pupilles est exceptionnelle.

[77] Pour ces enfants devenus pupilles de l'Etat en 2007, ces « exceptions » sont fondées sur :

- pour 31 enfants (= 0,3%) la « remise par un parent ou une personne qualifiée » ;
- pour 53 enfants (= 0,5%) le décès de leurs parents (de leur parent, si l'enfant n'a été reconnu que par l'un d'entre eux) et que personne, dans sa parenté ou parmi ses proches n'a demandé à l'adopter ;

¹² A noter également, l'étude sur les adoptions simples et plénières, réalisée par le ministère de la Justice (auteur Zakia BELMOKHTAR, juin 2009).

¹³ Avant la création de l'ONED, la direction générale de l'action sociale (DGAS) était chargée de cette mission

- pour 41 enfants (= 0,4%) le retrait de l'autorité parentale de son(ses) parent(s) condamné(s) pour avoir commis des actes particulièrement graves sur ces enfants ;
- pour 172 enfants (= 18%) par déclaration judiciaire d'abandon (article 350 CC).

[78] Ce nombre (172 enfants devenus pupilles de l'Etat à la suite d'une décision judiciaire prise après constat du « désintérêt manifeste ») est donc très faible et, par ailleurs, en décroissance tendancielle, même au cours des années récentes.¹⁴

Tableau 1 : nombre de déclarations judiciaires d'abandon prononcées (années 2000 à 2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Déclaration judiciaire d'abandon	230	248	193	190	202	206	198	172

Source : *Source : ministère de la Justice (cité par rapport COLOMBANI ; p. 158) et rapport ONED sur la situation des pupilles de l'Etat au 31/12/2007*

1.2.2. Le nombre de déclarations judiciaires d'abandon est extrêmement faible, que ce constat soit fait par département ou relativement au nombre d'enfants séparés de leurs parents

1.2.2.1. Dans tous les départements français, l'utilisation de l'art. 350 est très faible ; dans la majorité d'entre eux, elle est même très exceptionnelle

[79] Si est étudié, département par département¹⁵, le nombre d'enfants ayant obtenu le statut de pupilles au cours de l'année 2007, suite à une déclaration judiciaire d'abandon, il est possible d'établir le tableau suivant :

Tableau 2 : répartition des départements selon le nombre de mineurs reconnus pupilles durant l'année 2007 par application de l'article 350 CC

Nombre de mineurs reconnus pupilles durant l'année 2007 par application de l'article 350 CC	0	1	2	3	4 à 6	7 à 9	10 à 15	16 à 20	21 à 30	31 à 50	50 à 100	>100
Nombre de départements dont le nombre de mineurs reconnus pupilles à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon intervenue au cours de l'année 2007, est de (ou compris entre ... et ...)	0	11	13	10	12	12	12	5	4	4	1	1

Source : *ONED (2009) données disponibles pour 85 départements et retraitées par l'IGAS*

[80] Ce tableau permet, dans un premier temps de déterminer 4 catégories de départements, selon que le nombre de mineurs concernés par une déclaration judiciaire d'abandon intervenue en 2007, est de :

- 1, 2 ou 3 enfants : 35 départements sont de ce cas ;
- entre 4 et 9 enfants : 24 départements sont de ce cas
- entre 10 et 20 enfants : 17 départements sont de ce cas

¹⁴ Cette diminution s'inscrit dans une baisse sur plus longue période : entre 1989 et 2005, le nombre de déclaration judiciaire d'abandon a baissé de 70% (voir rapport de l'ONED sur la situation des pupilles de l'Etat au 31/12/2005, cité par le rapport COLOMBANI).

¹⁵ Pour les départements dont les données sont disponibles, soit 85 des 99 départements de France entière, DOM inclus

- plus de 21 enfants : 10 départements sont de ce cas, avec les cas particuliers que sont le département de Paris (54 enfants) et du Nord (107 enfants).

[81] Cependant, deux éléments de contexte doivent être pris en considération avant de tirer des conclusions trop hâtives de ce tableau : d'une part, n'est prise en compte qu'une seule année (l'année 2007) ; d'autre part, la population des départements influe grandement sur les résultats.

[82] Il est aussi possible de ne retenir que le nombre d'enfants de 1 à 4 ans concernés par une déclaration judiciaire d'abandon en 2007 :

- 0 enfant : 19 départements sont de ce cas ;
- 1 ou 2 enfants : 33 départements sont de ce cas
- entre 3 et 6 enfants : 26 départements sont de ce cas
- entre 10 et 13 enfants : 5 départements sont de ce cas
- entre 20 et 30 enfants : où l'on retrouve les cas particuliers déjà repérés ci-dessus (le département de Paris, par exemple : 20 enfants de 1 à 4 ans) et où un autre apparaît (la Seine-Saint-Denis : 28 enfants de 1 à 4 ans).

1.2.2.2. La prise en compte de la taille des départements confirme le caractère très exceptionnel de cette procédure y compris dans des départements de taille importante

[83] **Dans tous les 23 « petits départements »**¹⁶ (moins de 300 000 habitants de population totale et, en général aussi, moins de 70 000 mineurs¹⁷) le nombre de mineurs déclarés abandonnés par application de l'article 350 CC en 2007 et, parmi eux, le nombre de ceux de 1 à 4 ans, sont très faibles : respectivement entre 0 et 6 et, pour les enfants de 1 à 4 ans : 0, 1 ou 2.

[84] **Dans tous les 25 « départements de taille moyenne »** (de 300 000 à 500 000 habitants de population totale et, en général aussi, entre 70 000 et 120 000 mineurs) le nombre de mineurs déclarés abandonnés par application de l'article 350 CC en 2007 et, parmi eux, le nombre de ceux de 1 à 4 ans, restent très faibles : respectivement entre 1 et 15 et, pour les enfants de 1 à 4 ans : entre 0 et 4. Parmi ces 25 départements, 12 d'entre eux ont des nombres comparables à ceux des « petits départements » (voir ci-dessus : moins de 4 mineurs ayant bénéficié de l'art. 350 ; 0 ou 1 enfants de 1 à 4 ans).

[85] **Dans les 28 « départements de taille importante »** (de 500 000 à 800 000 habitants de population totale) ces mêmes nombres restent aussi relativement faibles : respectivement entre 1 et 16 (sauf 1 département où ce nombre atteint 28) mineurs déclarés abandonnés par application de l'article 350 CC en 2007 et, pour les enfants de 1 à 4 ans : entre 0 et 5 (sauf 1 département où ce nombre atteint 7). Parmi ces 28 départements, 12 d'entre eux ont des nombres comparables à ceux des « petits départements » (moins de 4 mineurs ; 0 ou 1 enfants de 1 à 4 ans).

[86] **Dans les 21 « départements de très grande taille »** (de 800 000 à 1 700 000 habitants de population totale ; environ de 200 000 à 450 000 mineurs) ; deux groupes de départements peuvent être distingués : les départements où le nombre de mineurs déclarés abandonnés par application de l'article 350 CC en 2007 se situe entre 1 et 18 (et, pour les enfants de 1 à 4 ans : entre 0 et 6) ; 4 départements où ces nombres atteignent, pour tous âges confondus 27, 29, 37 et 41 (et, pour les enfants de 1 à 4 ans, 10, 11, 11 et 28). Parmi ces 21 départements, 12 d'entre eux ont des nombres comparables (ou semblables) à ceux des « départements de taille moyenne » (moins de 15 mineurs ; moins de 4 enfants de 1 à 4 ans).

¹⁶ Dans l'échantillon de 85 départements, les « petits départements » sont au nombre de 25 ; les « départements de taille moyenne » sont au nombre de 24 ; les « départements de taille importante » sont au nombre de 28 ; les « départements de très grande taille » sont 21 et 3 sont de « taille exceptionnelle »

¹⁷ Egalement, pour mémoire, dans un département de 200 000 habitants, le nombre de naissances annuelles est d'environ 2 200 à 2 300.

[87] **Les 3 « départements de taille exceptionnelle »** (les Bouches-du-Rhône ; le Nord et Paris) ont des nombres qui peuvent paraître élevés de mineurs déclarés abandonnés par application de l'article 350 CC en 2007 (respectivement 32, 107 et 54, pour tous âges confondus et, pour les enfants ayant 1 à 4 ans : 13, 11 et 20). Cependant, eu égard à la taille des ces départements qui, de surcroît, accueillent de nombreuses personnes dont les problématiques personnelles peuvent conduire à un délaissement, ces nombres restent, en fait, faibles.

[88] Le recours à l'art. 350 CC apparaît ainsi très rare, y compris dans les départements de taille importante ou très importante et même pour les départements qui présentent des nombres relativement élevés (vis-à-vis de départements de taille comparable) d'enfants devenus pupilles de l'Etat, après décision judiciaire d'abandon. L'utilisation de l'art. 350 apparaît même rarissime dans la moitié des départements de taille moyenne ou importante que les nombres de mineurs déclarés juridiquement abandonnés soient comparés à ceux des départements de petite taille ou rapportés au nombre de naissances annuelles.

1.2.2.3. Le nombre d'enfants déclarés judiciairement abandonnés est très faible, par comparaison avec le nombre d'enfants séparés de leurs parents

[89] Même s'il ne sera jamais assez rappelé que les problématiques qui sous-tendent les décisions correspondantes sont de natures fondamentalement différentes, la comparaison des nombres d'enfants pupilles de l'Etat, en fonction de leur âge au moment de l'admission, avec les nombres d'enfants séparés de leurs parents¹⁸ pour les âges correspondants, permet aussi de mieux situer le nombre extrêmement faible d'enfants pour lesquels l'art. 350 CC est mis en œuvre.

[90] Dans le tableau ci-après, les pourcentages sont donnés pour 2 types de classes d'âge pour lesquelles cette comparaison permet d'établir un « ordre de grandeur ».

Tableau 3 : comparaison des nombres d'enfants déclarés abandonnés (art. 350 CC) et ceux séparés de leurs parents (par art. 375 CC ou avec accord des parents) au 31/12/2007, selon l'âge des enfants

	0 à 2 ans	3, 4 et 5 ans	6 à 10ans
Nombre d'enfants de la classe d'âge, devenus pupilles de l'Etat (par application art. 350 CC) et l'étant encore au 31/12/2007 (A)	7	189 (soit # 62 par classe d'âge)	302 (soit # 60 par classe d'âge)
Nombre d'enfants de la classe d'âge, séparés de leur(s) parent(s) (par application art. 375 CC ou par décision du président du conseil général) au 31/12/2007 (B)	18 400		28 600
A/B en %	0,01%		0,01%

Source : IGAS, sur la base de données ONED (2009) et DREES (2009)

[91] L'extrême faiblesse (0,01%) des pourcentages A/B ne surprend pas, au vu des nombres déjà présentés et serait encore plus vive si les enfants en « placement direct » avaient été pris en compte.

¹⁸ parce qu'ils sont en danger dans leur famille (art. 375 CC) ou par décisions de leurs parents en accord avec les services sociaux départementaux (« accueil provisoire »)

1.2.3. La faible application de l'art. 350 CC pour des enfants séparés de leurs parents apparaît confirmée par l'étude des durées de prise en charge par les services départementaux d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)

- [92] Le nombre d'études de parcours d'enfants reste, encore aujourd'hui en France, extrêmement réduit¹⁹ et aucune de ces études n'a porté précisément sur le devenir d'enfants adoptés à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon.
- [93] Comme aucun suivi statistique n'a été jusqu'à présent organisé de façon méthodique, même au niveau d'un département (ou pour une « cohorte d'enfants ») pour tout ou partie des mineurs séparés de leur parents à la suite d'une décision judiciaire (ou à la suite d'une décision administrative) dans le but d'étudier spécifiquement la fréquence de l'utilisation de l'art. 350 CC, toute tentative d'estimation ne peut que s'appuyer sur une convergence d'informations.
- [94] Voilà pourquoi plusieurs voies fondées sur les données disponibles seront utilisées afin de situer l'importance du nombre d'enfants concernés par l'art. 350 CC ou qui pourraient l'être.

1.2.3.1. Une première approche du nombre de mineurs séparés de leurs parents

- [95] Etant donné l'objet de l'étude (des enfants dont les parents se « désintéressent manifestement » de leurs enfants) les observations suivantes ne prennent en considération que les mineurs confiés par un juge des enfants à l'ASE ou pour lesquels il décide un « placement direct », en application de l'art. 375 cc ; autrement dit, les paragraphes suivant ne concernent pas les mineurs que leurs parents choisissent volontairement de confier à l'ASE en gardant la possibilité, à tout moment, de mettre fin à cette séparation²⁰.
- [96] On rappellera ici, de façon très schématique, 4 types de situation qui fondent la séparation d'un enfant d'avec ses parents :

A : l'enfant est séparé de ses parents avant qu'il ait 5 ans soit parce qu'une intervention éducative en milieu ouvert n'est pas suffisante soit parce que des faits montrant qu'il est danger sont mis à jour. Cette séparation peut intervenir juste après la naissance de l'enfant, car les professionnels constatent que ses parents, même avec l'appui de plusieurs travailleurs sociaux, risqueront de le mettre en danger.

B : l'enfant (et/ou son(s) frère-s et sœur-s) est séparé de son(s) parent(s)²¹ alors qu'il a déjà 5 ans ou plus parce qu'une intervention éducative en milieu ouvert n'est pas suffisante pour garantir son éducation, son développement ; cependant, le juge estime que ses parents pourront, à échéance de quelques mois ou de quelques années, à nouveau l'accueillir à leur domicile. Ce retour en famille intervient, mais une nouvelle séparation peut intervenir quand cet enfant est adolescent.

C : l'enfant est séparé de ses parents alors qu'il a 11 à 15 ans, ici aussi parce qu'une intervention éducative en milieu ouvert n'est pas suffisante. Cette séparation peut très bien n'être que temporaire (par ex. 1, 2 ou 3 années) mais elle peut se révéler, de fait, « définitive » au sens où cet enfant sera accueilli en famille d'accueil ou en

¹⁹ L'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), depuis son installation courant 2004, s'est attaché à recenser ces études en tenant compte des méthodologies utilisées (qui sont déterminantes pour que les résultats obtenus soient fiables). Au cours des 15 dernières années, seulement une dizaine d'études fiables de parcours ont été produites en France (et d'autres sont en cours), la plupart d'entre-elles portant sur des dispositifs spécifiques (par ex : accueil en placement familial spécialisé ; accueil dans un « village d'enfants ») ; d'autres études ont, certes, été produites, mais selon des méthodologies qui n'en garantissent pas la fiabilité.

²⁰ Cette possibilité est néanmoins largement théorique. En effet le choix des parents est, en pratique, le plus souvent recommandé par les services sociaux qui peuvent toujours, si les parents n'acceptent pas ce choix de séparation, informer l'autorité judiciaire de cette situation, avec comme conséquence la plus fréquente le choix du juge des enfants d'ordonner une séparation sur la base de l'art. 375 CC.

²¹ Dans la suite de l'exposé et pour faciliter la lecture, ce sont les mots « l'enfant » et « ses parents » qui seront utilisés.

établissement jusqu'à sa majorité voire, jusqu'à ses 21 ans²². Fréquemment, ces mineurs connaîtront plus lieux d'accueil.

D : le mineur est séparé de ses parents alors qu'il a plus de 15 ans, pour les mêmes raisons qu'énoncés en B ci-dessus ; le parcours de cet adolescent jusqu'à sa majorité (puis jusqu'à ses 21 ans) est analogue à celui décrit ci-dessus en C. La probabilité pour qu'il revienne habiter au domicile parental alors qu'il est encore mineur est faible ; ceci dit, une proportion importante de ces jeunes souhaitent, à leur majorité, retourner vivre au domicile de leurs parents²³.

[97] Parmi les quatre types de situation présentés ci-dessus, c'est principalement le premier type (A) de situation et exceptionnellement quelques situations de type B qui présentent un intérêt dans le cadre de l'étude sur les conditions d'application de l'art. 350 CC, en tenant compte des objectifs actuels de la protection de l'enfance, notamment la volonté de maintien de relations entre un enfant et ses parents.

[98] Pour arriver à quantifier les situations qui pourraient relever de cet art. 350, une première base de travail est fournie par le nombre d'enfants séparés de leurs parents, dénombrés en fonction de leur âge (les nombres du tableau ci-après sont ceux au 31/12/2007). Ces données sont peu affinées car le recensement national annuel des enfants séparés de leurs parents, effectué par la DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sociaux) se concentre sur un nombre limité d'informations à demander aux services des conseils généraux. Notamment, aucune information n'est demandée aux conseils généraux²⁴ sur l'âge des enfants en « placement direct » décidée par le juge des enfants ; or environ 15% des mineurs séparés de leurs parents le sont par « placement direct ».

Tableau 4 : Nombre de mineurs séparés de leurs parents, en fonction de leur âge (au 31/12/2007)

Age des mineurs	0 à 1	1 à 2	2 à 3	3 à 4	4 à 5	Total 0 à 5 ans	6 à 10	11 à 15	16 et 17	total
Mineurs confiés à l'ASE (par décision judiciaire ou administrative)	1 725	2 345	2 782	3 279	3 871	18 400	28 600	40 300	20 900	126 000
Placements directs (dans un service ou établissement)	nd	nd	nd	nd	nd	Nd	nd	nd	nd	21 000
									total	147 000

Source : DREES (Séries statistiques ; n°130 – avril 2009 ; Bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2007 ; Guillaume BAILLEAU et Françoise TRESPEUX) ; données France entière ; nombres arrondis

²² L'ONED dénombreait ainsi environ 18 500 « jeunes majeurs » accueilli hors du domicile parental par décision administrative ou judiciaire au 31/12/2006 (NOTA : ce nombre de 18 500 ne résulte pas que des seules situations du type B, des situations des types A ou C ou D ou E conduisent à ce que les services des conseils généraux et/ou les juges des enfants considèrent qu'une prise en charge avec hébergement est indispensable au moment où de nombreux jeunes relevant de la protection de l'enfance atteignent leur majorité à 18 ans).

²³ Ce souhait exprimé par un jeune majeur ne garantit pas qu'il sera accueilli avec plaisir par ses parents ou qu'il restera plusieurs années à leur domicile. En effet, le retour en famille peut, dès les premières semaines ou les premiers mois, s'avérer impossible, parce qu'il n'est pas véritablement accepté par les parents et/ou parce que le jeune adulte se trouve confronté à une réalité familiale qu'il avait idéalisée pendant le temps de sa séparation.

²⁴ Les conseils généraux devraient établir spécialement des données concernant ces enfants dont ils ont tendance à considérer, notamment en raison de la position des juges des enfants à leur égard, que le suivi de leur situation leur échappe (cependant la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et notamment son art. 18 modifiant l'art. L. 221-4 du CASF, devraient conduire à une modification de ces pratiques). En effet, si les juges recourent à ce choix que leur ouvre l'art. 375-3 CC, c'est très souvent parce les relations de ces enfants avec leurs parents sont complexes (notamment à cause de troubles psychiques ou de déficiences mentales) et il conviendrait donc que leur « projet de vie » soit étudié d'autant plus régulièrement et particulièrement.

[99] Par ailleurs, 2 autres types de situations très particulières mais cependant fréquentes doivent être mentionnées.

[100] Tout d'abord, les situations où la mère est isolée et relève d'un accueil en centre maternel (voir le 4° de l'art. L.222-5 du CASF) ; dans ce cas, il n'y a pas séparation de l'enfant d'avec sa mère. Ce type de situation se rencontre fréquemment pour les femmes qui cumulent un problème d'hébergement et des difficultés sociales, voire psycho-sociales (pour mémoire, plusieurs milliers d'enfants sont accueillis, chaque année, en centre maternel).

[101] Ensuite et surtout, au vu des nombres d'enfants concernés et des raisons qui fondent ces situations, les enfants dont les parents ont été dessaisis (totalement ou partiellement) de leur autorité parentale par application de l'art. 377 CC. Le recensement effectué par le ministère de la justice du nombre de décisions ne distingue pas les délégations partielles et les délégations totales et ne compte pas le nombre de mineurs concernés par ces décisions ; cependant ce nombre est :

- particulièrement important : environ 3 300 décisions par an (depuis l'année 2004) ;
- en forte croissance : il était d'environ 2 500 à 3 000 (entre 2000 et 2003) ;
- produit des effets cumulatifs : les décisions sont prises jusqu'à la majorité de l'enfant.

1.2.3.2. Pour de nombreux enfants, la durée de prise en charge par l'ASE avant l'acquisition du statut de pupille de l'Etat est très longue.

[102] Les données ci-après sont reprises de l'enquête annuelle sur la situation de pupilles de l'Etat au 31 décembre 2007, effectuée par l'ONED²⁵ auprès des services des conseils généraux.

Tableau 5 : Age lors de leur admission des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2007

Âge lors de l'admission	Total	% par âge lors de l'admission	Âge lors de l'admission	% cumulés par âge lors de l'admission
0 - 1 an	985	42,6%	Moins d'1 an	42,6%
1 - 2 an	32	1,4%	Moins de 2 ans	44,0%
2 - 3 ans	89	3,8%	Moins de 3 ans	47,8%
3 - 4 ans	97	4,2%	Moins de 4 ans	52,0%
4 - 5 ans	107	4,6%	Moins de 5 ans	56,7%
5 - 6 ans	106	4,6%	Moins de 6 ans	61,2%
6 - 7 ans	135	5,8%	Moins de 7 ans	67,1%
7 - 8 ans	131	5,7%	Moins de 8 ans	72,8%
8 - 9 ans	130	5,6%	Moins de 9 ans	78,4%
9 - 10 ans	103	4,5%	Moins de 10 ans	82,8%
10 - 11 ans	116	5,0%	Moins de 11 ans	87,8%
11 - 12 ans	72	3,1%	Moins de 12 ans	91,0%
12 - 13 ans	69	3,0%	Moins de 13 ans	93,9%
13 - 14 ans	56	2,4%	Moins de 14 ans	96,4%
14 - 15 ans	36	1,6%	Moins de 15 ans	97,9%
15 - 16 ans	27	1,2%	Moins de 16 ans	99,1%
16 - 17 ans	16	0,7%	Moins de 17 ans	99,8%
17 à 18 ans	5	0,2%	Moins de 18 ans	100,0%
Total	2 312	100%		

Source : ONED (2009)

²⁵ Les enquêtes sur la situation de pupilles de l'Etat au 31 décembre 2006 et 2007 ont été réalisées par Juliette HALIFAX ; celle sur situation de pupilles de l'Etat au 31 décembre 2005 par Isabelle FRECHON ; au préalable (et comme déjà indiqué) la DGAS était chargée de cette enquête.

Tableau 6 : durée de présence à l'ASE avant leur admission des pupilles de l'Etat au 31 déc. 2007

Durée de présence à l'ASE avant admission	Total	% par durée de présence à l'ASE	Durée de présence à l'ASE avant admission	% cumulés par durée de présence à l'ASE
Admission directe	1 063	46,0%	Admission directe	46,0%
0 - 1 an	94	4,1%	Moins d'1 an	50,0%
1 - 2 ans	84	3,6%	Moins de 2 ans	53,7%
2 - 3 ans	186	8,0%	Moins de 3 ans	61,7%
3 - 4 ans	156	6,7%	Moins de 4 ans	68,5%
4 - 5 ans	159	6,9%	Moins de 5 ans	75,3%
5 - 6 ans	118	5,1%	Moins de 6 ans	80,4%
6 - 7 ans	112	4,8%	Moins de 7 ans	85,3%
7 - 8 ans	87	3,8%	Moins de 8 ans	89,1%
8 - 9 ans	80	3,5%	Moins de 9 ans	92,5%
9 - 10 ans	56	2,4%	Moins de 10 ans	94,9%
10 - 11 ans	53	2,3%	Moins de 11 ans	97,2%
11 - 12 ans	32	1,4%	Moins de 12 ans	98,6%
12 - 13 ans	14	0,6%	Moins de 13 ans	99,2%
13 - 14 ans	10	0,4%	Moins de 14 ans	99,7%
14 - 18 ans	8	0,3%	De 15 à 18 ans	99,9%
Total	2 312	100%		

Source : ONED (2009)

[103] Les données des deux tableaux précédents portent sur les pupilles de l'Etat présents au 31 décembre 2007. Elles ne permettent donc de formuler que certains types de constats ; en effet des enfants devenus pupilles au cours de l'année 2007 ont été adoptés tout au long de l'année 2007 (par exemple, un enfant né en début d'année 2007 dans le cadre du secret et adopté avant le 31 décembre 2007). Sous cette réserve, ces données chiffrées confirment plusieurs constats déjà présentés dans les pages précédentes.

[104] Le constat le plus frappant est que de façon très prépondérante en France actuellement, deviennent pupilles de l'Etat, des enfants nés dans le cadre du secret. Ainsi parmi les pupilles au 31 décembre 2007, environ 40%²⁶ sont des d'enfants nés dans le cadre du secret (ils sont recensés comme « pupilles » au 31 décembre 2007 car ils n'ont pas été encore adoptés ; mais quasiment tous sont en voie de l'être au cours des premiers mois voire semaines de l'année 2008).

[105] D'autres constats peuvent être effectués pour les autres enfants, devenus pupilles après avoir été admis à l'ASE pendant plus de 1an²⁷, en gardant à l'esprit que des adoptions sont prononcées d'une part, tout au long de l'année et, d'autre part, que ces adoptions ne sont pas réalisées de façon mécanique en fonction des critères d'âge lors de l'admission comme pupille et/ou de durée de présence à l'ASE avant l'admission. Pour ces 1 155 pupilles, il apparaît que :

- 75% ont été confiés à l'ASE pendant une durée de 3 à 13 ans, avant de devenir pupille (81% si la durée de prise en charge par l'ASE s'étend de 2 à 13 ans) ;
- environ 60% obtiennent le statut de pupille alors qu'ils ont entre 4 et 11 ans ; ce qui est peut être comparé au pourcentage (65%) du nombre de ces pupilles ayant été confiés à l'ASE pendant une durée de 2 à 8 ans.

²⁶ Ce pourcentage (environ 40%) est déduit des données relatives à l'âge lors de l'admission (voir tableau n°5 : 42,6% des pupilles ont entre 0 et 1 an lors de leur admission) et à la durée de présence à l'ASE avant l'admission comme pupille (voir tableau n°6 : 46,0% des pupilles ont été admis directement). Il faut en effet tenir compte notamment des enfants dont les parents ont consentis à l'adoption.

²⁷ C'est le cas de 50% des pupilles présents au 31 décembre 2007.

[106] Ces constats rejoignent ceux qui découlent de la lecture directe des nombres d'enfants ayant obtenu le statut de pupille au cours de l'année 2007 par application de l'art. 350 (voir ci-dessous).

Tableau 7 : Enfants devenus pupilles en 2007 à la suite d'une déclaration judiciaire d'abandon

Âge lors de l'admission	Effectifs	Pourcentage	Pourcentage cumulé
Moins de 2 ans	10	1,2	1,2
2 à 3 ans	69	8,1	9,2
3 à 4 ans	87	10,2	19,4
4 à 5 ans	89	10,4	29,8
5 à 6 ans	83	9,7	39,5
6 à 7 ans	94	11,0	50,5
7 à 8 ans	87	10,2	60,7
8 à 9 ans	74	8,7	69,4
9 à 10 ans	67	7,8	77,2
10 à 11 ans	66	7,7	84,9
11 à 12 ans	40	4,7	89,6
12 à 13 ans	30	3,5	93,1
13 à 14 ans	23	2,7	95,8
14 à 15 ans	16	1,9	97,7
15 à 16 ans	8	0,9	98,6
16 à 17 ans	9	1,1	99,6
17 à 18 ans	3	0,4	100,0
Total	855	100	

Source : ONED (Juliette HALIFAX ; 2009)

[107] Ainsi, les enfants qui ont obtenu le statut de pupille par application de l'art. 350 au cours de l'année 2007 avaient :

- moins de 4 ans : pour environ 20% d'entre eux ;
- entre 4 et 8 ans : pour environ 40% d'entre eux ;
- entre 8 et 13 ans : pour environ 35% d'entre eux ;
- entre 13 et 18 ans : pour environ 5% d'entre eux.

[108] Cet âge relativement élevé des enfants qui deviennent pupilles de l'Etat par application de l'art. 350 s'explique largement par la durée pendant laquelle ils sont confiés à l'ASE avant de devenir pupille : 6,1 ans en moyenne France entière.

[109] Selon les départements, cette durée moyenne de prise en charge à l'ASE d'un enfant avant qu'il ne devienne pupille de l'Etat s'inscrit dans un intervalle allant de 3,5 ans à 8,5 ans (voire plus longtemps pour quelques départements).

[110] En conséquence, parce que les constats faits à partir de diverses voies sont concordants, il est possible d'affirmer de façon sommaire que les enfants qui deviennent pupilles de l'Etat par déclaration judiciaire ont en général plus de 4 ans après avoir été confiés à l'ASE, alors qu'ils n'avaient que quelques mois ou quelques années.

[111] Ces données chiffrées conduisent à formuler l'hypothèse que les services de l'ASE ne décident d'engager que tardivement, voire de façon exceptionnelle, une procédure visant à ce qu'un enfant soit déclaré abandonné.

[112] Des informations recueillies par la mission IGAS et confortant l'hypothèse d'engagement tardif de la procédure d'art 350 CC sont présentées ci-après, tandis que la question des délais procéduraux est traitée plus loin (en 2.5).

- 1.2.3.3. De nombreux enfants séparés de leurs parents dans l'année de leur naissance sont encore accueillis dans un établissement ou par une assistante familiale alors qu'ils ont 4 ou 5 ans

[113] La mission IGAS a transmis aux services départementaux un questionnaire (voir annexe 5²⁸) en leur demandant de remplir le tableau ci-après.

Tableau 8 : Nombre de jeunes enfants confiés à l'ASE le 30/06/2009, selon l'année de leur naissance et l'année où leur séparation d'avec leur(s) parent(s) a commencé (l'année (n) de leur « premier placement »)

<i>en nombre d'enfants</i>	Années de naissance					
	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Année (n) à partir de laquelle l'enfant a été confié à l'ASE						
2009	.....	.....	.....	.....	.....	.....
2008	XXXXXX	.....	.....	.....	.....	.....
2007	XXXXXX	XXXXXX	.....	.....	.....	.....
2006	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	.....	.....	.....
2005	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	.....	.....
2004	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	.....
total (= nombre d'enfants confiés à l'ASE, le 30/06/09 par année de naissance)	.....	.....	.....	.....	.....	.....

[114] Pour les 18 départements²⁹ ayant correctement rempli toutes les données demandées et qui représentent en population environ 17,5% de la population métropolitaine française, le constat le plus marquant est le nombre d'enfants confiés à l'ASE au cours de leur première année et qui étaient encore confiés à l'ASE le 30 juin 2009 (voir tableau suivant).

Tableau 9 : Enfants confiés à l'ASE au cours de leur première année et qui étaient encore confiés à l'ASE le 30 juin 2009

	Année de naissance						total
	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
Nombre d'enfants	126	286	284	234	261	21	1 403

Source : IGAS

[115] Si ces chiffres sont extrapolés au niveau national, ils conduisent à évaluer à environ 9 000 le nombre d'enfants de 0 à 5 ans, qui ont été confiés à l'ASE au cours de la première année de leur vie et qui étaient encore confiés à l'ASE le 30 juin 2009.

[116] Ce nombre peut être comparé au nombre de 18 400 enfants de 0 à 5 ans confiés à l'ASE le 31 décembre 2007 constaté par la DREES (voir ci-dessus). En admettant que ce nombre a peu varié, un an et demi plus tard, environ 50% des enfants de 0 à 5 ans confiés à l'ASE à une date donnée (par exemple le 31 juin 2009) vivraient donc séparés de leurs parents depuis l'année de leur naissance.

²⁸ 32 questionnaires remplis totalement ou partiellement ont été reçus et exploités

²⁹ Tous ces départements sont métropolitains et leur taille (par référence aux « catégories » retenues en 1.2.2.2) est : petite (3) ; moyenne (5) ; importante (7) ; très grande (3)

- [117] Ce pourcentage approximatif au niveau national est confirmé par les données transmises par les services des conseils généraux en réponse à l'IGAS, par le calcul du pourcentage d'enfants confiés à l'ASE au cours de leur première année vis-à-vis de l'ensemble des enfants de la même classe d'âge confiés à l'ASE le 30 juin 2009 (voir tableau ci-dessous).

Tableau 10 : Pourcentage des enfants confiés à l'ASE au cours de leur première année, dans l'ensemble des enfants de la même classe d'âge confiés à l'ASE le 30 juin 2009

	Année de naissance					
	2009	2008	2007	2006	2005	2004
% des enfants confiés au cours de leur première année	100%	70%	52%	33%	33%	23%

Source : Données IGAS

- [118] La décroissance du pourcentage, plus l'année de naissance est lointaine, s'explique aisément par le fait que la décision qu'un enfant doit être confié à l'ASE peut être prise dans les années qui suivent celles de sa naissance.
- [119] Pour ces nombreux enfants qui sont confiés à l'ASE au cours de l'année qui suit leur naissance, la question de l'application de l'art. 350 CC se pose tout particulièrement. En effet, la conjonction de leur séparation d'avec leur parent, au cours de leur première année de vie, et les décisions judiciaires qui renouvellent leur prise en charge par l'ASE, au cours des années suivantes, conduit à envisager que leurs parents ont d'extrêmes difficultés à pouvoir assurer leur éducation.

1.2.3.4. Une étude récente montre que dans les années 1990, de nombreux enfants qui auraient pu bénéficier du statut de pupille de l'Etat, n'y ont pas eu droit

- [120] Une enquête réalisée en 2008 par l'INED³⁰ dans deux départements sur des enfants nés au cours de l'année 1983 et ayant été séparés au moins une fois de leurs parents par décision judiciaire ou administrative, confirme qu'un pourcentage significatifs d'entre eux auraient pu bénéficier de l'application de l'art. 350 mais que ceci n'a pas été le cas.
- [121] Cette enquête portait sur les trajectoires institutionnelles d'enfants. Elle ne visait donc pas spécifiquement à apprécier si les conditions de recours à l'art. 350 avaient été réunies pour certains d'entre eux. Cependant, les résultats qui peuvent en être tirés ont une valeur démonstrative car :
- la cohorte de jeunes ayant bénéficié d'une prise en charge au titre de l'ASE (dont au moins un « placement ») a été constituée de façon systématique et est importante : 803 « parcours de vie » ont été reconstitués ;
 - les données recueillies pour chaque mineur portent sur les différents types d'intervention et leurs fondements, sur des éléments biographiques relatifs aux frères et sœurs et aux parents ainsi que sur l'existence de relations avec le père et la mère. Ainsi, dans le cas d'absence de relations (visite, courrier, appel téléphonique) pendant plusieurs mois, celle-ci a été systématiquement notée, de même que la reprise éventuelle de telles relations.

³⁰ Pour plus d'information sur cette enquête, voir le rapport remis en mars 2009 à la MiRe (Mission recherche du ministère ...) par Isabelle FRECHON, Stéphanie BOUJUT et Marie PLAGES : *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger. Trajectoires de prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*. Les auteurs précisent que, pour des raisons de confidentialité, les noms des départements ne sont pas précisés et que l'année 1983 est donnée à titre indicatif

[122] Etant donné la méthodologie retenue, plusieurs constats effectués par les auteurs de cette enquête sont particulièrement intéressants en regard de l'utilisation de l'art. 350. Ainsi, notamment le constat qu'à la fin de leur prise en charge, 95 enfants n'avaient plus de relations ni avec leur mère ni avec leur père (auxquels s'ajoutent 190 enfants qui n'avaient plus de lien avec leur père ou avec leur mère)³¹.

[123] Les informations recueillies par les auteurs sur l'âge des enfants au moment où débute cette absence de relations de la mère et du père avec leur enfant, permettent de dresser le tableau suivant :

Tableau 11 : Nombre d'enfants selon leur âge au moment de la rupture des relations par leurs parents

	Année de naissance					
	<2 ans	3 ou 4 ans	5 ou 6 ans	7 ou 8 ans	9 ou 10 ans	11 ou 12 ans
nombre d'enfants	4	1	3	5	7	13

Source : Enquête INED sur les placements d'enfants (ELAP)

[124] Certes les nombres d'enfants concernés peuvent apparaître faibles relativement au nombre d'enfants dont les parcours de vie ont été étudiés par cette enquête. Cependant, parmi ces 809 jeunes, nombreux sont ceux qui n'ont été séparés de leurs parents que pendant quelques années et/ou alors qu'ils avaient déjà plus de 10 ans. Parmi les autres, la question de l'application de l'art. 350 pouvait être posée, pour tous ceux avec lesquels leurs parents avaient cessé d'avoir des relations alors qu'ils avaient entre 0 et 8 ans, soit 13 enfants, ainsi que pour ceux ayant connu une fin de ces relations quand ils avaient entre 9 et 12 ans, soit 20 enfants.

[125] Ce nombre de 33 enfants est cependant significatif d'une très forte réticence envers l'utilisation de l'art. 350. Or cette réticence est constatée pour des situations qui remontent, environ, aux années 1985 à 1995, soit avant la baisse observée au plan national du nombre de déclaration judiciaire d'abandon.

[126] Une observation semblable a été faite, en 2009, dans le cadre d'un contrôle IGAS sur l'ASE d'un département. L'étude d'un échantillon, choisi aléatoirement, de 45 dossiers d'enfants séparés de leurs parents au 30 mars 2009, a montré que, pour 3 d'entre eux, la question de l'art. 350 aurait dû être posée alors que ces enfants avaient moins de 5 ans ; en outre, l'absence constatée de relations ultérieures avec leurs parents justifie d'autant plus qu'une déclaration judiciaire d'abandon aurait été bien fondée.

[127] La convergence des résultats de ces différentes approches conduit à estimer que de nombreux enfants auraient pu connaître un autre parcours de vie que celui de rester « confiés à l'ASE » ou « en placement direct » dès lors qu'ils auraient été reconnus abandonnés par application de l'art. 350 CC ou que leur parents auraient consentis à leur adoption (art. 348 CC). Toute estimation de leur nombre, parmi les 147 000 mineurs séparés de leurs parents au 31 décembre 2007, ne peut que susciter des remarques fondées sur la fragilité de la méthodologie employée. Il peut cependant être avancé avec prudence que, au cours de chacune des années récentes plusieurs centaines d'autres enfants auraient pu voir leurs parents consentir à leur adoption (art. 348 CC) ou auraient pu être déclarés abandonnés (art. 350 CC).

³¹ Les auteurs ont aussi noté l'éventuel décès des parents ; parmi ces 95 enfants, 22% sont orphelins de père ; 6% sont orphelins de mère et 15% sont orphelins de père et mère.

1.3. Les réticences à toucher au lien de filiation produisent des conséquences sur les parcours de vie d'enfants ainsi que sur les services sociaux

- [128] L'application de l'art. 350 du CC conduit à pouvoir toucher au lien de filiation entre un enfant et ses parents. Cet effet induit des réticences, volontaires ou non, tant des professionnels chargés de l'éducation de cet enfant que des responsables administratifs et judiciaires. Ces réticences peuvent se manifester à chacune des étapes (précisées en 2.5 ci-après) qui vont du constat, d'un « désintérêt manifeste » jusqu'à ce qu'une déclaration judiciaire d'abandon soit prononcée puis devienne incontestable.
- [129] Ces réticences à toucher au lien de filiation produisent plusieurs types de conséquences³² qui portent à la fois sur les enfants concernés et sur les divers intervenants dans le système de protection de l'enfance.

1.3.1. Les enfants qui bénéficient d'une déclaration judiciaire d'abandon ont en majorité plus de 5 ans

- [130] Dès lors que le « désintérêt manifeste » des parents est constaté (et il ne peut l'être qu'après un an révolu) la succession des étapes techniques et procédurales, chacune pouvant soulever des difficultés, retarde l'âge auquel un enfant obtient le statut de pupille de l'Etat. En reprenant ici sommairement quelques observations déjà présentées pour les enfants ayant été pupilles par application de l'art. 350 au cours de l'année 2007 : environ 20% seulement avaient moins de 4 ans au jour de leur admission comme pupille de l'Etat ; 40% avaient entre 4 et 8 ans ; 35% avaient entre 8 et 13 ans ; et 5% entre 13 et 18 ans.
- [131] De même, en reprenant les informations déjà présentées sur la durée de la présence à l'ASE des pupilles de l'Etat au 31 décembre 2007 et en ne comptant pas les enfants devenus pupilles après un accouchement dans le secret : 55% de ces enfants ont été confiés à l'ASE pendant une durée de 3 à 8 ans avant de devenir pupille (ce pourcentage s'élève à 75% si la durée de présence à l'ASE est portée jusqu'à 13 ans). Ainsi, un enfant devient pupille d'Etat par application de l'art. 350 après avoir été confié à l'ASE pendant 6,1 ans, en moyenne.
- [132] Si l'on complète ces données en rappelant que 20% des admissions sont intervenues pour des enfants ayant entre 6 et 8 ans (et environ 15 % pour des enfants ayant entre 8 et 10 ans) et si l'on retient comme critère d'une adoption tardive, un âge de l'enfant supérieur à 5 ans³³, plus de la moitié des enfants déclarés judiciairement abandonnés ne pourront bénéficier que d'une « adoption tardive », à cause de délais techniques ou de tergiversations.

1.3.2. Les enfants déclarés abandonnés par application de l'art. 350 CC sont souvent adoptés par les familles d'accueil qui en assurent la garde

- [133] L'importance de ces durées de prise en charge par l'ASE explique qu'une large proportion des enfants déclarés abandonnés par application de l'art. 350 CC soient adoptés par l'assistant familial et son conjoint qui l'accueillent. En effet, se combinent alors deux raisons :
- l'attachement porté par les membres de la famille d'accueil à cet enfant qui vit chez eux depuis de nombreuses années ;

³² Avant de décrire ces conséquences négatives, il est nécessaire de bien préciser, de façon liminaire, que ce qui est présenté ci-après ne vise aucunement à mettre en cause les responsables décisionnaires, qu'ils soient travailleurs sociaux à la base des décisions, leur encadrement ayant pouvoir de décision ou les magistrats. De même, ne sont pas mises en question les prises en charge « au long cours » d'enfants dont la situation familiale est complexe et dont les problématiques personnelles sont souvent, elles aussi, complexes. Ces prises en charge sont assurées avec beaucoup de dévouement et de professionnalisme par les responsables déjà cités ainsi que par les personnes et institutions qui accueillent, au quotidien, ces enfants en tentant de maintenir des relations avec leurs parents, quelles que soient les difficultés rencontrées pour assurer ce maintien de relations.

³³ Cet âge de 5 ans est l'âge moyen cité dans les réponses au questionnaire de l'IGAS qui mentionnent en général des âges allant de 3 à 8 ans; au contraire les professionnels qui pratique des adoptions tardives citent des âges allant de 6 à 13 ans

- l'intégration de cet enfant dans cette famille d'accueil qu'il considère d'autant plus facilement comme « sa » famille qu'il n'avait pas de contacts avec ses parents.

[134] Les responsables des services sociaux rencontrés par la mission ont tous rappelé que, dans le cas où un enfant est déclaré abandonné par application de l'art. 350 alors qu'il est accueilli depuis plusieurs années par une famille d'accueil, la première question qu'ils se posent est de savoir si cet enfant peut continuer de s'épanouir dans cette famille d'accueil. Puis, s'ils considèrent qu'il en est ainsi, ils posent à l'assistant familial la question : « voudriez-vous, vous-même et votre conjoint adopter cet enfant ? ».

[135] L'assistant familial et son conjoint sont alors souvent confrontés à un choix difficile : se sentent-ils prêts (ainsi que leurs propres enfants s'ils en ont) à « laisser partir » un enfant qui a grandi chez eux depuis plusieurs années et qui peut considérer que la famille d'accueil était « sa » famille ? Il n'est pas surprenant que la réponse soit favorable dans presque la moitié des cas, alors même que l'assistant familial cessera de toucher la rémunération qui lui était versée (en effet cet enfant deviendra son enfant et cessera donc de lui être confié par l'ASE³⁴).

1.3.3. Les travailleurs sociaux et leurs responsables subissent les effets de la lente avancée des procédures engagées en vue d'une déclaration judiciaire d'abandon

[136] Avant qu'une requête fondée sur l'art. 350 soit déposée au TGI puis tout au long de la procédure (voir 2.4) jusqu'à ce que le jugement soit devenu incontestable, les travailleurs sociaux en relation avec cet enfant et leurs responsables sont dans une position où ils doivent à la fois, se placer dans l'hypothèse où cette requête va aboutir tout en devant faire preuve de la plus grande prudence vis-à-vis de l'enfant et ceux qui le prennent en charge au quotidien. Autrement dit, les responsables d'une part, doivent agir de façon à ce que la procédure engagée aboutisse et se préparer à ce qu'il en soit le cas ; d'autre part, ils ne peuvent donner aucune information à l'enfant sur l'engagement de la requête en déclaration judiciaire d'abandon et ne doivent donner que très peu d'informations aux professionnels en relation avec l'enfant.

[137] Cette situation est très inconfortable autant pour les responsables qui doivent garder secrètes des informations que pour les professionnels qui doivent accepter cette rétention d'informations, même s'ils en comprennent la logique.

[138] Quand un délai d'environ un an sépare le jour de la réunion de synthèse ayant conclu à la nécessité de recourir à l'art. 350 et le jour où le jugement est devenu incontestable, l'inconfort ressenti tant par les responsables que par les travailleurs sociaux (assistant familial inclus) n'apparaît pas poser de problème.

[139] Mais quand ce délai s'étend sur 2 ans, voire 3 avant une décision en première instance, cet inconfort peut générer des difficultés personnelles et/ou institutionnelles ; ces difficultés étant accrues en cas d'appel.

[140] Dans tous ces cas, s'ajoutent aux problèmes liés à la rétention d'information présentés ci-dessus, la nécessité de produire des notes d'informations actualisées qui devront être présentées aux magistrats. Ceux-ci demandent en effet, pour apprécier au mieux la situation au moment de leur décision, de disposer de toutes les informations relatives à l'enfant et à ses relations avec ses parents, depuis l'introduction de la requête. Les fréquents reports d'audience (voir 2.5) sont sources de demandes complémentaires.

[141] La production de ces documents se traduit, bien sûr, par des activités complémentaires qui, de surcroît doivent être particulièrement bien réalisées et, en outre, ravivent la conscience de l'asymétrie de l'information décrite ci-dessus et les difficultés qu'elle induit.

³⁴ De nombreux conseils généraux ont décidé le versement d'une allocation spéciale aux assistants familiaux qui adoptent un enfant qui leur était confié ; cependant cette allocation forfaitaire est loin d'être équivalente à une rémunération mensuelle versée jusqu'à la majorité de l'enfant (voire au-delà, en cas de contrat jeune majeur).

[142] Si, in fine, le TGI (ou la cour d'appel) prononce la déclaration judiciaire d'abandon, les efforts et difficultés traversés apparaissent justifiés. Mais si la décision du TGI (ou de la cour d'appel) est un refus, s'ajoutera à la probable incompréhension de la décision, la frustration de ne pas voir aboutir leurs efforts pour que l'intérêt d'un enfant soit pris en compte.

[143] De toute façon, pour les responsables de l'ASE et pour les travailleurs sociaux concernés par la situation (ainsi que pour leurs collègues qui ne manqueront pas d'être tenus informés) la lenteur des procédures et des refus qui peuvent leur paraître injustifiés, constituent des freins qui expliquent les réticences à déposer de requêtes et donc, le caractère tardif de celles-ci (voir annexe 6-1). Pour reprendre les mots d'un responsable rencontré par la mission IGAS : *« nous préférons réaliser des constats bien au-delà de ce que la loi prévoit pour ne pas nous heurter à des difficultés ultérieures ; cela peut paraître dommage pour les enfants, mais l'expérience nous a appris qu'en voulant aller vite, en fait, on risque de perdre du temps. »*

1.3.4. Le recours à l'art. 377 CC s'explique souvent par le constat tardif de l'absence de relations de parents avec leur enfant

[144] Un des autres effets induits par les réticences à utiliser l'art 350 CC est le fréquent recours à l'art. 377 CC. La séquence des faits et décisions est alors la suivante :

- les services de l'ASE peuvent constater un « désintérêt manifeste » de la part de parents à l'égard de leur enfant ;
- pour autant, ces services hésitent à s'engager dans le dépôt d'une requête visant à l'application de l'art. 350 CC (notamment pour les raisons décrites ci-dessus en 1.3.3) ;
- les années passent et la possibilité d'un constat de « désintérêt manifeste » reste d'actualité. Alors que l'application de l'art. 350 apparaît d'autant plus fondée, s'ajoute aux causes de l'hésitation précédente, l'appréciation des travailleurs sociaux que *« l'enfant grandit bien dans sa famille d'accueil et qu'il pourrait se révéler préjudiciable pour lui qu'il ait à subir un nouveau traumatisme s'il advenait qu'il perde ses repères actuels et doive en retrouver d'autres (ce qui d'ailleurs n'est pas certain) dans une autre famille »*³⁵ ;
- les services de l'ASE sont confrontés à l'absence de réponse des parents pour des actes non usuels de l'enfant qui leur est confié. Ces parents demeurant titulaires de l'autorité parentale, cette absence de réponse provoque des difficultés pratiques compliquées à surmonter (par exemple pour l'orientation scolaire de cet enfant ou pour des traitements médicaux dont il a besoin) ;
- les conditions d'application de l'art. 377 CC sont alors ouvertes et le service de l'ASE demande son application : *« En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale ».*

[145] Or non seulement, la demande de délégation de l'autorité parentale peut être facilement argumentée, mais aussi les conséquences de la décision judiciaire sont moins fortes pour l'enfant et ses parents : cet enfant ne devient pas pupille de l'Etat, il ne peut donc pas être adopté et le lien de filiation ne pourra pas être rompu. En outre ce ne sont pas les mêmes magistrats qui statuent.

³⁵ Cette citation est extraite du dossier d'un enfant de 12 ans pour lequel les services d'un conseil général ont demandé que soit prononcée une délégation totale de l'autorité parentale. Plus précisément, cette citation reprend un paragraphe du rapport de synthèse relatif à cet enfant, alors qu'il avait 6 ans et était accueilli depuis 3 ans dans une famille d'accueil à la suite d'une décision judiciaire fondée sur des faits de violence physique grave de sa mère. Depuis cette séparation, cette mère ne témoignait pas d'un réel intérêt pour son enfant (par ex. : absence fréquente aux visites médiatisées ; aucun signe pour ses anniversaires ; pas de cadeau de Noël ; ...). L'extrait d'acte de naissance ne mentionne pas de reconnaissance paternelle.

- [146] Ce recours à l'art. 377 CC est donc, pour les responsables et les travailleurs sociaux de l'ASE ainsi que pour les établissements ou les assistants familiaux auxquels ces enfants sont confiés, à la fois techniquement plus facile à obtenir (et voir ci-dessus 1.3.3) et à l'origine de conséquences qui sont moins importantes et enlèvent même en pratique un certain nombre de formalités. En effet, l'ASE étant substituée aux parents dans l'exercice de l'autorité parentale, le rôle du juge des enfants en application de l'art. 375 CC n'a plus de raison d'être.
- [147] Le président du conseil général et, par délégation, son service de l'ASE assure la tutelle sur l'enfant. Cette situation n'est pas choquante en soi ; cependant elle ne permet pas à ces mineurs de bénéficier de l'attention régulière du « conseil de famille des pupilles de l'Etat ». En effet, si la situation n'est obligatoirement revue qu'une fois par an en application de l'article L 224-1 du CASF, comme pour tout enfant confié à l'ASE, le conseil de famille joue un rôle de tiers et permet, dès qu'un pupille de l'Etat est en âge de présenter lui-même son point de vue³⁶, d'être entendu par d'autres personnes que les responsables de l'ASE.
- [148] En résumé et sommairement, l'absence de recours à l'art. 350 CC à partir du moment où des parents se désintéressent manifestement de leur enfant est palliée, quelques années plus tard quand ce désintérêt manifeste pose des problèmes aux services auxquels cet enfant est confié, par le recours à l'art. 377 CC. C'est-à-dire, comme l'a indiqué à la mission, le responsable d'un département : « *L'art. 377 est très commode : il permet de ne pas poser la question de la déclaration judiciaire d'abandon, avec toutes les conséquences que cela entraîne ; puis, quand les parents sont complètement perdus de vue, on a toujours cette solution juridique* ».
- [149] D'ailleurs, la séquence qui voit successivement l'ASE demander l'application de l'art. 377 CC puis l'art. 350 apparaît relativement peu fréquente. Dans leur réponse au questionnaire de l'IGAS ; 30% des départements ont mentionné une telle succession de décisions judiciaires (mais pour moins de 5 enfants par an).
- [150] En regard du nombre déjà cité (environ 3 300 décisions par an) de délégations partielles ou totales d'autorité parentale, montre que cet enchaînement de constats et de choix s'arrête donc le plus souvent avant que ne soit engagée une requête visant à ce que l'enfant soit déclaré abandonné.

1.3.5. De nombreux mineurs sont pris en charge par l'ASE depuis la période de leur petite enfance jusqu'à l'âge de leur majorité, voire au delà

- [151] Les statistiques nationales sur les enfants confiés à l'ASE ne permettent pas de savoir, en fonction de l'âge de ces mineurs, depuis combien d'années ceux-ci sont séparés de leurs parents. Pour arriver à interpréter les statistiques existantes, il faut donc tenir compte de ce que la séparation d'un enfant de ses parents est, par principe et le plus souvent en pratique, une décision de durée limitée.
- [152] Cependant, quelques constats peuvent être opérés à partir du tableau suivant :

Tableau 12 : Nombre de mineurs confiés à l'ASE au 31/12/2007, en fonction de leur âge

Age des mineurs	1 à 2 ans	3 à 4 ans	5 à 6 ans	7 à 8 ans	9 à 10 ans	11 à 12 ans	13 à 14 ans	15 à 16 ans	17 à 18 ans
Mineurs confiés à l'ASE	2 350	3 280	4 390	5 330	6 240	6 870	7 750	9 640	10 550

Source : DREES (Séries statistiques ; n°130 – avril 2009 ; Bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2007 ; Guillaume BAILLEAU et Françoise TRESPEUX) ; données France entière ; nombres arrondis

³⁶ Ce point de vue peut notamment porter sur son souhait d'être ou non adopté.

[153] L'accroissement du nombre d'enfants confiés, à mesure que l'âge augmente³⁷ est très important. Deux types de raisons sont à l'origine de cet accroissement :

- l'augmentation de la fréquence et/ou de l'intensité des difficultés éducatives auxquelles les enfants (et leurs parents) sont confrontés ; ainsi de nombreux pré-adolescents et adolescents doivent être séparés de leurs parents alors que, quelques années plus tôt, le cadre familial convenait à leur éducation ;
- pour toute classe d'âge, le nombre d'enfants pour lesquels commence une séparation d'avec leur parents est supérieur au nombre d'enfants qui reviennent au domicile parental.

[154] Ce deuxième phénomène traduit notamment ce qu'un responsable de l'ASE rappelait aux membres de la mission comme une évidence en faisant référence aux nouvelles modalités d'intervention organisées par la loi du 5 mars 2007³⁸ : « il est beaucoup plus facile de retirer un enfant que de réussir son retour au domicile familial après quelques mois ou quelques années de séparation physique ».

[155] Pour les enfants dont les parents sont confrontés à des difficultés personnelles particulièrement graves, au point que le recours à l'art. 350 CC aurait pu être envisagé, la séparation d'avec leur parents durera très probablement jusqu'à leur majorité et, au-delà, un « contrat jeune majeur » pouvant être accordé par les services départementaux.

[156] Selon que l'on se place du point de vue de l'enfant ou des institutions chargées de la protection de l'enfance, deux conséquences découlent de ces constats : d'une part, des enfants « grandissent à l'ASE » (et aujourd'hui encore se définissent comme « enfant de la DDASS ») ; d'autre part, les services départementaux de l'ASE et les juges des enfants doivent prendre en charge ces situations « au long cours » pendant de très nombreuses années. Certes, en ce qui concerne les « placements directs », le service de l'ASE ne joue qu'un rôle très réduit ; ceci-dit la charge financière correspondant à l'accueil de ces jeunes est supportée par le département ; or, comme déjà indiqué, environ 20 000 mineurs étaient en « placement direct » le 31 décembre 2007.

2. LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION JUDICIAIRE D'ABANDON SONT A REFORMER

2.1. Le maintien des liens de filiation est actuellement une référence primordiale dans le travail social

2.1.1. Cette référence est commune à l'ensemble des intervenants du champ social

[157] La filiation est une notion juridique qui structure largement l'organisation sociale. Elle entraîne normalement l'exercice de l'autorité parentale qui a pour objet la protection et l'éducation de l'enfant. Sa portée est donc à la fois symbolique et matérielle.

[158] Pourtant dans certains cas le lien de filiation ne correspond pas à la l'exercice réel d'une fonction parentale. C'est le cas lorsque les parents ne peuvent ou ne veulent prendre la responsabilité et assumer les charges de l'éducation de leurs descendants. Les pouvoirs publics sont alors amenés à intervenir, directement ou indirectement.

[159] La prise en charge des enfants rencontrant ce type de difficultés, mobilise de nombreux professionnels, appartenant à différentes institutions :

³⁷ Par simplification les données ne sont présentées que pour une tranche d'âge sur deux ; les nombres correspondant aux tranches d'âge « paires » se situent tous dans l'intervalle des nombres relatifs aux classes d'âge impaires inférieures et supérieures

³⁸ Il s'agit des modalités d'intervention à mi chemin entre l'action éducative en milieu ouvert et le « placement » tel que l'accueil séquentiel, etc.

- le département : les services sociaux, l'ASE, la PMI réunissent des professionnels nombreux : assistants de service social, éducateurs spécialisés, puéricultrices, médecins, cadres chargés de la protection de l'enfance...
- la justice : magistrats, éducateurs spécialisés...
- les associations : tous types de travailleurs sociaux (ainsi que des bénévoles)³⁹

[160] Mais, dans le champ qui nous préoccupe, celui de l'enfant dont les parents sont absents ou « intermittents »⁴⁰, interviennent également des soignants, particulièrement en psychiatrie, ou des tuteurs pour la gestion des biens des personnes sous tutelle.

[161] Ceux-ci, sans être investis d'une mesure en faveur de l'enfant peuvent parfois, selon nos interlocuteurs, intervenir cependant parfois dans les procédures le concernant, généralement en incitant fortement (voire en se substituant à eux) les parents à manifester leur attachement parental. Cette fonction parentale est alors présentée comme un élément de la dignité de la personne ou parfois même comme participant à leur traitement. Cette intervention de tiers, pour compréhensible qu'elle soit, est cependant discutable dans la mesure où elle peut conduire à des reprises de contact inopportunes pour l'enfant, voire particulièrement pénibles pour lui.

[162] Pour l'ensemble de ces intervenants, on constate que le maintien des liens parentaux est la mission prioritaire, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays européens⁴¹.

[163] Depuis le rapport Bianco-Lamy de 1980⁴², qui a constitué une révolution dans le travail social en faveur des enfants en recommandant d'envisager d'abord toutes les mesures de prévention permettant d'éviter le placement de l'enfant, les services en charge de l'enfance ont intégré cet impératif. Le « placement », intervention trop souvent envisagée d'emblée auparavant, n'est, depuis lors, décidée que si les autres modalités d'intervention ont échoué : assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), intervention d'une travailleuse en intervention sociale et familiale (TISF), accueil mère-enfant en maison maternelle et, bien sûr, en cas de maltraitance avérée.

[164] La loi du 5 mars 2007 assouplit encore les possibilités d'action en officialisant des pratiques expérimentales de placement « séquentiel », de placement au domicile des parents... .

[165] L'objectif des services est donc bien le maintien de l'enfant dans sa famille ou d'envisager un retour dans celle-ci. Dans cette perspective, les services sociaux organisent des relations régulières entre l'enfant et ses parents dont il a été séparés par une décision judiciaire (le plus souvent) ou administrative, à la demande des parents.

2.1.2. Le primat du principe du maintien des relations d'un enfant avec ses parents biologiques interdit d'envisager l'avenir d'un enfant avec d'autres parents

[166] Cette orientation ne peut être contestée dans son principe puisqu'elle correspond dans la grande majorité des cas à l'intérêt de l'enfant.⁴³

[167] Elle peut cependant aboutir à des implications excessives des travailleurs sociaux dans cette direction. Comme le disait un cadre d'un service d'ASE rencontré : « *les travailleurs sociaux travaillent à maintenir le lien, même si le lien n'est pas là* »⁴⁴.

³⁹ Ainsi que des bénévoles

⁴⁰ Cette expression a été utilisée par un des magistrats rencontrés

⁴¹ Voir en ce sens le rapport Colombani, p153-154

⁴² J.L .Bianco et P.Lamy, *L'aide à l'enfance demain*, La documentation française, 1980

⁴³ Rappelons la Convention internationale des droits de l'enfant qui reconnaît (art 7) un droit pour l'enfant de connaître ses parents et d'être élevé par eux, dans la mesure du possible.

⁴⁴ Citons aussi un questionnaire : « les combats à mener sont idéologiques, opposant ceux qui peuvent penser la rupture des liens à ceux qui ne le peuvent pas »

- [168] On comprend aisément dans ces conditions que le recours aux articles 350 ou 348 cc semble « à contre-courant » des objectifs poursuivis et puisse apparaître comme signant l'échec du travail social. Une majorité de questionnaires soulignent cet aspect des choses et certains évoquent la culpabilité des travailleurs sociaux, qui se considèrent comme en échec s'ils doivent admettre que les parents se désintéressent de leur enfant⁴⁵
- [169] Les situations de « délaissement parental » visées par le rapport Colombani peuvent être ainsi vécues comme des échecs quasi personnels pour des travailleurs sociaux, référents de longue date d'une famille pour laquelle ils ont réalisés de nombreux efforts afin de tenter un maintien ou une restauration des liens entre ces parents et leur(s) enfant(s).
- [170] Dès lors, il est compréhensible que les services sociaux ne prennent que très rarement l'initiative de recourir à l'art. 348 CC ou à l'art. 350 CC (et même de moins en moins, voir 1.2.1.2 et 1.2.2.3 ci-dessus) et cela d'autant plus qu'ils se sont engagés résolument dans le soutien à des parents en grande difficulté avec l'objectif d'un retour de l'enfant séparé dans sa famille ou, si celui-ci s'avère impossible, du maintien des liens avec celle-ci.
- [171] Ce constat était déjà celui du Conseil Supérieur de l'Adoption (CSA) dans un rapport de 2005⁴⁶ « Leur action (celle des services sociaux) consiste à rétablir des liens entre les parents et l'enfant et à privilégier pour cela toute démarche et toute forme de relation entre eux, même au prix du temps et d'une certaine instabilité de la situation juridique du mineur, alors que la procédure d'abandon tire les conséquences de l'absence de tels liens. Dans une grande mesure, elle est ressentie comme un échec de leur mission ».
- [172] Les articles 348 et 350 CC devraient pourtant davantage être perçus comme des modalités d'intervention relevant de la protection de l'enfance, non liées automatiquement à l'adoption⁴⁷, car le statut de pupille de l'Etat confère à l'enfant un statut stable et protecteur. La mission a noté que les services d'ASE considèrent en effet positivement, et de plus en plus, les Conseils de Famille des pupilles de l'Etat, comme jouant un rôle positif d'interpellation régulière sur la situation des enfants délaissés par leurs parents.
- [173] Ces articles sont d'ailleurs situés dans le chapitre VIII du Titre 1^{er} du code civil « de la filiation adoptive » et non dans le suivant « de l'autorité parentale » qui contient toutes les mesures destinées au soutien aux parents et aux enfants. Cette présentation donne à penser que le consentement à l'adoption ou la déclaration judiciaire d'abandon ne seraient destinés qu'à permettre des adoptions.
- [174] C'est pourquoi il semblerait préférable que les articles 348 et suivants ainsi que 350 du code civil trouvent leur place, non pas dans le Titre VIII relatif à la filiation adoptive, mais dans le Titre IX « de l'autorité parentale ».
- [175] Cette proposition figure d'ailleurs déjà dans le rapport du CSA de 2005 (déjà cité) relatif à la procédure judiciaire d'abandon. Il y était suggéré d'insérer dans ce chapitre I du Titre IX une nouvelle section III bis qui s'intitulerait « de la déclaration judiciaire d'abandon », après l'article 377-3 (traitant de la délégation d'autorité parentale).

⁴⁵ Citons par exemple un département au sujet de l'article 348CC : « il est difficile pour les travailleurs sociaux de travailler l'abandon de l'enfant par les parents qu'ils doivent aider dans la restauration de leur parentalité. Souvent l'incapacité du parent à se positionner comme tel est vécu comme un échec de leur propre intervention par les travailleurs sociaux. »

⁴⁶ « Rapport sur la pratique et l'avenir de la déclaration judiciaire d'abandon » -avril 2005

⁴⁷ Plusieurs décisions judiciaires transmises à la mission (voir un exemple en annexe 6-2) montrent pourtant qu'un tribunal peut fonder un refus de déclaration judiciaire d'abandon sur l'absence d'un projet d'adoption : une telle condition est n'apparaît nullement dans l'art 350CC

[176] Cette nouvelle organisation des articles précités irait aussi dans le sens du souhait formulé dans le rapport Colombani, d'un rapprochement fonctionnel entre les services d'adoption et d'ASE (si nécessaire), pour éviter un éventuel cloisonnement entre l'adoption et la protection de l'enfance. Le rapport observe que « les départements qui engagent une action volontaire pour relier protection de l'enfance et adoption (Deux-Sèvres, Pas-de-Calais, Meurthe et Moselle et Calvados) ont mis en place des organisations et des fonctionnements pour ménager des espaces fonctionnels entre les deux types de services »

Recommandation n°1 : Déplacer les articles 348 et suivants ainsi que l'article 350 du titre VIII du livre 1er du code civil, relatif à la filiation adoptive, vers les dispositions du même livre concernant l'autorité parentale (Titre IX) afin de bien marquer qu'elles sont des modalités de protection de l'enfance

[177] L'évolution de ce positionnement nécessiterait aussi d'introduire dans le travail social des références supplémentaires pour l'analyse des situations correspondantes.

[178] La mission a rencontré de nombreux professionnels dans les services départementaux et plusieurs magistrats en charge de l'enfance. Lors de ces entretiens est apparu un sentiment partagé - et assez surprenant - qu'actuellement, l'esprit des textes et la pratique des services, conduisaient à ce que l'autorité parentale soit considérée comme prévalant sur l'intérêt de l'enfant. A la question, avancée d'abord prudemment en fin d'entretien auprès de plusieurs responsables de services d'ASE ou de magistrats: « *Finallyment seriez- vous d'accord pour dire qu'actuellement l'autorité parentale prévaut sur l'intérêt de l'enfant?* » nos interlocuteurs ont tous, et sans grande hésitation, répondu par l'affirmative. Certains magistrats ont cité à cette occasion l'héritage du droit romain, dont notre droit reste inspiré ; mais d'autres ont posé la question de l'application en droit français de l'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée par les Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France en 1990: « dans toutes les décisions qui concernent les enfants ... l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »

[179] Dès lors, ne convient-il pas de modifier le texte même de la loi et les pratiques professionnelles qui en découlent afin de mieux prendre en considération l'intérêt de l'enfant ?

2.2. Le contenu du « désintérêt manifeste » des articles 350 et 377 CC est ambigu et subjectif

[180] L'expression « désintérêt manifeste » se retrouve tant dans l'article 350CC qui permet la déclaration judiciaire d'abandon que dans l'article 377CC qui concerne la délégation d'autorité parentale.

[181] Le « désintérêt manifeste » est décrit plus précisément dans le 2^{ème} alinéa de l'article 350 CC: « 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 ».

[182] Les responsables rencontrés par la mission ont, très souvent précisées que deux formulations de ce deuxième alinéa de l'art. 350 étaient interprétées par les magistrats, suivant en cela la Cour de Cassation, d'une façon qui leur semblaient insuffisamment prendre en compte l'intérêt de l'enfant. D'abord l'expression « désintérêt manifeste » est interprétée comme comportant un élément intentionnel (2.3.1) ; ensuite, « l'intérêt manifeste » porté par des parents peut se révéler nocif pour l'enfant (2.3.2) ; enfin, la notion de « lien affectifs » apparaît très vague en l'état actuel des connaissances dans le champ de la psychologie (2.3.3).

2.2.1. Le désintérêt comporte-t-il toujours un élément intentionnel ?

[183] La question mérite d'être posée car il s'agit en fait d'une condition, non pas légale, mais jurisprudentielle. L'interprétation selon laquelle le « désintérêt manifeste » devrait être compris comme comportant un élément intentionnel est celle retenue par les magistrats qui se fondent sur la jurisprudence de la Cour de Cassation, or celle-ci est critiquable pour deux raisons.

- [184] Tout d'abord, la dernière phrase du premier alinéa de l'art. 350CC (« La demande en déclaration d'abandon est obligatoirement (...) à l'expiration du délai d'un an dès lors que les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant ») et le 3^{ème} alinéa de cet article (« 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 ») tendent à montrer que le juge doit statuer sur un constat : une absence d'action de la part des parents, pendant une durée d'un an.
- [185] Ensuite, il est certes compréhensible que la Cour de Cassation et les magistrats, aient pu considérer que le qualificatif « manifeste » puisse être compris comme « intentionnel » ; comme, par exemple dans l'expression « manifester sa volonté ». Cependant, dans le cas présent, c'est d'une absence dont il s'agit, d'une carence dont souffre l'enfant. Des parents n'effectuent pas des actes pour leur enfant ; c'est la matérialité des faits (la carence) qui doit être constatée, l'intentionnalité apparaît secondaire.
- [186] La suppression de la notion de « grande détresse » dans la rédaction de l'article 350 par la loi du 4 juillet 2005 traduit la volonté du législateur de s'en tenir aux faits : l'absence de relations pendant une période relativement longue, surtout appréciée du point de vue de l'enfant. Une modification de la jurisprudence pouvait en être attendue.
- [187] L'interprétation des juges est pourtant restée largement inchangée, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de Cassation, suivie en cela par toutes les Cours d'Appel⁴⁸
- [188] Estimer que le terme « manifeste » signifie « volontaire », c'est-à-dire avoir pour origine un comportement conscient, laisse hors du champ d'application de l'article 350cc tous les enfants dont les parents sont dans un état physique, mental ou psychique qui ne leur permet pas d'assurer effectivement leurs responsabilités, c'est-à-dire d'exercer leur autorité parentale. Certaines décisions prennent aussi en compte l'état de dépendance, lié à l'alcoolisme ou à certaines addictions, pour évaluer la nature du désintérêt parental.
- [189] Dans tous les cas les tribunaux sont attentifs aux aides que les services sociaux doivent toujours apporter aux parents en difficulté pour les soutenir dans l'exercice de leur autorité parentale. L'article 350CC ne peut être envisagé que lorsque toutes les aides ne réussissent pas à mobiliser les parents. Dès l'instant que l'adjectif « manifeste » est interprété comme « intentionnel », l'absence d'acte par les parents est difficile à interpréter.
- [190] Sans attendre un revirement jurisprudentiel, c'est très certainement une nouvelle formulation du cœur de l'article 350 qui doit être recherchée ; et ceci d'autant plus que d'autres critiques à la rédaction actuelle de cet article peuvent être formulés.

2.2.2. L'« intérêt manifeste » est-il toujours adéquat à l'intérêt de l'enfant ?

- [191] Tous les professionnels rencontrés répondent par la négative ; ils ont tous eu à connaître de cas où des parents, dont les enfants ont fait l'objet d'un placement judiciaire pour des motifs graves, loin de se désintéresser de leur enfant, recherchent activement à garder des contacts avec eux.
- [192] Parmi ces cas, quelques situations peuvent correspondre à des troubles graves de la personnalité des parents. Il s'agit de situations limites parmi celles qu'Alain Bouregba qualifie de « troubles de la parentalité » et décrit de manière documentée⁴⁹ :

⁴⁸ C'est à la lumière de cette interprétation que peut se comprendre le projet de loi adopté en conseil de ministres le 1er avril 2009 qui donne au procureur de la République la possibilité de se saisir directement de situation de « délaissement parental ». Toutefois, dans les faits, les magistrats doutent que les circonstances qui feraient du procureur le premier averti de ces situations soient fréquentes. Le plus souvent, ce sont les services sociaux ou les magistrats de la jeunesse ou encore les juges aux affaires familiales qui ont et auront connaissance des problèmes familiaux ayant conduits à ce qu'un enfant puisse être considéré comme susceptible d'être déclaré judiciairement abandonné

⁴⁹ « Les troubles de la parentalité » Alain Bouregba –Dunod 2002 ; pour autant cet auteur reconnaît largement un droit à être parent.

[193] Ce rapport ne prétend pas à une approche scientifique de ces situations, mais deux grands types de situations sont rencontrés⁵⁰ dans les services d'ASE et sont présentées ci-après.

2.2.2.1. l'« intérêt manifeste » pour garder l'enfant sous une relation d'emprise, dont le caractère néfaste fut l'objet même du placement.

[194] Il s'agit de situations évidemment rares, de parents présentant des troubles de la personnalité, pour lesquels l'enfant est considéré comme un objet pouvant être « manipulé ». Cette manipulation peut se concrétiser à l'occasion d'un conflit avec l'autre parent, les autorités judiciaires ou administratives, ou dans un contexte où la volonté de « puissance paternelle⁵¹ », certes dévoyée, implique de porter beaucoup d'intérêt à l'enfant.

[195] Ces cas relèvent pour certains de ce que Paul-Claude Racamier a décrit⁵² sous le terme de « séduction narcissique » qui a pour but de maintenir l'enfant dans une relation de dépendance, à travers de bruyantes manifestations d'affection dans un climat qualifié d'« érotisé »

[196] Ce qui caractérise ces relations est leur caractère très complexe : apparemment empreintes de grande affection, elles manipulent le psychisme de l'enfant, qu'elles maintiennent ainsi dans la dépendance.

[197] Dans ces conditions, les contacts « physiques », téléphoniques ou épistolaires, même espacés, sont alors vécus très douloureusement par l'enfant, qui en reste perturbé. Il rencontre alors évidemment de grandes difficultés pour reconstruire d'autres attachements.

[198] Les magistrats connaissant de tels cas⁵³ peuvent organiser, évidemment, un droit de visite très peu fréquent, mais ne peuvent le suspendre, du moins durablement, faute de faits concrets le permettant. Que valent en effet, dans le droit actuel, les angoisses ou les symptômes présentés par un enfant à l'issue ou préalablement à ces visites, repérés et décrits par le référent et le psychologue du service gardien, face aux droits conférés par l'autorité parentale ?

[199] Force est de constater, nous ont dit nos interlocuteurs, que le droit ne permet pas -en l'absence d'expertise psychiatrique corroborant les observations des professionnels en contact avec l'enfant- de refuser à ces parents l'exercice de leurs droits, même si l'intérêt de l'enfant est en contradiction avec ceux-ci.

[200] En conséquence les conditions de l'article 350 CC ne sont pas ici réunies et l'enfant, même jeune, restera dans ces liens de parentalité que l'on peut qualifier de destructeurs.

2.2.2.2. l'« intérêt manifeste » mais qui ne permet pas à l'enfant de se construire en raison de la maladie mentale ou psychique des parents

[201] Il s'agit alors de parents malades mentaux ou psychiques chroniques, connaissant des périodes régulières d'hospitalisation mais qui, dans leur période de rémission, peuvent avec l'assistance de soignants et des services sociaux, exprimer le souhait de rencontrer leurs enfants. Ils peuvent alors avoir quelques contacts avec eux, lors de rencontres médiatisées, c'est-à-dire dans un lieu neutre et en présence de professionnels ; mais, ces rencontres peuvent être annulées car les parents ne peuvent pas y participer à cause des troubles qui les affectent ou se dérouler d'une façon peu propice à un échange constructif.

⁵⁰ Aucun chiffre ne peut être cité à ce sujet, les statistiques ne prenant pas en compte les pathologies parentales. D'expérience, les professionnels savent que ces situations ne sont pas rares et correspondent généralement aux placements les plus longs, les situations évoluant peu.

⁵¹ L'expression « puissance paternelle » a été remplacée dans la loi du 4 mars 2002 par les termes d'« autorité parentale », mais a été conservée ici en raison de son caractère significatif par rapport aux situations présentées

⁵² « *Autour de l'inceste* » Paul Claude Racamier- 1991

⁵³ Notons cependant que certains professionnels (services ASE ou magistrats...) peuvent être eux-mêmes pris dans ce jeu manipulateur

- [202] En tout état de cause, le juge a estimé que le droit de visite du parent ne peut se dérouler sans la présence d'une tierce personne, par souci de protection de l'enfant.
- [203] La multiplication des visites médiatisées⁵⁴ est une lourde charge pour les services gardiens des enfants car elles demandent un temps de préparation de l'enfant (et de sa famille d'accueil éventuellement) un temps de déroulement et un temps post-visite pour que l'enfant, s'il est en âge de le faire et/ou son lieu de placement, puisse verbaliser ses émotions.
- [204] La question peut aussi être légitimement posée de l'intérêt de telles visites pour des enfants confiés très précocement à l'ASE par décision judiciaire en raison même de l'état de santé mentale du parent⁵⁵ et qui ne l'a donc pratiquement pas connu. Par ailleurs les problèmes psychologiques de tels parents ne leur permettent pas d'avoir une attitude adaptée à l'attente de leur enfant.
- [205] Là encore les conditions de l'article 350CC ne sont pourtant pas réunies et l'enfant restera pour le longes années dans un ou des lieu(x) de placement, avec des contacts épisodiques avec son(ses) parent(s), jusqu'au jour où, fort probablement, il les refusera.. Les services d'ASE, confrontés à l'absence de réponse à des questions relevant de l'autorité parentale sont amenées à demander l'application de l'article 377CC (voir 1.1.1.2)
- [206] La question de la pertinence de la notion de « désintérêt manifeste » pour accepter ou refuser une déclaration judiciaire d'abandon mérite donc d'être posée dans ces deux hypothèses qui ne concernent sans doute que peu d'enfants mais qui laissent ceux-ci dans des liens qui risquent, même avec un soutien psychologique, de compromettre leur développement.
- [207] Il est fort à craindre que ces enfants ne puissent établir avec les adultes qu'« un attachement évitant »⁵⁶ les empêchant de rencontrer la « proposition » affective d'autres adultes, par exemple celle de futurs parents adoptants, et aussi, plus tard, quand ils seront devenus adultes.
- [208] Il convient donc de s'interroger sur le maintien de « l'intérêt manifeste » en tant que critère de décision pour entamer une procédure de déclaration judiciaire d'abandon. Le caractère sensible de cette proposition suppose d'être discuté dans un cadre interdisciplinaire⁵⁷

Recommandation n°2 : S'interroger dans un cadre interdisciplinaire sur la pertinence du maintien de la notion de « désintérêt manifeste » comme critère relatif à la déclaration judiciaire d'abandon

2.2.3. Qu'est-ce que des « liens affectifs » ?

- [209] Depuis John Bowlby, et la théorie de l'attachement⁵⁸, on sait mieux que le très jeune enfant pour survivre doit tisser des liens affectifs avec ceux qui l'élèvent, que ceux-ci soient de bons ou de mauvais éducateurs, et qu'il met tout en œuvre pour cela. Ont été aussi décrits les conséquences sur l'enfant de l'absence de réponse, de réponses insuffisantes ou inadaptées, à ces premiers élans d'attachement. Mais, quoi qu'il en soit, l'enfant établit d'emblée des liens affectifs avec ses parents, en particulier sa mère.
- [210] L'existence de liens affectifs, sans plus de précision sur la nature de ces liens, n'est donc pas un critère suffisant pour décider si l'enfant a intérêt à ce que sa filiation soit rompue pour lui permettre de pouvoir construire d'autres liens affectifs et effectivement constructifs. Or, le 2^{ème} alinéa de l'art. 350 CC fait référence à ces « liens affectifs » sans se placer du point de vue de l'enfant.

⁵⁴ La mission n'a pu recueillir de chiffres à ce sujet mais les professionnels notent tous leur nombre croissant

⁵⁵ La question de la cohérence du traitement de ces situations et celles visées à l'article 373CC concernant la privation de l'autorité parentale quand le parent est « hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause » mérite d'être posée (voir 1.1.1.3)

⁵⁶ Boris Cyrulnik cité dans ASH 30 janvier 2009 : « Enfant adopté, une vulnérabilité et des besoins de mieux en mieux cernés »

⁵⁷ « la notion de désintérêt manifeste est de celles qui ne sont pas aisément saisissables » résumait la professeure Pascale Salvage-Gerest, « Genèse d'une quatrième réforme, ou l'introuvable article 350CC », Actualité juridique famille, 2005

⁵⁸ « Attachement et perte », John Bowlby, PUF 1978 ; « L'attachement : concept et applications », Nicole et Antoine Guedeney, Masson 2006

- [211] Cette rédaction actuelle ne permet pas aux magistrats saisis d'une déclaration judiciaire d'abandon de prononcer celle-ci dans le cas de parents « très inadéquats »⁵⁹ mais qui manifestent cependant de l'intérêt pour leur enfant. Celui-ci se trouve alors inévitablement pris dans des liens affectifs mais il est à craindre qu'il ne s'agisse de liens qui se révèlent contraires à son développement harmonieux.
- [212] L'argument, relevé dans une des réponses aux questionnaires et qui reflète une opinion parfois répandue, selon lequel le maintien des liens affectifs est suffisant pour permettre le développement physique et psychologique d'un enfant ne résiste pas à l'analyse.

Recommandation n°3 : Reformuler le 2ème alinéa de l'art. 350 CC pour tenir compte des progrès dans la connaissance de la nature des liens affectifs intervenus depuis son introduction dans le code civil par la loi du 22 décembre 1976.

2.3. La modification de l'article 350CC est une condition nécessaire mais non suffisante pour faire évoluer les pratiques.

- [213] L'article 350 CC a fait l'objet de modifications successives destinées à le clarifier (voir 1.1.1.1. et annexe 3).
- [214] Il a été précédemment montré que les termes de l'article 350cc dans sa rédaction actuelle ne permettaient pas, du moins dans l'interprétation qui en est faite, de prendre en compte des situations où la déclaration judiciaire d'abandon correspondrait pourtant à l'intérêt de l'enfant
- [215] Une nouvelle rédaction serait nécessaire mais elle doit s'accompagner d'une modification des pratiques qui bloquent actuellement les prises de décision.

2.3.1. Les modifications intervenues jusqu'ici dans la rédaction de l'article 350 CC n'ont pas modifiées son application

- [216] Il a souvent été constaté qu'une modification de la loi n'est pas suffisante pour changer les pratiques.
- [217] Ce constat s'applique aussi à l'article 350 CC : il a fait l'objet de multiples modifications, toutes destinées à faciliter son application. Mais les chiffres présentés en 1.2 prouvent que cette évolution ne s'est pas produite.
- [218] C'est ainsi, par exemple, que la dernière modification intervenue par la loi du 4 juillet 2005 sur l'adoption, la suppression de l'exception de « situation de grande détresse » des parents, ne semble pas avoir modifié l'analyse des dossiers par les magistrats⁶⁰.
- [219] En interprétant l'adjectif « manifeste » comme équivalent à « intentionnel » les situations de grande détresse sont nécessairement prises en compte. Le cas des parents malades mentaux ou psychiques, ou encore très dépendants, et de ce fait en situation très difficile au plan personnel et social, n'étant pas considéré comme en mesure de manifester leur volonté, leurs enfants ne bénéficieront pas nécessairement des dispositions de l'article 350 CC.
- [220] La question posée est donc de déterminer des critères plus objectifs et plus fins, et donc moins susceptible d'interprétations subjectives, permettant à tous les professionnels concernés de fonder leur analyse de la situation dans laquelle se trouve l'enfant.

⁵⁹ L'expression est tirée de l'ouvrage de Maurice Berger « *l'échec de la protection de l'enfance* » qui décrit différents types de relations parentales pathologiques et leurs conséquences sur le développement de l'enfant en termes affectif, cognitif etc.

⁶⁰ Pourtant, un juge des enfants très connu, n'hésitait pas à écrire après l'adoption de cette modification : « *L'Assemblée nationale a adopté (...) une disposition de loi visant tout simplement à augmenter le nombre d'adoptions prononcées en France* » et voir extraits des débats parlementaires en annexe 7

- [221] L'objectif recherché serait ainsi de pouvoir disposer d'éléments permettant alors de considérer que, tout en tenant compte des droits des parents, c'est l'intérêt de l'enfant qui doit prévaloir dans certaines situations. En effet, si cet enfant reste en contact avec ces parents, il lui sera très difficile de se développer harmonieusement ; au contraire, pour ses parents, le maintien (ou la rupture) du lien de filiation ne sera pas aussi fondamentale. S'il y a bien « conflit d'intérêt », il apparaît étonnant que celui-ci soit tranché au détriment du plus faible (l'enfant) et de celui qui subit un préjudice supérieur (le maintien de contacts avec ses parents va avoir des conséquences pour lui tout au long de sa vie). Cette « injustice » au détriment de l'enfant apparaît d'autant plus grande qu'il n'est pour rien dans les troubles qui affectent ses parents, qu'il en est victime et que, si la déclaration judiciaire d'abandon n'est pas prononcée, les effets négatifs dont il souffre à cause d'eux, vont s'aggraver.
- [222] Il convient d'éclaircir, à ce stade de l'exposé, une question qui s'y introduit parfois insidieusement : la déclaration judiciaire d'abandon ne sera-t-elle pas considérée comme une sanction par les parents?⁶¹. Cette procédure peut être vécue symboliquement comme telle par ceux-ci, mais l'article 350CC est prévu pour protéger l'enfant, personne vulnérable entre toutes. (voir recommandation N°2)

2.3.2. Les termes de l'article 350 CC devraient davantage être en cohérence avec les dispositions concernant l'autorité parentale

- [223] Le contenu explicite de l'article 350CC du code civil a été analysé en détail précédemment (cf 1.1.1.1). Son interprétation, le critère intentionnel et donc celui de la capacité des parents, et ses effets parfois préjudiciables à l'intérêt de l'enfant viennent d'être soulignés.
- [224] Faut-il donc envisager une nouvelle rédaction et laquelle ? Celle-ci doit impérativement être conforme au cadre juridique actuel, c'est-à-dire aux textes régissant l'autorité parentale et la protection de l'enfance.
- [225] L'article 371-1 CC définit l'autorité parentale comme « un ensemble de droits et de devoir ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant » ; il précise dans son 2^{ème} alinéa que « *Elle appartient aux père et mère (...) pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement ...* ». La loi du 7 mars 2007 réformant la protection de l'enfance reprend ce dernier objectif dans l'ajout qu'elle a fait, au 1^{er} alinéa de l'art 375 CC, des mots : « *développement physique, affectif, intellectuel et social* »
- [226] Dans un souci de cohérence il serait souhaitable que les articles 350 et 377 CC reprennent ces éléments de définition- ou du moins leur sens- pour définir les conditions de la déclaration judiciaire d'abandon ou de la délégation d'autorité parentale.
- [227] Les départements questionnés se sont peu exprimés sur un tel rapprochement ; s'ils l'ont fait, c'est plutôt en exprimant leur scepticisme. Il s'agit en effet d'une nouvelle approche à laquelle ils semblent avoir peu réfléchi. Toutefois citons une réponse d'un département assez avancé dans la réflexion sur le délaissement parental : « *cela permettrait d'assouplir les conditions de l'article 350 car s'il y a une visite dans l'année précédant l'introduction de la requête, le service ne la dépose pas. Cela permettrait aussi de se focaliser sur la pathologie du lien plutôt que sur l'existence de visite* ».
- [228] L'objectif de la mission n'étant pas de faire œuvre législative, elle se limitera à cette suggestion qui va dans le sens de la clarification des concepts et de l'unification de la réflexion.

⁶¹ De toute façon, comme le rappelle Maurice Berger : « *même lorsque des parents sont très nocifs vis-à-vis de leur enfant, on ne peut le leur reprocher dans la mesure où, très fréquemment, leur enfance désastreuse les a empêchés d'acquérir le minimum de capacité parentale nécessaire* ».

- [229] Il est d'ailleurs permis de noter que la loi sur la protection de la jeunesse amendée par le projet de loi 125 voté le 15 juin 2006 au Québec s'attache à définir clairement les mots. L'article 1 (« *interprétation* ») précise d'emblée le sens des mots ou expressions utilisés dans la loi. L'ensemble des dispositions concernant la protection de l'enfance est rassemblé dans un seul texte, alors que les dispositions législatives introduites par la loi du 5 mars 2007 trouvent leur place dans 8 codes.
- [230] Il appartiendra au législateur de décider, peut-être, de s'engager dans cette voie audacieuse ; mais il est possible, d'ores et déjà, d'introduire plus de cohérence dans des articles voisins du même code. Dans ce but, il serait logique de retenir la définition de l'autorité parentale (actuellement à l'art. 371-1 CC) et de la reprendre (éventuellement en la complétant, comme dans le cas de l'art. 375 CC) dans la rédaction des articles où sont déterminés les cas où des parents ne peuvent (ou ne doivent) plus continuer à l'exercer.

Recommandation n°4 : Fonder les conditions de la déclaration judiciaire d'abandon et de la délégation d'autorité parentale en utilisant les mêmes références que celles utilisées pour la définition de l'autorité parentale

- [231] Dans les situations où existe un risque de « désintérêt parental », ce « projet pour l'enfant » devrait être révisé à des échéances très rapprochées⁶² afin que les décisions adéquates à l'intérêt de l'enfant soient prises aussi vite que possible.

2.3.3. La durée du « désintérêt manifeste » pour un très jeune enfant devrait être réduite

- [232] La durée du désintérêt manifeste permettant de déclencher la procédure de l'article 350 doit prendre en considération l'âge de l'enfant.
- [233] Or la période de la petite enfance, de 0 à 2 ans, est particulièrement structurante pour lui car on sait désormais qu'il est⁶³ en relation étroite avec son environnement proche. C'est alors que se forment ses premières émotions, ses sentiments primaires, en fonction de la réponse qui est donnée à ses besoins vitaux.
- [234] Les travaux relativement récents autour de la théorie de l'attachement qui seront rappelés ci-dessous⁶⁴ ont montré en effet que la première année de l'enfant était particulièrement fondatrice de sa capacité ultérieure d'autonomie. Le jeune enfant et en particulier le nourrisson a besoin de sécurité affective pour ne pas ressentir l'« angoisse de séparation » qui peut avoir des conséquences graves sur la construction de sa personnalité.
- [235] Dans ces conditions, les très jeunes enfants délaissés par leurs parents doivent-ils être soumis au même délai d'un an avant qu'une procédure judiciaire puisse être lancée ? Ces cas sont rares, mais peuvent être plus facilement décelables car une mère qui n'investit pas vraiment son nourrisson dans les premiers mois, en dépit du soutien qui peut lui être apporté, aura sans doute beaucoup de mal à élever son enfant par la suite.
- [236] Le délai pourrait donc être réduit à six mois, comme c'est le cas en Belgique et au Québec, pour ces situations afin de faciliter une adoption de cet enfant dans des délais plus rapides, lui donnant ainsi la stabilité dans les soins et la sécurité affective qui lui sont indispensables.

Recommandation n°5 : Ramener à six mois le délai de constat du délaissement parental pour les enfants de moins de 2 ans.

⁶² La loi ne prévoit qu'une révision annuelle des situations (art. 223-5 CASF), ce qui est trop espacé pour certaines situations. L'exploitation des questionnaires montre que la majorité des départements s'en tient à cette obligation sans prévoir des révisions à intervalles plus rapprochés pour les enfants jeunes en situation de délaissement parental.

⁶³ Voir notamment l'enfant de 0 à 2 ans, Myriam David, Dunod 1998

⁶⁴ Il faut souligner que l'attachement renvoie à l'idée de lien mais aussi d'affection

2.3.4. Les outils d'évaluation des situations de délaissement parental sont à construire

- [237] Pour permettre que le « projet de vie » de l'enfant soit ainsi construit et réajusté au fur et à mesure de l'évolution de sa situation, il serait souhaitable que les professionnels disposent de critères objectifs d'évaluation des situations.
- [238] Les Services d'Aide Sociale à l'Enfance disposent de professionnels formés et compétents qui travaillent en pluridisciplinarité. Les cas les plus sensibles y sont évoqués lors de réunions où différents points de vue sont exprimés, ce qui permet d'éclairer la décision à prendre. Ce professionnalisme, ces regards croisés sont certainement de bons moyens pour une compréhension fine de chaque dossier.
- [239] Cette méthode se rapproche de ce que Francis Alfoldi appelle « l'évaluation implicite », « forme rudimentaire de l'évaluation » mais « aussi la plus familière et la plus courante »⁶⁵. Cet auteur reprend la définition de l'évaluation suivante « dans l'évaluation implicite, le déroulement de l'évaluation est sous-tendu par des critères qui ne sont pas expliqués et par des jugements de valeur qui ne sont pas exprimés. (Jean-Marie Barbier, 1985) ». Cette méthode paraît donc devoir être complétée par une évaluation plus objective.
- [240] Les constats faits par la mission IGAS, à la fois lors de ses rencontres avec des professionnels et dans les réponses au questionnaire transmis aux services départementaux est que ceux-ci n'utilisent pas de référentiel pour apprécier les situations de « désintérêt manifeste ». Les départements qui ont engagé depuis quelques années une démarche visant à utiliser plus fréquemment, dans les cas correspondants, l'art. 350 CC se sont surtout focalisés sur des questions d'organisation interne : repérage des situations puis suivi de celles-ci ; mise en place de cellules d'appui Notons par exemple qu'un département s'est doté d'un « dispositif centralisé de veille sur le délaissement parental » (voir annexe 8)
- [241] Toutefois aucun département ne déclare disposer d'un référentiel opératoire dans l'analyse des situations des enfants, quel que soit leur âge.
- [242] La pratique des services peut-elle donc être considérée comme satisfaisante? Qu'il soit permis d'en douter, à la lumière des expériences étrangères et de ce qu'écrivent différents spécialistes de l'enfance.
- [243] Un programme de formation québécois recense les « indicateurs d'improbabilité de retour de l'enfant dans son milieu familial et/ou d'abandon » qu'ils soient « liés au parent » ou « à l'enfant »⁶⁶. Cet outil (voir annexe 9) donne une liste de 18 indices qui permettent de craindre à court ou moyen terme un délaissement parental. Si plusieurs de ceux-ci sont recensés, la situation de l'enfant concerné doit être plus spécifiquement surveillée.
- [244] Les travaux du docteur Maurice Berger⁶⁷ proposent, à partir de son expérience clinique, un ensemble d'indicateurs qui devraient attirer l'attention des professionnels et les amener à construire un projet pour l'enfant qui ne soit pas nécessairement un retour dans sa famille. Si le ton polémique de cet auteur est souvent peu apprécié, notamment des professionnels qui se sentent ainsi mis en cause, la pertinence des questions qu'il pose avec vigueur est souvent reconnue.
- [245] Alain Bouregba et Francis Alfoldi, en d'autres termes, plaident aussi pour l'introduction de méthodes plus objectives en protection de l'enfance. Ce dernier propose de croiser trois méthodes : l'information, l'observation et les indicateurs⁶⁸.

⁶⁵ *Evaluer en protection de l'Enfance Théorie et méthode*. Francis Alfoldi, Dunod 2005

⁶⁶ Outil élaboré en références au module « l'Abandon », programme de formation, Centre jeunesse du Québec, Institut Universitaire, Pages 11, 12,13 et au programme « faire des racines », pages 15 et 16

⁶⁷ *L'échec de la protection de l'enfance*, Maurice Berger, Dunod 2004.....

⁶⁸ François Asfoldi rappelle cette définition de C. Hadji, 1995 : « un indicateur est un signe auquel on reconnaît la présence d'un effet escompté ».

- [246] A partir d'une définition aussi peu contestable et du consensus qui semble actuellement se dégager parmi les théoriciens et beaucoup de praticiens de l'enfance, il est permis de penser que le débat peut s'ouvrir avec de bonnes chances d'aboutir à une approche plus objective et qui évite tout systématisme.
- [247] Dans ces conditions la décision de s'engager dans une mesure de protection ou une autre perdrait le caractère passionnel ou idéologique qu'on lui connaît parfois pour s'inscrire dans le projet pour l'enfant le plus réaliste et le plus proche de son intérêt.

Recommandation n°6 : Lancer une réflexion pluridisciplinaire pour l'élaboration d'indicateurs objectifs des situations des enfants confiés à l'ASE et dont la situation pourrait relever de l'application de l'art. 350CC

- [248] Si ce travail est mené à son terme, il restera bien entendu à lui donner toute sa portée en formant les professionnels à son usage. On a souligné en effet toute l'importance de la culture dominante dans le travail social pour les prises de décision concernant les conditions d'utilisation et d'application de l'article 350cc. De nouvelles formations incluant des théories centrées sur l'intérêt de l'enfant et l'utilisation de méthodes objectives sont à construire, avec le soutien notamment du conseil du travail social
- [249] Il serait d'ailleurs sans doute nécessaire que les magistrats en soient informés, voire formés à cette nouvelle méthode d'examen des dossiers, qui compléterait les rapports d'observation qui leur sont habituellement transmis.

2.3.5. La notion de « délaissement parental » pourrait clarifier le contenu de l'article 350CC modifié

- [250] Les propositions ci-dessus (rapprocher les conditions d'application de l'article 350CC de la définition de l'autorité parentale, utiliser des références objectivées pour évaluer les situations à risque) constituent un véritable changement de posture de la part des services d'ASE et des magistrats qui ont à se saisir de ces questions.
- [251] Par ailleurs il a été exposé plus haut que la notion de « désintérêt manifeste » laisse la porte ouverte à des interprétations pour certains types de situations.
- [252] Dans ces conditions, afin de marquer une approche radicalement nouvelle qui exprime plus clairement ce qui est vécu par l'enfant, il serait opportun de substituer dans la rédaction du nouvel article 350cc à la notion de « désintérêt manifeste » celle de « délaissement parental ».
- [253] En outre cette expression est plus explicite pour la majorité des personnes (enfants, parentèle, assistants familiaux essentiellement) concernées par de telles procédures, ce qui est toujours préférable pour permettre un dialogue entre professionnels et non-professionnels. Elle est d'ailleurs dès à présent utilisée dans plusieurs départements.

Recommandation n°7 : Envisager la substitution, dans l'art. 350CC, de l'expression « délaissement parental » à l'expression « désintérêt manifeste »

- [254] Dès lors que l'expression « délaissement parental » serait introduite dans l'article 350CC à la place de l'expression actuelle (« désintérêt manifeste »), il conviendrait aussi de le faire, par souci de cohérence, dans l'article 377CC.

2.4. *La mise en œuvre de l'article 350 est entravée par plusieurs importantes difficultés de nature organisationnelle et procédurale*

[255] Tous les responsables de services départementaux avec lesquels la mission a dialogué lors de ses déplacements, par échanges téléphoniques ou par courrier ont regretté la longueur des procédures engagées devant les tribunaux. Certains responsables départementaux ont pu apprécier des interventions diligentes tant du parquet que du TGI ; mais ces cas sont minoritaires. Au contraire plusieurs causes de retards, avec des effets cumulatifs, ont été mentionnées par les interlocuteurs rencontrés.

[256] Le déroulement des constats et actions qui commencent par l'observation d'un « désintérêt » des parents jusqu'à une décision judiciaire devenue incontestable, doit être étudié à partir de deux approches : une approche juridique et une approche pratique. Les paragraphes suivants visent à décrire les divergences entre ces deux approches ; cette divergence pouvant expliquer pourquoi l'art. 350 CC est si peu utilisé actuellement en France.

2.4.1. **La procédure judiciaire est bien cadrée par l'art. 350CC et plusieurs articles du code de procédure civile**

2.4.1.1. Les principes fixés dans l'art. 350 CC

[257] Un rappel de plusieurs alinéas de l'art. 350 CC est d'autant plus nécessaire que, ce qu'ils édictent a semblé mésestimé par plusieurs responsables rencontrés par la mission. Or cet article est la pierre angulaire du dispositif visant à ce qu'un enfant soit déclaré abandonné ce qui lui ouvre, à la suite, des droits.

[258] Ainsi (certains mots ont été soulignés pour attirer l'attention) :

- au 1^{er} 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. »
- au 3^{ème} alinéa : « ... 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. »
- au 4^{ème} 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. »

[259] Les formulations des phrases citées ci-dessus conduisent à pouvoir affirmer que :

[260] en se référant au 1^{er} alinéa, l'ASE⁶⁹ n'a pas d'autre choix que de déposer sans délai une requête dès lors que le délai d'un an de désintérêt manifeste est constaté. Les raisons qui sous-tendent cette obligation sont fortes : l'enfant est dans l'incapacité de déposer lui-même une telle requête ; le délai d'un an représente une durée relativement importante; ne pas prévoir une telle obligation donnerait une marge d'appréciation au service qui pourrait être tenté d'attendre (quelques semaines ou quelques mois de plus) une éventuelle démonstration d'intérêt des parents de l'enfant au risque que cette attente d'une telle occurrence ne se prolonge au détriment de l'intérêt de l'enfant ;

⁶⁹ L'ASE ...ou « le particulier, l'établissement ou le service » ; mais, selon les informations recueillies par la mission, il semble qu'aucun particulier, établissement ou service n'ait introduit de requête au cours des années 2004 à 2008

- [261] en se référant au 2^{ème} alinéa, l'obligation posée au 1^{er} alinéa doit être interprétée de façon stricte ; les parents doivent démontrer qu'ils accordent à leur enfant un réel intérêt. Si des parents qui n'avaient pas fait preuve d'un réel intérêt à l'égard de leur enfant pendant un délai d'un an, se manifestent par la suite, cette intervention ultérieure de leur part n'invalide pas le constat déjà fait que les conditions d'application de l'art. 350CC sont constituées ;
- [262] en se référant au 3^{ème} alinéa, le but recherché par le législateur n'est pas la rupture du lien de filiation, mais bien l'intérêt de l'enfant. En effet, le juge ne peut pas déclarer l'abandon de l'enfant, si « un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant » pendant le délai d'un an pendant lequel ses parents s'en désintéressaient ; l'expression « intérêt de l'enfant » étant d'ailleurs employée dans cet alinéa pour caractériser ce qui doit guider la décision du juge.
- [263] Au total, cet article 350 fixe avec relativement de précision⁷⁰ le cadre de l'intervention du juge, en lui permettant « normalement » de ne pas avoir à hésiter à prendre une décision considérée comme grave ; cependant, telle n'est pas le cas dans la jurisprudence.

2.4.1.2. Les précisions apportées par le code de procédure civile

- [264] Les articles 1159, 1160 et 1161 du Code de procédure civile, sont spécialement consacrés aux déclarations d'abandon :

- article 1159 : *L'instance obéit aux règles de la procédure en matière contentieuse.*
- article 1160 : *La demande est formée par requête remise au greffe.*

Elle peut aussi être formée par simple requête du demandeur lui-même, remise au procureur de la République, qui doit la transmettre au tribunal.

Le greffier convoque les intéressés par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

- article 1161 : *L'affaire est instruite et débattue en chambre du conseil en présence du requérant, après avis du ministère public. Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.*

Les parents ou tuteur sont entendus ou appelés. Dans le cas où ceux-ci ont disparu, le tribunal peut faire procéder à une recherche dans l'intérêt des familles ; il sursoit alors à la décision pour un délai n'excédant pas six mois.

Le jugement est prononcé en audience publique. Il est notifié par le greffier au demandeur, aux parents et, le cas échéant, au tuteur.

- [265] Ces dispositions complètent utilement ce qui figure dans l'art. 350CC.

2.4.2. En pratique de nombreuses étapes séparent le constat d'un « désintérêt manifeste » de la décision devenue incontestable

- [266] La présentation ci-après est sommaire ; elle vise à décrire, à partir des observations faites par la mission, les principales étapes d'évolution d'une situation⁷¹ entre le moment où il apparaît que des parents se désintéressent de leur enfant et le moment où la décision judiciaire constatant ce désintérêt produit un effet juridique pour l'enfant délaissé.

⁷⁰ Dans le §.2.2 ci-après ont déjà été présentés et commentés le 2^{ème} alinéa de l'art. 350 « *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.* » et ses interprétations.

⁷¹ Dans cette présentation, d'une part, les situations personnelles (les choix ou difficultés personnels) qui expliquent le « désintérêt manifeste » des parents ne sont pas pris en considération, d'autre part, le mot parent est utilisé au pluriel, même si dans la majorité des dossiers étudiés par la mission, l'enfant n'avait été reconnu que par sa mère.

- [267] Etape 1 : le constat d'un « désintérêt manifeste » au cours des premiers mois de la séparation d'un enfant d'avec ses parents. A ce stade, deux types de situations doivent être nettement distingués. Le premier type de situation est celui où la naissance de l'enfant ne mobilise pas les parents, que cela soit dans les mois et semaines précédents la naissance, où dans les heures qui précèdent puis suivent l'accouchement ainsi que dans les jours suivants. Dans le deuxième type de situation, le désintérêt est constaté dans les semaines ou les mois qui suivent la séparation d'un enfant d'avec ses parents et son accueil dans un établissement (Foyer de l'enfance ; maison d'enfant à caractère social ; établissement sanitaire ...) ou par une assistante familiale.
- [268] Dans le premier type de situation, l'absence d'intérêt pour le nourrisson, constaté souvent tant par les professionnels des services du département (PMI et ASE) que par les professionnels de la maternité, conduit à un signalement à l'autorité judiciaire puis à une décision d'accueil de l'enfant indépendamment de sa mère (sauf les cas, d'ailleurs fréquents, où la mère exprime clairement sa volonté de rester avec son enfant dans le cadre d'un accueil mère-enfant en « centre maternel »). Ce premier type de situation rejoint le deuxième type de situation si, dans les semaines puis les mois qui suivent l'accueil du nourrisson dans une pouponnière ou par une assistante familiale, la mère ne cherche pas à voir son enfant.
- [269] Etape 2 : les parents n'ont pas rencontré, pendant plus de 6 mois, l'enfant dont ils sont séparés. Plusieurs types de cause peuvent expliquer cette absence de contact ; ainsi par exemple : la « disparition » des parents (personnes « en errance ») ; l'hospitalisation des parents, atteints de troubles psychiques et dont les soignants estiment qu'il serait contraire à leur santé qu'ils rencontrent leur enfant ; les refus explicites (ou implicites) des parents de rencontrer leur enfant. La position que tous les professionnels des services sociaux (et leurs responsables) rencontrés par la mission ont présentée est similaire et a souvent été énoncée très vigoureusement : la loi édicte qu'un enfant séparé de ses parents (par décision judiciaire ou administrative) doit pouvoir les rencontrer ; et donc, les services sociaux doivent s'organiser pour que ces rencontres aient lieu.
- [270] Tous les professionnels rencontrés ont aussi expliqué les difficultés auxquelles ils étaient confrontés dans les types de situations mentionnées ci-dessus : comment arriver à prendre contact avec quelqu'un qui n'a pas de logement ou de lieu d'hébergement fixe ou qui déménage sans laisser d'adresse ? ; quel doit être le rôle des services sociaux si les soignants d'une personne souffrant de graves troubles psychiques estiment qu'il est dans son intérêt de ne pas l'informer qu'elle pourrait rencontrer son enfant ? ; que faire face au refus répété de parents de se rendre dans un lieu où ils pourraient rencontrer leur enfant, que ce refus soit affirmé verbalement ou qu'il soit constaté plusieurs fois de suite⁷² ?
- [271] Au bout de 7, 8, 9 ou 10 mois d'absence de rencontre, les services sociaux devraient, en application de l'art. 350 (voir 2.4.1.1. ci-dessus) se préparer à déposer une requête en déclaration judiciaire d'abandon. Comme l'a constaté la mission, les pratiques diffèrent selon les départements et, au sein d'un même département, entre les « territoires » (appelés de façon diverses dans les départements : « circonscription d'action sociale » ; « unité territoriale » ...). Ainsi, dans certains départements (ou territoires départementaux), si le constat d'une situation pouvant relever de l'art. 350CC est fait, une évaluation pluridisciplinaire et/ou interinstitutionnelle (rassemblant notamment éducateur, assistant de service social et psychologue de l'ASE et/ou du Foyer de l'enfance) est organisée⁷³ sans attendre que le délai d'un an soit constaté. Selon les observations effectuées par la mission, la mobilisation des services en vue de l'application de l'art. 350 au cours de cette étape n°2 est exceptionnelle ; le projet de déposer une requête ne commence, le plus souvent, qu'à l'étape n° 3.

⁷² Exemple, tiré d'une des études de cas menées par la mission, si la mère n'est pas présente –et ceci plusieurs fois de suite- à son domicile à l'heure convenue avec un éducateur pour que celui-ci la conduise, en automobile, à l'endroit où il est prévu qu'elle rencontrera son enfant

⁷³ Dans quelques départements, une procédure est formalisée, organisant les modalités de cette évaluation et, plus généralement, décrivant les différentes étapes pouvant conduire au dépôt d'une requête (voir annexe 10)

- [272] Etape 3 : les parents n'ont pas rencontré, pendant plus d'un an, l'enfant dont ils sont séparés et les professionnels des services départementaux décrivent une situation correspondant à celle explicitée à l'art. 350 CC. Cette description figure, par exemple, dans un « bilan de situation » ou dans un « rapport au juge des enfants » en vue d'une audience dans le cadre de l'assistance éducative (art. 375 CC). Pour autant, alors même que la description de cette situation est fondée sur une évaluation pluridisciplinaire et devrait donc être suivie d'une saisine de l'autorité judiciaire, souvent aucune requête n'est transmise au parquet. Cependant, cette non application du droit n'est pas systématique et, dans ce cas, un document factuel est rédigé à l'appui du dépôt d'une requête auprès du parquet⁷⁴.
- [273] Etape 4 : l'intervention du parquet ; cette intervention devrait consister dans la vérification que la requête est correctement présentée, à savoir que les faits exposés dans le rapport rédigé par les services départementaux démontrent bien l'absence de relations « véritables » entre des parents et leur enfant pendant un délai d'un an. Ceci dit, dans les cas (fréquents) de parents « introuvables », tous les responsables départementaux ainsi que les magistrats rencontrés ont fait référence à la nécessité d'un document attestant qu'une « recherche dans l'intérêt de familles » (RIF) était infructueuse. Or cette formalité, inutile à ce stade⁷⁵, est particulièrement difficile à obtenir, pour des personnes en errance dont la recherche par les services de police et de gendarmerie est, de surcroît, considérée comme « non-prioritaire ». Certains parquets diligents relancent, au bout de quelques mois, les services de police jusqu'à obtenir le document précisant que cette RIF est infructueuse et, dès lors, transmettent le dossier au TGI. Cependant, plusieurs dossiers consultés par la mission montrent que ce délai de transmission du parquet au TGI peut prendre plus de 6 mois, que les parquets justifient par les délais à obtenir cette RIF.
- [274] Etape 5 : l'audience du dossier ; celui-ci nécessite une convocation des parents, ce qui pose, là aussi problème dans les 3 cas décrits ci-dessus (à l'étape n°2) ; ainsi :
- pour les parents « disparus » et qui n'ont pas été retrouvés par la RIF, où leur adresser la convocation à l'audience ?
 - pour les parents hospitalisés pour des troubles psychiques : les professionnels qui les soignent peuvent considérer qu'il serait préjudiciable à leur santé d'être informés de la tenue d'une audience et/ou d'y participer
 - quant aux parents qui refusent de s'intéresser à leur enfant, certains peuvent retirer le courrier de notification de l'audience puis s'y présenter ; d'autres ne retireront pas la notification qui reviendra au greffe du tribunal
- [275] De façon synthétique, et en se fondant sur les observations réalisées, il est possible d'affirmer que la fixation même d'une date d'audience intervient, pour plus de la moitié des dossiers, plus de 4 mois après que la requête a été déposée au parquet.
- [276] Ce constat démontre un écart très net avec les articles 1160 et 1161 du code de procédure civile cités ci-dessus.
- [277] Cela étant, même quand une date est fixée pour l'audience, plusieurs étapes sont encore nécessaires avant que la décision ne devienne définitive.

⁷⁴ Dans tous les départements pour lesquels la mission a obtenu des informations, les services de l'ASE forment une requête auprès du procureur, même si l'art. 1160 du code de procédure civile prévoit que celle-ci peut aussi être remise au greffe du TGI

⁷⁵ Les magistrats rencontrés à la DACS ont confirmé qu'elle était contraire à l'art. 1160 du code de procédure civile. Ceci avait été d'ailleurs indiqué par un substitut aux responsables des services de l'ASE d'un département rencontrés par la mission IGAS ; ceux-ci ont fait part de cette « singularité » en ajoutant que cette pratique, pour eux étonnante, avait été remise en cause par le successeur de ce substitut.

- [278] Etape 6 : plusieurs audiences sont souvent nécessaires avant que le tribunal prenne une décision. Il doit d'abord être rappelé que le code de procédure civile prévoit qu'une audience peut valablement se tenir, en l'absence d'une des parties (dans le cas de l'art. 350 où l'ASE d'un département a introduit la requête, le département est considéré comme une « partie », les parents étant l'autre « partie »). Ensuite, il doit être noté que, plus spécifiquement, le 2^{ème} alinéa de son art. 1161 précise que « *Les parents ou tuteur sont entendus ou appelés. Dans le cas où ceux-ci ont disparu, le tribunal peut faire procéder à une recherche dans l'intérêt des familles ; il sursoit alors à la décision pour un délai n'excédant pas six mois* » après avoir prévu, dans son 1^{er} alinéa, que « *L'affaire est instruite et débattue en chambre du conseil en présence du requérant, après avis du ministère public.* »⁷⁶
- [279] De très nombreux responsables administratifs et judiciaires rencontrés par la mission ont souligné que les magistrats de la chambre du TGI, quel que soit le TGI, attachent une extrême importance à être bien sûrs que les parents aient pu ou puissent exprimer leur point de vue. Ceci explique de fréquents reports d'audience, décidés en raison de l'absence des parents ou à cause d'interventions à l'audience qui sont jugés recevables alors qu'elles ne devraient pas l'être. Parmi ces interventions discutables peuvent être citées, d'une part, celles d'avocats, affirmant représenter les parents mais ne les ayant pas rencontrés ; leur présence à l'audience est fondée sur la transmission d'informations par des tiers (membres de la famille des parents ; mandataires judiciaires de majeurs protégés). D'autre part, se présentent à l'audience certains mandataires judiciaires informés de la procédure civile concernant un majeur protégé dont ils sont mandataires et se prévalant de la rédaction du 2^{ème} alinéa de l'art. 1161 du CPC : « *Les parents ou tuteur sont entendus ou appelés* ».
- [280] A ces premiers types de reports, s'ajoutent les demandes d'avocats, comme ils le font dans d'autres types de contentieux, affirmant qu'ils n'ont pas pu suffisamment étudier le dossier de leur client ou s'entretenir avec lui sur les faits qui fondent la requête.
- [281] Cette multiplicité de reports, acceptés sans prise en considération des besoins⁷⁷ de l'enfant et, au contraire, pour que les magistrats puissent être assurés le plus possible que le droit des parents a bien été pris en considération, contrevient à l'examen du constat de fond : les parents se sont-ils désintéressés pendant au moins un an de leur enfant. L'audience n'est en effet pas destinée, dans le cas de l'art. 350, à mettre à jour des événements intervenus récemment ou à prendre en considération des déclarations que les parents peuvent énoncer à l'audience sur leurs intentions futures, sans qu'il soit possible de connaître ce qui fonde véritablement ces déclarations et comment elles pourraient être concrétisées effectivement⁷⁸.
- [282] Etape 7 : l'audience se tient, mais le jugement n'est pas rendu à l'audience ou doit être notifié aux parents qui n'étaient pas présents. Ces éléments procéduraux sont sources de nouveaux délais qui courent alors que le jugement ne peut pas encore être considéré comme définitif car il reste susceptible d'appel ; or ce délai d'appel ne commence à courir qu'à partir du jour où le jugement a été notifié, ce qui peut être une cause supplémentaire d'attente.
- [283] Etape 8 : la réception, par les services de l'ASE du certificat de non appel. Ce certificat est indispensable pour que le jugement soit considéré comme définitif ; là aussi, faut-il que le greffe du TGI fasse diligence, ce qui n'est pas nécessairement le cas.
- [284] Au total, les délais entre l'introduction de la requête, la date du jugement et la date où celui-ci est devenu incontestable sont très longs (voir annexe 11⁷⁹) ; et à ce stade, il sera fait l'économie de la présentation des étapes supplémentaires que rencontrera une demande de déclaration judiciaire d'abandon, si un appel était formé contre le jugement du TGI.

⁷⁶ Il a été constaté que fréquemment les Parquets estiment que des éléments complémentaires d'information, tels une nouvelle recherche dans l'intérêt des familles, sont nécessaires pour qu'ils forment cet avis

⁷⁷ Ces « besoins » de l'enfant peuvent être assimilés à des « droits »

⁷⁸ Ceci dit, il est compréhensible qu'un parent soit tenté d'affirmer qu'il aime son enfant, qu'il est prêt à l'avenir à s'en occuper et qu'il pense pouvoir en être capable ... et donc, qu'il ne veut pas perdre les droits issus de la filiation

⁷⁹ Les délais calculés par la mission sont sensiblement supérieurs à ceux auxquels il est fait référence par le ministère de la justice

[285] Ce qui ressort de cette présentation chronologique des étapes qui séparent les premiers constats effectués par des professionnels des domaines éducatifs et/ou médicaux qu'un enfant va très probablement être victime du « désintérêt manifeste » de ses parents et le moment où il pourra être présenté à l'adoption, est que la succession des étapes procédurales actuellement en vigueur est inadaptée pour atteindre l'objectif recherché : que cet enfant dont les parents ne remplissent pas leur fonction de parent, puisse cependant bénéficier des conditions d'éducation lui permettant de se développer harmonieusement.

2.4.3. Des freins organisationnels au sein des services départementaux limitent le recours à l'article 350 CC

[286] A déjà été mentionnée dans ce rapport et est souvent évoquée la difficulté qu'éprouve tout professionnel de la protection de l'enfance qui doit, par principe, attacher une importance primordiale aux relations qu'un enfant séparé d'avec ses parents, doit continuer d'avoir avec eux mais qui doit aussi, dès lors que le constat d'un « désintérêt manifeste » est effectué, ce qui est exceptionnel, adopter une posture professionnelle radicalement différente.

[287] A cette réalité qui relève essentiellement de la pratique individuelle des travailleurs sociaux et renvoie à des questions d'ordres psychologique ou psychosociologique, se rajoutent des questions de nature organisationnelle. Celles-ci restreignent le recours à l'article 350 à cause de deux types de difficultés.

[288] D'abord, l'idée même d'utiliser l'art. 350 CC ne vient pas à l'esprit de très nombreux cadres en protection de l'enfance et, a fortiori, d'éducateurs référents d'enfants à cause de l'extrême faiblesse du nombre de cas (voir 1.2.2) où, actuellement, une procédure aboutissant à une déclaration judiciaire d'abandon est mise en œuvre. Le professionnalisme de ces responsables et travailleurs sociaux est obnubilé par la grande variété des modalités d'intervention en protection de l'enfance. Comme ont pu l'indiquer aux membres de la mission, dans des termes semblables, tant des chefs de service de l'ASE que des cadres de proximité et des travailleurs sociaux (éducateurs ou puéricultrices) « on n'y pense même pas. ». Pour ces professionnels, leur priorité est d'éviter le danger « actuel » pour l'enfant. Certes, ils réfléchissent régulièrement⁸⁰ à l'avenir de cet enfant notamment à l'approche d'une audience devant le juge des enfants, certes aussi la formalisation et la révision annuelle d'un « projet pour l'enfant » ont été rendues obligatoires par la loi du 5 mars 2007 (voir art. L.223-1 CASF), mais la pertinence, pour quelques situations chaque année, de recourir éventuellement à l'art. 350, est très souvent oubliée.

[289] Pour preuve, dans chacun des cinq départements qui recourent moins exceptionnellement que les autres à l'art. 350CC et dans lesquels la mission IGAS a cherché à comprendre pourquoi ces recours étaient plus fréquents, la réponse a été identique ; en substance « parce qu'un fait précis (ou la répétition de situations similaires), nous a conduit à nous interroger sur nos pratiques à l'égard de l'art. 350. » De même, les responsables de plusieurs départements ont indiqué, dans leur réponse au questionnaire que la mission IGAS leur avait demandé de renseigner, que les questions posées dans ce questionnaire les avaient conduits à « remettre à l'ordre du jour de leurs réflexions un dispositif de protection de l'enfance qu'ils avaient tendance à ne pas suffisamment utiliser ».

[290] Afin que ces situations soient mieux prises en compte, pour qu'enfin « on y pense », des procédures de veille, c'est-à-dire de révisions très régulières et systématiques, doivent être mises en place

Recommandation n°8 : Promouvoir dans les services départementaux l'organisation d'une procédure de veille sur les situations pouvant relever de l'art. 350CC, puis de suivi de ces situations.

⁸⁰ Les réponses aux questionnaires font souvent référence à des « synthèses annuelles (ou bi-annuelles) », conformément à l'obligation légale, à des « réunions d'actualisation ». Quelques départements ont cependant mis en place des procédures de veille (voir annexe8)...

- [291] Ensuite, la constitution d'un dossier étayé pour déposer une requête en vue d'une déclaration judiciaire d'abandon et, surtout, les efforts soutenus pendant au moins toute une année, voire deux années ou plus, pour la faire progresser jusqu'à ce qu'elle aboutisse, sont décrits comme très prenants. Pour résumer, et en reprenant, là aussi, les propos d'un responsable départemental « *face à toutes les urgences que j'ai moi-même et qu'ont aussi les équipes de terrain, le plus simple est de demander au juge des enfants un renouvellement du placement pour 2 ans* » ; puis, en réponse à la question d'un des membres de la mission, rappelant les termes de la loi, ce même responsable a ajouté « *de toute façon, j'ai déjà demandé deux fois au responsable de l'ASE présent à l'audience devant le juge des enfants d'évoquer à l'oral l'éventualité de faire jouer l'art. 350 ; chaque fois, le juge des enfants n'a pas voulu évoquer cette possibilité.* »
- [292] Pour parer ces difficultés, certains départements, dès que la décision de recourir à l'art. 350 CC a été prise, mandatent un avocat pour suivre ce dossier. Selon les responsables rencontrés, cette intervention présente plusieurs avantages. D'abord, cet avocat est régulièrement en contact avec les magistrats et les services du greffe du TGI pour les autres dossiers dont il a la responsabilité. Il a donc, professionnellement une pratique des rouages du TGI que ne possèdent pas les services du département. Ensuite, il exerce un suivi complémentaire à celui des services départementaux chargés de ce dossier, en étant spécialement attentif aux difficultés que l'avancée du dossier peut rencontrer. Enfin, même s'il est mandaté par les responsables départementaux qui ont décidé de recourir à l'art. 350 dans l'intérêt d'un enfant, l'avocat est naturellement porté à se considérer comme le défenseur de celui-ci⁸¹. Notamment à l'audience, il peut se présenter comme représentant l'enfant délaissé, aussi bien en réponse à des objections du parquet que face à des arguments présentés par les parents ou leur avocat. Ainsi, dans un domaine où les émotions sont très présentes ce dont les parents peuvent jouer tant pour tenter de justifier leur « désintérêt » constaté que pour affirmer leur volonté de participer à l'éducation de leur enfant, l'avocat peut parler au nom de l'enfant qui a subi le « désintérêt manifeste » et qui a besoin de certitudes pour son développement personnel, notamment affectif.
- [293] L'efficacité du recours à un avocat a été attestée tant par les responsables des services départementaux qui ont fait ce choix que par ceux qui, après plusieurs décisions favorables, ont cru pouvoir s'en passer.

2.4.4. La circulaire de la DACS du 28 octobre 2008 vise à améliorer les conditions de mise en œuvre de l'art. 350 CC, mais elle n'est pas connue

- [294] Cette circulaire (CIV/12/08) signée par la directrice des affaires civiles et du Sceau à l'attention des procureurs généraux près les cours d'appel et, pour information, aux premiers présidents des cours d'appel, porte comme titre « circulaire relative à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de l'article 350 du code civil ». Son premier paragraphe précise clairement sa raison d'être : « *L'attention de la Chancellerie a été appelée sur les difficultés de mise en œuvre de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon (article 350 du code civil), qui apparaît sous utilisée en dépit du caractère contraignant de la loi et dont les délais de traitement n'apparaissent pas conformes à la réalité du développement psycho-affectif de l'enfant* ».
- [295] A la suite, cette circulaire rappelle l'effet pour l'enfant de la déclaration judiciaire d'abandon, les conditions qui la fondent et la procédure qui doit être suivie. Elle insiste plus particulièrement :
- le rôle du parquet pour que les situations d'enfants qui relèvent de l'art. 350 soient effectivement présentées au tribunal ;
 - la rapidité du traitement des requêtes remises au parquet (celui-ci « *ne peut que transmettre* ») ou déposées au greffe (celui-ci doit « *procéder aussitôt à l'enrôlement* ») ;
 - la rapidité du traitement de la procédure par le tribunal et pour cela précise que « *il importe de veiller à ce que l'auteur de la saisine communique tous les éléments justifiant la requête...* » et liste des documents ;

⁸¹ Plusieurs responsables départementaux rencontrés par la mission ont d'ailleurs précisé que cette posture de représentant d'une personne, l'enfant délaissé, et non d'une institution, le département qui a introduit la requête, est explicitement demandée aux avocats choisis pour des dossiers d'art. 350 CC.

- la rapidité de la notification de la décision aux parties et de la délivrance du certificat de non appel.

Elle demande que « *lorsque le dossier est complet, ... la décision puisse être rendue dans un délai n'excédant pas trois mois à compter du dépôt de la requête auprès du greffe ou du parquet* ».

[296] Cette circulaire semble donc répondre efficacement aux difficultés décrites dans les paragraphes précédents. Cependant, deux types de lacunes ont été repérés par la mission IGAS.

[297] D'abord des lacunes techniques ; il aurait été en pratique très utile que la circulaire se prononce sur :

- la « recherche dans l'intérêt des familles » : le parquet ou le greffe doit-il en demander une, ou celle-ci doit elle être demandée par le service qui dépose la requête ou, encore, celle-ci est elle inutile dès lors que le dossier déposé à l'appui de la requête comprend suffisamment d'éléments probants⁸² ? ;
- les reports d'audience qui devraient être exceptionnels étant donné l'intérêt de l'enfant qu'une décision soit prise rapidement ;
- le fait que la décision soit rendue à l'audience, et non mise en délibéré, dans les cas où le tribunal a pu disposer de suffisamment d'éléments d'appréciation pour se prononcer.

[298] Ensuite et surtout, une diffusion très confidentielle de cette circulaire ; un seul des services départementaux avaient connaissance de cette circulaire et, encore, parce qu'il en avait appris l'existence et l'avait demandé. Tous les autres services départementaux ont découvert son existence parce que la mission IGAS la leur a indiquée. Un seul des magistrats rencontrés en connaissait la teneur, mais seulement dans ses grandes lignes. La mission ayant demandé aux services départementaux de se renseigner auprès des magistrats (au parquet et au siège) du TGI de leur département, seuls deux départements ont informé la mission IGAS que les magistrats avaient eu connaissance de cette circulaire et qu'ils avaient tenu à préciser que cette circulaire n'était destinée qu'aux magistrats.

[299] La diffusion d'une circulaire du garde des Sceaux, seulement interne à l'autorité judiciaire, est compréhensible dans de nombreux cas ; mais dans le cas présent, elle apparaît doublement étonnante. Lors du débat public sur l'adoption, organisé le 28 avril 2009 au Sénat, cette circulaire a été explicitement mentionnée par un ministre pour montrer comment le gouvernement avait commencé à apporter des réponses aux difficultés constatées dans l'application de l'art. 350 CC. Ensuite, les présidents et procureur des TGI ont, au cours des années récentes, signé avec les présidents de conseil général des protocoles dans le domaine de la protection de l'enfance⁸³. La concrétisation de plusieurs recommandations de cette circulaire devrait se traduire par un semblable protocole, portant notamment sur les documents devant être présentés à l'appui d'une requête, la présentation de cette requête de façon préférentielle au procureur (ou au greffe du TGI).

Recommandation n°9 : demander aux président et procureur des TGI ayant à juger des requêtes déposées au titre de l'art. 350 CC de signer un protocole avec le président du conseil général précisant les modalités de traitement de ces requêtes

⁸² C'est la solution qui semble logique, à la lecture du 2^{ème} alinéa de l'art. 1161 CPC (cité ci-dessus en 2.4.1.2)

⁸³ La loi du 5 mars 2007 demande qu'il en soit ainsi, notamment pour recueil des informations préoccupantes (voir art. L.226-3 CASF) ; avant même que cette loi ne le demande, de tels protocoles avaient signés dans la plupart des départements français

3. LES ENFANTS DECLARES ABANDONNES PAR APPLICATION DE L'ARTICLE. 350 CC DOIVENT POUVOIR ETRE ADOPTES

- [300] L'enfant déclaré judiciairement abandonné devient pupille de l'Etat. Il ne le devient à titre définitif qu'au vu du certificat de non appel des parents ou du certificat de non pourvoi en cassation le cas échéant, et c'est alors seulement qu'il devient peut être adopté (347CC et art 254-4CASF)
- [301] Comme tout pupille, les enfants déclarés abandonnés parce que victimes d'un délaissement parental ont droit à ce que les meilleures conditions possibles pour leur développement soient organisées pour eux. Ces conditions vont dépendre de l'âge auquel ils deviennent pupilles de l'Etat. Pour une grande partie d'entre eux, l'adoption apparaît comme la modalité de prise en charge qui sera la plus adaptée à leurs besoins, même si cette filiation particulière présente des risques spécifiques. Or de nombreux préjugés frappent l'adoption, notamment quand elle est qualifiée d'« adoption tardive » (3.1) ; c'est pourquoi les parents adoptants qui relèvent le défi d'accueillir dans leur famille un enfant doivent être soutenus (3.2).
- [302] En outre, certes intégré dans une nouvelle famille, un enfant adopté n'est pas « coupé de tout lien » avec les parents qui lui ont donné naissance et ont pu le reconnaître. Les conséquences de l'adoption plénière sont surestimées (3.3) tandis que l'adoption simple reste méconnue et trop peu utilisée à l'égard de mineurs (3.4).

3.1. Les adoptions dites « tardives » sont à reconsidérer

3.1.1. Les risques d'échec ne doivent pas interdire d'envisager cette possibilité

- [303] L'adoption « tardive » ne connaît pas de définition juridique mais un consensus semble situer l'âge d'une adoption tardive à partir de 5 ans (même si certains départements estiment que cela est le cas dès l'âge de 3 ans !)
- [304] L'adoption d'un enfant ayant la mémoire consciente de son histoire passée, voire de sa « famille de naissance », est certainement spécifique. En tous cas elle ne correspond pas à la vision traditionnelle du nourrisson adopté et auquel - il y a encore 30 ans- on pouvait ne pas révéler son histoire. En est-elle pour autant impossible à envisager ?
- [305] Certes « l'abandon »⁸⁴ de cet enfant a été suivie de plusieurs longues -très longues à ses yeux plus encore qu'aux yeux des adultes- années de « placement ». On sait le poids que ces années-là pèsent dans la construction de la personnalité.
- [306] Au traumatisme de l'abandon s'ajoute donc celui d'un parcours faits de périodes de rupture, de placement(s), de reprises de liens avec sa famille biologique, plus ou moins réguliers et souvent déstabilisants etc. En effet il a été exposé précédemment que, si des liens suffisamment constructifs pour l'enfant sont maintenus par les parents pendant un certain temps, l'utilisation de l'article 350cc n'est pas alors envisagée par les services sociaux. Cet enfant, quand il est finalement déclaré judiciairement abandonné, est donc porteur d'une histoire problématique.
- [307] Cependant un tel enfant peut aussi être plus « acteur » de son adoption qu'un nourrisson, parfois même il peut la demander : « *quand est-ce que j'aurai un vrai papa et une vraie maman ?* » dit un enfant de 7 ans à un psychologue de l'ASE, rencontré par la mission. Il ne faut pas non plus se cacher que ce souhait peut être empreint d'ambivalence; notamment en fonction des liens affectifs qu'il a tissés jusqu'au moment de son adoption.
- [308] Les adoptions d'enfants âgés sont donc effectivement plus « à risque » que l'adoption d'un très jeune enfant qui n'aura pas ce vécu douloureux.

⁸⁴ Il s'agit de l'abandon « de fait » avant qu'il ne soit reconnu par le juge comme étant aussi « de droit ».

- [309] Une des rares études consacrée à ce sujet ⁸⁵ rappelle que, placé dans une situation de délaissement ou d'abandon, l'enfant se sent souvent mal aimé, non désiré. Il peut alors développer des troubles psychologiques, caractérisés par un repli sur soi, des accès dépressifs⁸⁶ ou une difficulté à s'attacher. L'importance de ces troubles est variable et ceux-ci peuvent être soignés⁸⁷. Dès lors, nombreux sont les enfants adoptés tardivement qui réussissent à investir leur nouvelle famille et à prendre une certaine distance avec leur passé.
- [310] Parents et enfants doivent être évidemment soutenus dans ce cheminement, qui peut connaître des moments de forte tension.

3.1.2. Les conditions de la réussite d'une adoption tardive sont connues

- [311] Une adoption tardive doit être, plus que tout autre, comme nous l'ont expliqué⁸⁵ tous nos interlocuteurs, préparée tant pour l'enfant, que pour son lieu de vie avant l'adoption. Par exemple, une famille d'accueil qui, sans être candidate à l'adoption, serait de façon plus ou moins explicite opposée au départ de l'enfant, pourrait mettre en péril l'intégration de celui-ci dans sa famille adoptive.
- [312] C'est aussi du côté des parents adoptifs qu'il convient de ne pas se tromper : leur projet doit être en conformité avec celui qui peut être construit pour l'enfant.
- [313] Tous les départements ont « tenté » quelques adoptions tardives, le plus souvent dans les familles d'accueil, cas les plus fréquents dans lesquels sont engagées ces procédures.
- [314] Certains développent une politique plus volontariste (voir annexe 12) et y consacrent le temps de préparation nécessaire. Ils posent le principe qu'un enfant peut être adoptable quel que soit son âge, à condition qu'il le souhaite et de bien préparer cette adoption. Dès lors qu'un enfant est capable de « faire preuve de discernement » son avis est requis dans toute procédure le concernant comme le précise le code civil. Cette obligation juridique prend acte d'une réalité : un enfant dès l'âge de 6 ou 7 ans (voire moins) comprend très bien ce à quoi il est confronté et demande à pouvoir exprimer son point de vue. Les professionnels rencontrés par la mission ont illustré par plusieurs types d'exemple⁸⁸ cette capacité d'enfants, même relativement jeunes.
- [315] La préparation de ce projet doit concerner l'enfant mais aussi ses futurs parents, choisis « sur mesure ». Dans un cas étudié, un garçon, âgé de 7 ans, a été adopté, dans un département très éloigné, par une maman éducatrice et un papa qui partageait son goût du sport. Un cas de tentative d'adoption d'enfant de 14 ans nous a été aussi signalé.
- [316] Tout l'enjeu réside donc dans un apparentement entre un enfant qui est porteur consciemment d'une histoire douloureuse -et qui peut inconsciemment vouloir la rejouer- et des parents qui se situent dans cette histoire et en acceptent les risques.
- [317] Ce type d'adoption compte donc parmi les adoptions « à particularités », au même titre que celle d'un enfant présentant un handicap ou une maladie⁸⁹. Même si ce rapprochement peut être choquant pour certains, il n'en paraît pas moins fondé car ce jeune enfant part bien avec un handicap dans cette nouvelle étape de son existence.

⁸⁵ *Enfants délaissés, adoptions tardives*. Claire Gore ESF, 2001

⁸⁶ Les traces du traumatisme inscrites dans la mémoire d'un enfant pré-verbal, réactivées à l'adolescence, expliqueraient les taux beaucoup plus élevés de dépressions et de tentatives de suicides chez les jeunes adoptés, selon Boris Cyrulnik, cité dans « Enfants adoptés, une vulnérabilité et des besoins de mieux en mieux cernés » cf supra

⁸⁷ ainsi que l'attestent les psychiatres intervenant dans le cadre de la consultation organisée par l'association « l'Arbre Vert » rencontrés par la mission IGAS

⁸⁸ Parmi ces exemples, celui d'un enfant de 7 ans qui, avant de s'exprimer devant le conseil de famille des pupilles de l'Etat, avait commencé par indiquer à ses membres qu'il connaissait quel était leur rôle « décisionnel » et que, en conséquence, il « *voulait vraiment dire, lui-même, ce qu'il pensait* ».

⁸⁹ L'hétérogénéité de la catégorie « à particularité » induit cependant des confusions parmi certains non spécialistes qui, commentant les nombres d'adoption, négligent l'importance numérique des « adoptions tardives » car elles figurent dans les « adoptions d'enfants à particularité ». Pour l'adoption internationale, l'AFA, comme la convention de la HAYE du 29 mai 1993, reconnaît aussi cette adoption comme concernant des « enfants à besoin spécifique »

- [318] C'est ainsi que le Système d'Information pour l'Adoption des pupilles de l'Etat (SIAPE), depuis 2003, a pour objectif de favoriser le rapprochement de la situation d'enfants pupilles de l'Etat en attente longue d'une adoption avec des candidatures de personnes agréées ouvertes à l'accueil d'un enfant à particularité. Il est accessible à la DGAS, aux DDASS, aux services départementaux d'ASE et aux organismes partenaires, tels les Organisations Régionales de Concertation pour l'Adoption (ORCA) mais paraît peu utilisé.
- [319] Les Organisations Régionales de Concertation pour l'Adoption (ORCA ; voir Annexe 13) sont des services interdépartementaux, sans personnalité juridique, existant en Lorraine et en Normandie, qui fonctionnent par convention avec l'Etat Leur objectif est également de favoriser le rapprochement d'enfants pupilles et de parents agréés pour l'adoption prêts à accepter un projet spécifique, ainsi que d'assurer le suivi de ces adoptions.
- [320] Quelques –rares- départements ont aussi mis en place leur propre procédure pour rechercher des parents atypiques acceptant de s'engager dans une adoption tardive, non seulement en utilisant le SIAPE, mais aussi en exploitant systématiquement les candidatures spontanées de parents agréés qui leur parviennent de toute la France.
- [321] Tous les spécialistes rencontrés l'ont indiqué à la mission, si les adoptions tardives présentent des « risques »⁹⁰, elles peuvent cependant très bien réussir, si elles sont bien préparées et si un étayage psychologique est organisé tant auprès de l'enfant que de ses parents. Dans ces conditions, les cas d'échecs semblent peu nombreux mais aucune donnée statistique n'est disponible à ce sujet.
- [322] De telles modalités ne semblent pas hors de portée avec les moyens actuels des services concernés, le nombre d'adoptions tardives de pupilles de l'Etat étant actuellement très limité.

Recommandation n°10 : Ne pas exclure et même favoriser les adoptions tardives mais en les entourant des conditions de leur réussite

3.2. L'adoption est une modalité d'intervention en protection de l'enfance qui demande à être soutenue

- [323] L'accent a été mis dans le paragraphe précédent sur l'adoption d'enfants relativement âgés ; mais parmi les enfants déclarés abandonnés par application de l'art. 350CC, 30% ont en moyenne moins de 5 ans (voir 1.2.3.2). Qu'elle que soit l'âge de l'adopté, ce mode de filiation pose des problématiques particulières.
- [324] S'il est vrai que l'arrivée d'un enfant dans sa famille biologique ne manque pas de provoquer un rééquilibrage des relations familiales, que peut-on dire de l'arrivée d'un enfant adopté, qui arrive avec déjà tout un vécu ?
- [325] La cause de l'adoption est souvent défendue par des associations de parents adoptifs. Celles-ci sont nombreuses : d'une ampleur nationale, telle Enfance et Familles d'Adoption ou de nature plus spécifique, disposant de moyens limités comme les nombreuses associations regroupant les adoptants à l'international selon le pays d'origine des enfants.
- [326] Les associations de parents adoptifs soulignent souvent les aspects positifs de l'adoption, pour l'enfant comme pour son nouvel entourage familial, sans nier les difficultés qui apparaissent aussi parfois. Différentes études ont été conduites, en France et à l'étranger, pour suivre le parcours de ces enfants⁹¹. Leurs résultats ne convergent pas totalement mais mettent l'accent sur l'effet positif d'un environnement social plus favorable que les conditions de la prise en charge avant l'adoption, sur les performances cognitives des enfants

⁹⁰ En outre, les « risques » pris par l'adoption d'un enfant relativement âgé, doivent être comparés aux « risques » par les services qui resteraient, dans le cas contraire, chargés de l'éducation de cet enfant

⁹¹ «Enfants adoptés, une vulnérabilité et des besoins de mieux en mieux cernés », Actualités sociales hebdomadaires- 30 janvier 2009- N°2594.

- [327] Le concept de résilience permet aussi de théoriser l'amélioration de l'état physique ou psychique d'enfants ayant subi un traumatisme et qui se reconstruisent grâce à des relations positives avec des adultes.
- [328] Les enfants adoptés et qui ont grandi dans une famille qu'ils considèrent comme la leur, prennent peu la parole publiquement, tant il est vrai qu'une adoption réussie incite les enfants à s'engager dans la vie comme n'importe quel autre, sans se référer spécifiquement à son passé.
- [329] Il existe aussi des adoptions « non réussies », toute parentalité pouvant en effet, quel que soit le lien de filiation, devenir conflictuelle. La parentalité adoptive, avec toute sa part d'idéalisation pour des parents « en quête d'enfants » peut-elle l'être davantage qu'une parentalité biologique ?
- [330] Les magistrats de la jeunesse et les psychiatres sont particulièrement concernés par ces échecs, qu'ils sont amenés à prendre en charge, s'agissant généralement d'adoption plénière. Un juge des enfants, par exemple, observait que les crises de l'adolescence dans les foyers de parents adoptifs qu'il lui arrivaient de traiter dans son cabinet provoquaient des paroxysmes de violence, de part et d'autre, les parents rejetant d'autant plus leur enfant qu'ils revendiquent d'avoir « tant fait pour lui ».
- [331] Ce thème de la reconnaissance qu'un enfant adopté devrait, plus que tout autre, à ses parents, ainsi mis en avant, peut être pris comme exemple du désarroi de ces parents qui, certainement ont voulu tellement bien faire qu'ils ne peuvent comprendre les réactions de leur enfant devenu un adolescent. Cela montre aussi que leur positionnement n'a pas dû toujours être adéquat et que, des premières fêlures dans le lien ont dû apparaître avant la fracture dramatique qui les conduit devant le juge ou le psychiatre.
- [332] Mais à qui pouvaient-ils en parler ? quels interlocuteurs sont à leur disposition s'ils ressentent le besoin d'évoquer cette parentalité ? S'ils n'en ressentent pas le besoin, qui peut les y engager ? Jusqu'à récemment, les services départementaux chargés de l'agrément en vue d'adoption faisaient fonction d'interlocuteur ; mais sans nécessairement disposer du temps et du professionnalisme nécessaires pour que les parents adoptants puissent évoquer leurs difficultés, qui restent d'ailleurs peu étudiées donc peu enseignées.
- [333] Depuis plusieurs années quelques départements se sont positionnés à travers les « maisons de l'adoption » un peu en aval de l'agrément et, si nécessaire, en amont du suivi d'un an prévu par la loi. Ils mettent à la disposition des parents les compétences de psychologues de l'ASE ou passe convention avec des associations pour une écoute des parents.
- [334] Des associations de parents adoptifs ont toujours tenu ce rôle, avec des moyens modestes et dans un professionnalisme affirmé. Mais elles sont avant tout militante et jouent un rôle d'information de leurs membres et de défense des parents adoptifs auprès des pouvoirs publics, au niveau national et local, ainsi qu'auprès des médias.
- [335] L'ASE ou ces associations ne sont d'ailleurs ni l'un ni l'autre les mieux placés pour aider les parents adoptifs dans leurs difficultés. L'ASE renvoie en effet à la fonction d'agrément, c'est-à-dire de jugement. Quant aux associations de parents adoptifs, elles ne peuvent prendre en charge durablement des problématiques parentales.
- [336] Les parents adoptifs devraient donc pouvoir s'adresser aux services habituellement dédiés à ces difficultés : pédopsychiatrie, Centres Médico Psycho Pédagogiques... Mais les professionnels de ces organismes ne connaissent que rarement la spécificité de l'adoption, tant celle des parents adoptifs que de leurs enfants et, par ailleurs, doivent faire face à un fort accroissement de leur charge de travail lié à une meilleure détection, à l'école, des troubles psychiques.

- [337] Quelques institutions sont spécialisées dans l'accueil de ces familles, pour une prise en charge plus ou moins intensive et longue. Il s'agit d'associations ou d'établissements en milieu hospitalier (les consultations d'orientation et de conseil pour l'adoption : COCA)⁹². L'idéal serait sans doute qu'elles puissent rapidement orienter vers des structures de droit commun les familles qui s'adressent à elle.
- [338] Mais, en raison du constat fait ci-dessus, l'émergence d'associations ayant cet objet partout en France serait sans nul doute nécessaire pour guider les parents adoptifs, prévenir des difficultés prévisibles et éviter ainsi les ruptures qui se produisent parfois.

Recommandation n°11 : Soutenir la création ou le développement d'associations spécialisées dans le soutien aux familles adoptives avant leur orientation, si possible, vers des services de droit commun disposant de professionnels formés à la problématique spécifique de l'adoption

- [339] Dans l'état actuel de nos connaissances et de nos expériences, et en dépit des difficultés décrites ci-dessus, il paraît raisonnable de penser que, lorsqu'un jeune enfant est délaissé durablement, il peut réussir sa vie grâce à la stabilité et l'engagement affectif qu'une famille adoptive peut lui offrir⁹³.
- [340] S'il est donc possible de considérer que l'adoption peut être une chance pour un enfant, reste posée la question de ses liens avec sa famille d'origine. L'adoption plénière ne rompt pas en fait définitivement les liens avec les parents d'origine de l'enfant.

3.2.1. La sécurité du lien de filiation est nécessaire à l'enfant pour se construire dans sa famille adoptive sur des bases solides

- [341] La caractéristique de l'adoption plénière est qu'elle substitue la filiation adoptive à la filiation d'origine, l'enfant disposant d'un nouvel acte de naissance.
- [342] Beaucoup de réticences exprimées par les opposants à l'adoption tiennent à la crainte que la rupture du lien de filiation avec la famille d'origine de l'enfant ne lui soit dommageable et ne provoque chez lui des troubles identitaires, particulièrement à l'adolescence.
- [343] Le fait que l'enfant ait désormais toujours connaissance, par la voix de ses parents, de ses origines, est désormais acquis. La procédure d'agrément des candidats à l'adoption met en effet toujours l'accent sur la nécessaire vérité que l'enfant doit connaître. Ceci évite le poids terrible qu'un secret lié à sa naissance pourrait faire peser sur lui.
- [344] Chacun reconnaît cependant que l'enfant pour se construire a, avant tout, besoin de sécurité, notamment en ce qui concerne son lien de filiation. Quant à ses parents adoptifs, ils peuvent d'autant mieux procurer cette sécurité éducative s'ils ne peuvent pas craindre que leur filiation puisse être menacée par une éventuelle révocation ; or ce cas de figure reste possible avec l'adoption simple, la rendant ainsi peu attractive. Même si la révocabilité est rarement prononcée, cette éventualité peut être vécue par la famille adoptante comme une menace, une insécurité (voir ci-dessous 3.4.2). L'adoption plénière correspond donc certainement bien aux besoins d'un enfant mineur. Elle lui donne le temps de grandir sans crainte dans sa nouvelle famille, elle permet aux parents adoptifs de se sentir parents à part entière.
- [345] De plus, l'adoption plénière ne s'oppose nullement, voire facilite, l'éventuelle recherche par l'enfant adopté et devenu adulte, de relations avec sa famille d'origine.

⁹² Voir proposition 28 du rapport Colombani. Les COCA sont surtout orientées vers l'adoption internationale

⁹³ Cette observation ne remet pas en cause la qualité des prises en charge par les professionnels (et par des associations) qui peuvent assurer à l'enfant la stabilité dont il a besoin jusqu'à ce qu'il devienne adulte.

3.2.2. L'adoption plénière n'interdit nullement à l'enfant de rechercher ses parents biologiques

- [346] Les services de l'ASE qui sont amenés à répondre à la demande d'enfants adoptés voulant consulter leur dossier savent que cette démarche est souvent accomplie par un jeune avant qu'il n'entreprenne, s'il le veut, de rechercher qui sont ses premiers parents, en étant accompagné, s'il le veut également, par ses parents adoptifs.
- [347] Ces actes peuvent être accomplis dès l'âge de 18 ans⁹⁴, c'est-à-dire très tôt, dans la vie d'un adulte. Ils sont parfois accomplis beaucoup plus tard, à l'occasion d'une naissance par exemple. Certains enfants adoptés ne souhaitent jamais rechercher leur famille biologique, alors même que, comme le notait un de nos interlocuteurs, cela est de nos jours souvent « *non plus présenté comme un droit mais presque comme un devoir* ».
- [348] Ainsi, l'adoption plénière qui crée des liens familiaux sécurisants et constructifs autorise, voire même facilite, la reprise de relations avec les parents biologiques, si et quand l'enfant devenu adulte le décide. Elle permet ainsi de respecter le temps de l'enfant: petit ou jeune, il grandit dans une famille qui lui offre le maximum de garanties pour son éducation et son épanouissement ; adolescent ou adulte, en tous cas considéré légalement comme majeur, il peut volontairement s'inscrire dans un retour sur son passé et en assumer les conséquences⁹⁵.
- [349] Il peut être objecté toutefois que si la loi autorise la recherche de ses origines, à travers le dossier de l'ASE, elle ne l'organise pas suffisamment et la rend ainsi hasardeuse.

3.2.3. Les moyens de faciliter la recherche de leurs origines par des enfants adoptés ayant atteint l'âge de la majorité

- [350] Dans l'état actuel de notre législation, c'est le dossier conservé par l'ASE qui possède le plus d'informations sur la famille d'origine. La consultation du dossier permet donc d'y accéder, sauf en ce qui concerne l'accouchement avec demande du secret.
- [351] Différents textes⁹⁶ sont venus successivement faciliter cet accès au dossier, qui s'inscrit dans le principe du droit des usagers et est inscrit dans la Convention internationale des droits de l'enfant. Les conditions de cette consultation, moment émotionnellement très chargé⁹⁷, diffèrent selon les départements qui prennent plus ou moins en compte cette dimension.
- [352] Ces renseignements datent le plus souvent actuellement du moment où la procédure d'adoption s'est déroulée, le dossier étant constitué des documents administratifs et sociaux nécessaires à celle-ci. On y trouve parfois aussi des traces laissées volontairement par la famille d'origine (lettre, photos...). Rien n'interdit toutefois aux parents et aux membres de la famille biologique de continuer à donner des informations (notamment leurs adresses) dans le dessein que l'enfant en prenne éventuellement connaissance le moment venu. Un département fortement engagé dans l'ad a mis en place une « consolidation de la procédure de conservation des dossiers »
- [353] Dans les faits, cette opportunité est très rarement saisie : les parents ne considèrent pas les services sociaux comme des interlocuteurs susceptibles de favoriser ces contacts, les services sociaux ne se positionnent pas comme un lien de continuité dans l'histoire de l'enfant lorsqu'il est adopté. En réalité, les relations entre les uns et les autres sont plutôt de l'ordre du conflit ou de l'ignorance.
- [354] C'est pourquoi la mission a examiné avec intérêt la pratique anglaise, en vigueur notamment dans le Kent, de l'« adoption letter box »

⁹⁴ ... ou avant l'âge de sa majorité s'il est capable de discernement et est accompagné par ses parents dans cette démarche

⁹⁵ Une possibilité rarement évoquée, mais qui est juridiquement possible est que la reprise des relations entre un adulte qui, lorsqu'il était enfant a été déclaré abandonné en application de l'art. 350 CC, et ses parents aboutisse au désir partagé qu'un nouveau lien juridique soit établi. Dans ce cas, rien ne s'oppose à l'adoption simple de ce majeur.

⁹⁶ notamment les lois du 6 juin 1984 sur le droit des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de l'enfance et de la famille et du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs

⁹⁷ Voir notamment, *Retrouver ses origines* Pierre VERDIER Martine DUBOC, Dunod 2002

- [355] Ce dispositif a pour objectif que les parents d'origine, l'enfant adopté et ses parents adoptifs puissent échanger par lettre en toute confidentialité après le jugement d'adoption. Le service d'adoption local gère l'organisation de ces correspondances ; au préalable, il recueille l'accord de chacun avant l'adoption : un engagement de donner des nouvelles, au moins une fois par an.
- [356] Une piste de réflexion consiste à mettre en place en France une procédure du même type, selon des modalités à définir, mais qui pourraient être légèrement différentes. Ainsi, par exemple :
- seuls les adultes pourraient, à leur seule initiative, alimenter cette boîte à lettres
 - l'enfant devrait attendre sa majorité pour prendre connaissance du contenu du dossier ainsi constitué
- [357] La question de la gestion de ce dispositif est alors posée.
- [358] Convient-il de la confier aux départements, détenteurs du dossier d'adoption, qu'il conviendrait seulement d'enrichir des documents éventuellement adressés par la suite ? Cette solution aurait l'avantage de la proximité et de la facilité pour les intéressés. Elle donnerait aussi aux services d'ASE une vision plus large du devenir des enfants adoptés et de leurs(s) familles. L'inconvénient pourrait être de replacer les parents d'origine dans un contexte antérieur, souvent douloureux.
- [359] Convient-il de centraliser ces informations dans un organisme tiers, tel le CNAOP ? Cette solution, plus compliquée à mettre en œuvre et donc plus coûteuse, présente cependant l'intérêt d'offrir un cadre neutre. Elle suppose que les départements soient en liaison constante avec le CNAOP pour que le dossier soit alimenté régulièrement, et sans perte d'information. L'éloignement peut toutefois dissuader certains d'effectuer cette démarche.

Recommandation n°12 : Mettre en place un dispositif sécurisé et lisible permettant aux parents biologiques ainsi qu'aux parents adoptifs de prendre ou de donner des nouvelles de l'enfant adopté, puis à l'enfant à sa majorité de consulter le dossier ainsi constitué.

3.2.4. La possibilité d'adjindre le nom des parents biologiques au nom de la famille adoptive doit être facilitée en cas d'adoption plénière

- [360] Le nom « de famille » donné à l'enfant est un symbole fort de la filiation. Dans le cas de l'adoption plénière, l'adopté porte donc le nom de sa famille adoptive et perd son nom d'origine.
- [361] Dans l'adoption simple, l'association des deux noms de famille est une modalité déjà possible, laissée au choix de l'adoptant et de l'enfant adopté de plus de 13 ans, à travers les nouvelles règles de dévolution du nom de famille (art 311-21/22/23cc).
- [362] Cette disposition pourrait être étendue à l'enfant adopté plénièrement qui, devenu adulte, et ayant retrouvé ses origines, souhaiterait ajouter le nom de ses parents biologiques au sien. Cette démarche correspondrait à une volonté

Recommandation n°13 : Ouvrir la possibilité en cas d'adoption plénière d'ajouter à son nom d'adopté son nom d'origine par une démarche accomplie à l'âge adulte

3.3. *L'adoption simple d'enfants jeunes hors du cadre familial est à promouvoir en France*

3.3.1. L'adoption simple d'enfants jeunes est actuellement essentiellement de nature intrafamiliale

- [363] En 2007, les TGI ont rendu 9400 décisions d'adoptions simples, ce qui représente 64% des adoptés. Ce chiffre peut surprendre car l'adoption est généralement assimilée à l'adoption plénière, concernant des enfants jeunes sans lien de filiation.

- [364] Ce chiffre est en augmentation : 6 260 décisions judiciaires ont été rendues en 2002, 7 634 en 2005⁹⁸, ceci étant dû principalement au nombre croissant de recompositions familiales.
- [365] En effet, 95% des adoptés en la forme simple le sont dans un cadre intrafamilial : 84% sont les enfants du conjoint et où d'un ex-conjoint. Ce sont donc des personnes seules qui engagent cette procédure, surtout des hommes (73%). L'ad par des couples, très minoritaire (2%) se concentre sur des neveux et nièces ou des personnes avec lesquelles existe, avant l'adoption, un lien autre que familial. A la date du jugement, les adoptants hommes ont 57,4 ans en moyenne et les femmes 62,4ans.⁹⁹
- [366] Dans ces conditions, les adoptés simples mineurs font l'objet pour la plupart d'un consentement à l'adoption par le père ou leur mère ou, quelquefois par le conseil de famille si ceux-ci sont décédés.
- [367] Ce type d'adoption, quasi uniquement nationale, permise quel que soit l'âge de l'adopté, ne concerne donc que rarement des enfants pupilles de l'Etat ou déclarés judiciairement abandonnés. Cette situation de fait tient peut-être au caractère révocable de l'ad simple, « s'il est justifié de motifs graves » (art 370cc) et au fait que « l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits » (art 364cc).
- [368] Même si « l'adoptant est seul investi à l'égard de l'adopté de tous les droits d'autorité parentale » (art 365CC), il est de fait que cela ne correspond pas actuellement au projet porté par les candidats français à l'adoption. Cette position peut-elle s'infléchir ?

3.3.2. Les freins actuels à l'adoption simple sont difficiles à lever

- [369] En réponse au questionnaire, tous les départements affirment que les candidats à l'ad refusent a priori l'adoption simple en raison de sa révocabilité et surtout du maintien des relations avec la famille biologique. Sont aussi cités les problèmes de la place par rapport à une fratrie déjà présente, de l'égalité des droits patrimoniaux etc. Des départements précisent : « *il y a une peur du retour de l'autorité parentale initiale, avec une crainte d'interaction de cette famille, pouvant nuire tant à l'enfant adopté qu'à la famille adoptive. Peut-être y-a-t-il crainte d'abus de demande (pension alimentaire, décisions importantes) de la famille d'origine* » ainsi que « *la crainte d'un conflit de loyauté pour l'enfant* »¹⁰⁰
- [370] Par ailleurs, si le juge qui prononce la déclaration judiciaire d'abandon avait la possibilité de limiter les effets de cette adoption à une adoption simple, il pourrait y avoir moins d'hésitations de sa part et ainsi plus d'enfants délaissés qui pourraient bénéficier d'une adoption simple.
- [371] A partir de ces deux constats, une modification substantielle des modalités de l'adoption simple et donc de sa perception par les parents candidats à l'adoption serait un préalable au développement de cette procédure¹⁰¹ pour répondre aux besoins des enfants délaissés.

Recommandation n°14 : Envisager une modification des modalités de l'adoption simple pour permettre son développement

- [372] Telle qu'elle se présente actuellement, l'adoption simple peut cependant correspondre aux besoins de certains enfants et à l'attente de certains candidats agréés pour l'adoption.

⁹⁸ Ministère de la Justice, répertoire général civil, DAGE-SDSED, cité dans le rapport COLOMBANI

⁹⁹ « Les adoptions simples et plénières » Zahia BELMOKTHAR- juin 2009. Ministère de la Justice

¹⁰⁰ Voir aussi la réponse au questionnaire transmise par un autre département : « *C'est la persistance du double lien de filiation qui provoquent ces réticences. Les parents suivis par les services d'ASE sont souvent en grande difficulté sociale, peuvent être violents, présenter des addictions ou des troubles psychiatriques ne sont généralement pas adaptés à une adoption simple* »

¹⁰¹ débats au Sénat du 24 avril 2009 (voir annexe 14) et avis du 1 octobre 2009 du groupe de travail sur l'adoption simple du CSA

3.3.3. Certains enfants pourraient trouver actuellement dans l'adoption simple un ancrage sans rupture : comment les repérer ?

- [373] L'adoption simple est peu connue du grand public et des services sociaux en charge de ces procédures. De ce fait peu proposée, peu pratiquée, on peut supposer que certaines situations qui pourraient en relever échappent donc à l'examen.
- [374] Les situations d' « enfants qui ont un passé, une histoire », celles « où une rupture de filiation n'est pas conseillée mais où l'enfant a besoin de parents solides et stables », « les cas où l'enfant est grand et sans ancrage affectif », comme l'écrivent des départements, sont évidemment celles qui peuvent s'inscrire dans un projet d'ad simple
- [375] .Parmi celles-ci viennent spontanément 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. 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. Dans le cas où ces parents ne peuvent exprimer un consentement éclairé, le conseil de famille pourrait le faire.
- [376] Ces situations correspondent largement à celle d'enfants pour lesquels l'ASE a obtenu délégation de l'autorité parentale. Il s'agirait donc d'élargir la pratique des départements qui recourent ponctuellement à l'art. 350 pour des enfants dont les parents se désintéressent manifestement, mais sans aller jusqu'à une adoption plénière de ces enfants.
- [377] Dans tous ces cas, l'objectif de l'adoption simple est bien de garantir à un enfant, souvent déjà âgé, de grandir dans une famille sécurisante et aimante, tout en conservant sa filiation à laquelle qu'il connaît et à laquelle il se sent attaché.

3.3.4. Certains candidats à l'adoption pourraient actuellement s'inscrire dans un projet d'adoption simple : comment les sélectionner ?

- [378] Pour les mêmes raisons de méconnaissance signalée précédemment, 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. Quels sont les candidats à l'adoption qui souhaiteraient s'inscrire dans un tel projet ¹⁰²?
- [379] Manifestement, il conviendrait de le 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...
- [380] 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'ASE soient eux-mêmes porteurs de tels projets et y amènent les candidats potentiels.
- [381] La question est donc de même nature que celle posée aux services départementaux à l'égard des enfants, c'est celle de leur implication pour promouvoir l'adoption simple. Un enjeu de formation auprès des travailleurs sociaux est à relever pour les départements, assorti d'un pilotage délibéré de cette politique, afin de répondre à la situation difficile d'un certain nombre d'enfants, actuellement pris en charge de façon institutionnelle.¹⁰³

Recommandation n°15 : A législation constante, promouvoir l'adoption simple, dans les services départementaux d'ASE, à la fois par le repérage des situations d'enfants qui

¹⁰² Ne seront pas cités ici les assistants familiaux qui adoptent un enfant qui leur est confié depuis longtemps, en le connaissant parfaitement

¹⁰³ Il faut préciser que ce nombre est non chiffrable ; toutefois même s'il ne dépassait pas quelques centaines d'enfants par an, cette éventualité mérite d'être davantage étudiée.

pourraient en bénéficier et par la sélection de candidats agréés pour l'adoption et susceptibles de s'y engager

CONCLUSION

- [382] L'arsenal juridique français de protection de l'enfant est très développé mais manque de cohérence. En particulier, on peut regretter l'absence de relations entre les articles du code civil traitant de l'autorité parentale et son article 350 fondé sur le « désintérêt manifeste » des parents envers leur enfant. Cet article s'avère ainsi difficile d'interprétation et les tribunaux, comme les services sociaux, hésitent à s'en saisir.
- [383] Cette réticence s'explique largement par le principe du maintien des liens entre l'enfant et ses parents, principe appliqué de façon très extensive, l'intérêt de l'enfant pouvant passer au second plan.
- [384] Mieux prendre en compte la situation des enfants délaissés par leurs parents suppose donc une double démarche :
- la modification de l'article 350CC pour mieux définir les composantes de ce qu'il est proposé de nommer désormais « délaissement parental » et en tirer les conséquences pour l'enfant devenu pupille de l'Etat ;
 - l'introduction dans la réflexion de tous les intervenants en protection de l'enfance de nouveaux moyens d'évaluation des situations, plus objectifs et permettant de mieux prendre en considération l'intérêt de l'enfant.
- [385] Se pose alors la question des possibles conflits d'intérêt entre l'intérêt de l'enfant et le maintien de l'autorité parentale. Souvent posé devant la mission, ce débat est rarement porté officiellement, mais il s'avère crucial pour les enfants délaissés par leurs parents.
- [386] L'intérêt de l'enfant doit-il être qualifié de « supérieur », conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant ? Quelles en seraient les conséquences dans notre droit et dans les pratiques des services sociaux et des magistrats qui, ainsi que cela est exposé dans le rapport, ne tirent pas toujours toutes les conclusions des modifications législatives ?
- [387] Pour ces enfants déclarés judiciairement abandonnés, quelle que soit la législation applicable, comment faciliter alors leur adoption ? La situation de pupille ne peut en effet être considérée comme durablement satisfaisante, à moins que l'adoption de l'enfant ne puisse se réaliser. La mission montre cependant que l'engagement des départements pour faciliter les adoptions de ces pupilles est inégal et que des progrès pourraient être accomplis pour les enfants dépassant 5 ans.
- [388] Toutes ces questions, qui font l'objet de 15 recommandations dans le rapport, demandent à être largement débattues afin que toutes les opinions, les institutions -et au premier rang d'entre elles les départements-, l'ensemble des professionnels¹⁰⁴ concernés puissent s'exprimer. La sensibilité des sujets de la protection de l'enfance mérite ce temps de débat et une réflexion approfondie.
- [389] Une « **conférence de consensus** », ainsi que le rapport Colombani le préconisait déjà, serait l'instance où pourrait être préparée une réforme visant une profonde modification de l'article 350 CC pour l'adapter aux réalités actuelles et produire des effets constructifs pour de nombreux enfants.

Catherine HESSE

Pierre NAVES

¹⁰⁴ Par professionnels il faut ici entendre non seulement ceux souvent cités dans ce rapport, mais aussi des médecins, notamment des pédopsychiatres, des juristes...

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation
1	Déplacer les articles 348 et suivants ainsi que l'article 350 du titre VIII du livre 1er du code civil, relatif à la filiation adoptive, vers les dispositions du même livre concernant l'autorité parentale (Titre IX) afin de bien marquer qu'elles sont des modalités de protection de l'enfance
2	S'interroger dans un cadre interdisciplinaire sur la pertinence du maintien de la notion de « désintérêt manifeste » comme critère relatif à la déclaration judiciaire d'abandon
3	Reformuler le 2ème alinéa de l'art. 350 CC pour tenir compte des progrès dans la connaissance de la nature des liens affectifs intervenus depuis son introduction dans le code civil par la loi du 22 décembre 1976.
4	Fonder les conditions de la déclaration judiciaire d'abandon et de la délégation d'autorité parentale en utilisant les mêmes références que celles utilisées pour la définition de l'autorité parentale
5	Ramener à six mois le délai de constat du délaissement parental pour les enfants de moins de 2 ans.
6	Lancer une réflexion pluridisciplinaire pour l'élaboration d'indicateurs objectifs des situations des enfants confiés à l'ASE et dont la situation pourrait relever de l'application de l'art. 350CC
7	Envisager la substitution, dans l'art. 350CC, de l'expression « délaissement parental » à l'expression « désintérêt manifeste »
8	Recommander aux services départementaux d'organiser une procédure de veille sur les situations pouvant relever de l'art. 350CC, puis de suivi de ces situations.
9	Demander aux présidents et procureur des TGI ayant à juger des requêtes déposées au titre de l'art. 350 CC de signer un protocole avec le président du conseil général précisant les modalités de traitement de ces requêtes
10	Ne pas exclure et même favoriser les adoptions tardives mais en les entourant des conditions de leur réussite
11	Soutenir la création ou le développement d'associations spécialisées dans le soutien aux familles adoptives avant leur orientation, si possible, vers des services de droit commun disposant de professionnels formés à la problématique spécifique de l'adoption
12	Mettre en place un dispositif sécurisé et lisible permettant aux parents biologiques ainsi qu'aux parents adoptifs de prendre ou de donner des nouvelles de l'enfant adopté, puis à l'enfant à sa majorité de consulter le dossier ainsi constitué.

13	Ouvrir la possibilité en cas d'adoption plénière d'ajouter à son nom d'adopté son nom d'origine par une démarche accomplie à l'âge adulte
14	Envisager une modification des modalités de l'adoption simple pour permettre son développement
15	A législation constante, promouvoir l'adoption simple, dans les services départementaux d'ASE, à la fois par le repérage des situations d'enfants qui pourraient en bénéficier et par la sélection de candidats agréés pour l'adoption et susceptibles de s'y engager

Annexe 1 : Lettre de mission



*Ministère du Travail, des Relations Sociales,
de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Secrétariat d'Etat chargé de la Famille*

Le Directeur de Cabinet

Paris, le 27 FEV 2009

CAB/E/C/MW/MD
Scop ID : 09003373

NOTE

A l'attention de Monsieur André NUTTE
Chef de service de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Délaissement d'enfants

Dans le cadre de la réforme de l'adoption, une réflexion est en cours sur le délaissement d'enfants, pris en charge par les services de protection de l'enfance. La question porte sur la façon dont le délaissement est apprécié par les services départementaux et sur le recours à l'article 350 du code civil, relatif à la déclaration judiciaire d'abandon, qui en découle.

Dans l'objectif d'élaborer, comme le préconise le rapport de Jean-Marie COLOMBANI sur l'adoption, un référentiel identifiant les critères de délaissement et les outils permettant d'évaluer la situation de l'enfant et l'état de ses rapports avec ses parents, il apparaît nécessaire de disposer au préalable d'un état des lieux concernant les pratiques des professionnels.

Aussi je vous demande de diligenter une mission qui s'attachera à examiner comment la question du délaissement et celle plus générale du suivi de l'enfant sont prises en compte par les services départementaux de protection de l'enfance notamment dans le rapport annuel de situation de l'enfant et dans la définition de son projet, établis après évaluation pluridisciplinaire. L'étude sera menée sur un échantillon de départements, complétée éventuellement par un questionnaire envoyé aux départements, de façon à ce qu'elle soit la plus exhaustive possible.

Elle permettra de voir, notamment grâce à l'analyse des rapports annuels de situation:

- si le suivi des enfants est bien effectif, quel que soit leur statut (accueil provisoire, assistance éducative, tutelle, délégation d'autorité parentale, pupille) et leur mode d'accueil (établissement, famille d'accueil) ;

- comment la question des relations de l'enfant avec sa famille ainsi que celle de son développement affectif et social sont appréhendées (travail mené avec les familles, échéanciers des visites, observation de l'enfant) :

- s'il existe des outils utilisés pour l'évaluation :
- si la question de la modification éventuelle du statut du mineur est envisagée (délégation d'autorité parentale, tutelle, déclaration judiciaire d'abandon) :
- s'il y a des situations qui relèvent de la procédure de l'article 350 et qui n'ont pas été traitées comme telles, et le cas échéant d'en connaître les raisons.

Enfin la mission formulera des préconisations en matière de référentiel permettant de faire une bonne utilisation de l'article 350, portant sur les critères de délaissement, les outils d'évaluation à utiliser, les rythmes nécessaires de l'évaluation, la mobilisation des moyens nécessaires autour des parents et de l'enfant durant la période d'observation, l'élaboration in fine d'un projet pour l'enfant.

Vous voudrez bien m'adresser le rapport établi par la mission dans un délai de trois mois.



François CHIFFRE

Annexe 2 : Personnes rencontrées

Niveau national

Direction générale de l'Action Sociale (DGAS)

- Pierre-Yves EYRAUD, chef du bureau « enfance famille »
- Catherine BRIAND, adjointe au chef du bureau « enfance famille »
- Laure NELIAZ, attachée, bureau « enfance famille »

Délégation interministérielle à la famille (DIF) :

- Meyril DUBOIS, magistrate, chargée de mission

Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

- Valérie DELNAUD, magistrate, adjointe au chef du bureau du droit des personnes et de la famille
- Marianne LA-MESTA, magistrate, bureau du droit des personnes et de la famille

Assemblée des départements de France (ADF)

- Yves DAUDIGNY, sénateur, président du conseil général de l'Aisne, président de la commission « solidarités »
- Jean-Michel RAPINAT, conseiller en charge des questions sociales

Observatoire Nationale de l'Enfance en Danger (ONED)

- Paul DURNING, directeur
- Anne OUI, chargée de mission
- Juliette HALIFAX, chargée de mission
- Séverine EUILLET, chargée de mission

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux (ANDASS)

- Pascal GOULFIER, président,
- Pierre OLMETA
- Françoise SIMON

Associations :

- Enfance et Famille d'adoption (EFA) :
 - Geneviève MIRAL, présidente
 - Bertrand MORIN
 - Pascale SALVAGE
- ATD-Quart Monde :
 - Bruno TARDIEU, délégué national
 - Maryvonne CAILLEAU
- L'Arbre vert :
 - Dr Elisabeth FORTINEAU-GUILLORIT, pédopsychiatre
 - Dr Pascal RICHARD, pédopsychiatre

Niveau départemental

Département d'Eure-et-Loir

Conseil général :

- Dr Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS, directrice de l'enfance et de la famille

- Hélène LOBATO-LESOUDIER, inspecteur territorial
- Julien LAUBECHER, inspecteur territorial

Département de Meurthe-et-Moselle

Conseil général :

- Jean-Paul BICHWILLER, directeur enfance-famille
- Catherine PIERAUT, psychologue
- Dominique MIGET, psychologue
- Colette LAPORTE, éducatrice spécialisée
- Monsieur COPPA, éducateur spécialisé
- Yvon RAUCY, responsable territorial
- Catherine ATTENOT, responsable du service des adoptions

Département du Pas-de-Calais

Conseil général :

- Christian LE BOSSENEC, directeur de l'enfance et de la famille
- Philippe LIEBERT, bureau de l'adoption
- Sarah DROMART, conseillère socio-éducative chargée des adoptions

Département de Paris

Conseil général :

- Isabelle GRIMAULT, directrice adjointe des actions familiales et éducatives
- Cyril PAJOT, chef du bureau de l'ASE
- Dr Dominique ROSSET, pédo-psychiatre, chargée de mission
- Martine GRENIER, conseillère technique
- Robert PAVY, chef du bureau des adoptions
- Chantal REY, adjointe au chef du bureau des affaires juridiques

Tribunal de grande instance de Paris

- Hervé HAMON, président tribunal pour enfant
- Marie-Pierre HOURCADE, juge des enfants
- Marie-Laure DALLERY, vice-présidente, 1^{ère} chambre civile
- François SOTTET, chef de section du parquet des mineurs

Département des Hauts-de-Seine

Conseil général :

- Annaïck DENIS LE FER, adjointe à la responsable du service adoption
- Anne-Claire CEZILLY, responsable du service de conseil juridique de la direction famille-enfance-jeunesse

Département du Val d'Oise

Conseil général :

- Marie-Françoise BELLEE-VAN THONG, directeur de l'Enfance
- Karine POUPEE, chef du service départemental de l'ASE
- Isabelle LANDRU, chef de service territorialisé
- Chantal LOUIS, chef de service territorialisé
- Thierry KIENZLER, adjoint à chef de service territorialisé
- Delphine DAUCH, adjointe à chef de service territorialisé
- Dominique PATRON, adjointe à chef de service territorialisé

Tribunal de grande instance de Pontoise

- Stéphane WINTER, juge des enfants

Annexe 3 : Les modifications de l'article 350 du code civil entre 1966 et 2005

La présentation ci-après est sommaire ; elle vise surtout à :

- servir de référence à certaines affirmations figurant dans le texte du rapport ;
- montrer la nature des modifications apportées à l'art. 350

Elle est suivie par quelques remarques portant sur :

- les changements intervenus dans l'art. 350 du code civil
- les limites de ces changements.

La loi n°66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption

L'art. 1^{er} cette loi affirme « *Le Titre VIII du livre I^{er} du code civil est remplacé par les dispositions suivantes ... (dont l'article 350) :*

Les enfants recueillis par un particulier, une œuvre privée ou le service de l'aide sociale à l'enfance, dont les parents se sont manifestement désintéressés depuis plus d'un an, peuvent être déclarés abandonnés par le tribunal de grande instance, à moins qu'un membre de la famille n'ait demandé, dans les mêmes délais, à assumer la charge de l'enfant et que le tribunal n'ait jugé cette demande conforme à l'intérêt de l'enfant.

La simple rétractation du consentement à l'adoption ou la demande de nouvelles n'est pas une marque d'intérêt suffisante pour motiver de plein droit le rejet d'une demande en déclaration d'abandon.

L'enfant légitime pour lequel le secret de la naissance a été demandé peut également être déclaré abandonné, lorsque sa mère a consenti à l'adoption et que, dans le délai d'un an à dater de ce consentement, son père ne l'a pas réclamé.

Lorsqu'il déclare l'enfant abandonné, le tribunal délègue par la même décision les droits de la puissance paternelle sur l'enfant, soit au service de l'aide sociale à l'enfance, soit à l'établissement ou au particulier gardien de l'enfant.

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

La loi n°76-1179 du 22 décembre 1976 modifiant certaines dispositions concernant l'adoption

L'art. 8 de cette loi, de même que 10 ans plus tôt, « reprend intégralement » la rédaction de l'art. 350 :

« *L'article 350 du code civil est remplacé par les dispositions suivantes :*

L'enfant recueilli par un particulier, une œuvre privée ou le 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, peut être déclaré abandonné par le tribunal de grande instance.

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.

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 que 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 de la puissance paternelle sur l'enfant, soit au service de l'aide sociale à l'enfance, soit à l'établissement ou au particulier gardien de l'enfant.

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

Les principaux changements sont donc :

- les modifications :
 - du pluriel au singulier : de « *Les enfants* » à « *L'enfant* »
 - de « *depuis plus d'un an* » à « *pendant l'année qui précède l'introduction de la demande en déclaration d'abandon* »
 - la reprise, quasiment à l'identique par création d'un 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 que si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier* ». de ce qui figurait à la fin du 1^{er} alinéa : « *... à moins qu'un membre de la famille n'ait demandé, dans les mêmes délais, à assumer la charge de l'enfant et que le tribunal n'ait jugé cette demande conforme à l'intérêt de l'enfant.* » ainsi que dans un alinéa, également supprimé : « *L'enfant légitime pour lequel le secret de la naissance a été demandé peut également être déclaré abandonné, lorsque sa mère a consenti à l'adoption et que, dans le délai d'un an à dater de ce consentement, son père ne l'a pas réclamé.* »
- l'introduction :
 - du 2^{ème} alinéa : « *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.* »
 - au 3^{ème} alinéa de : « *l'intention exprimée mais non suivie d'effet de reprendre l'enfant* »

La loi n°94-629 du 11 juillet 1994 relative à la famille

Dans cette loi très générale, au chapitre II (*Mesures relatives aux naissances multiples et aux adoptions*) du titre V (*Dispositions diverses*) figure un art 33. qui précise que « *Le premier alinéa de l'article 350 du code civil est complété par une phrase ainsi rédigée :*

« La demande en déclaration d'abandon est obligatoirement transmise par le particulier, l'œuvre privée ou le service de l'aide sociale à l'enfance à l'expiration du délai d'un an dès lors que les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant. »

Les principaux changements sont donc l'introduction de : « *La demande en déclaration d'abandon est obligatoirement transmise par le particulier, l'œuvre privée 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. »*

La loi n°96-604 du 4 juillet 1996 relative à l'adoption

L'art. 8 de cette loi précise que « *Le premier alinéa de l'article 350 du code civil est ainsi rédigé : 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 sauf le cas de grande détresse des parents et 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. »*

Les principaux changements sont donc :

- la modification, au 1^{er} alinéa de « *peut être* » en « *est* »
- l'introduction au 1^{er} alinéa de : « *sauf le cas de grande détresse des parents* » et de « *sans préjudice des dispositions du quatrième alinéa* »

La loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption

L'art. 3 de cette loi précise que « *Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 350 du code civil, les mots « sauf le cas de grande détresse des parents et » sont supprimés.* »

Article 350 (version actuelle)

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.

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.

Remarques après lecture du texte de l'art. 350 et des modifications qui y ont été successivement introduites

La rédaction de l'art 350 a évolué plusieurs fois entre 1966 et 2005, mais il n'y a pas eu de révision des grands principes sur lesquels sont fondés cet article :

A : ces grands principes sont :

- le « désintérêt manifeste » de parents à l'égard de leur enfant
- la durée d'un an de ce « désintérêt manifeste »
- la possibilité qu'un autre membre de la famille se substitue aux parents pendant la période de « désintérêt manifeste »

B : les principaux changements :

- l'évolution de la possibilité (pour les personnes ou services) d'informer ... à l'obligation d'informer l'autorité judiciaire (loi de 1994 et 1996)
- une définition du « désintérêt manifeste » (loi de 1974)
- l'introduction d'une « clause de sauvegarde » (« le cas de grande détresse des parents ») introduite en 1996 et retirée en 2005

C : les questions non prises en considération dans le texte ... et dans les propositions d'amendements :

C1 : Le délai d'un an est un délai du point de vue des parents ... mais non de l'enfant ; par ex. le code aurait pu prévoir que le délai soit modulé en fonction de l'âge de l'enfant (délai d'un an pour les enfants de 2 ans et plus ; délai de 6 mois pour les enfants de 0 à 2 ans).

Cette focalisation sur le point de vue des parents (parents d'enfants ou personnes voulant devenir parents par adoption) apparaît bien dans la loi du 4 juillet 2005 :

- pour des parents candidats à l'adoption, l'art. 1^{er} de la loi impose un délai de 9 mois pour la délivrance de l'agrément et fixe précisément les modalités de calcul de ce délai¹⁰⁵ ;
- pour les parents d'enfants, le cas « de grande détresse » a été l'objet de vifs débats ... sans que soit pris en considération d'autres éléments (voir ci-dessous)

C2 : La notion de « désintérêt manifeste » n'a pas été soumise au débat, alors que la définition introduite par la loi de 1976 reste vague ; en effet, elle repose sur les termes : « ... parents qui n'ont pas entretenu avec (l'enfant) les relations nécessaires au maintien de liens affectifs. » alors que, depuis lors, les progrès scientifiques dans la connaissance du développement psychique (et psychomoteur) de l'enfant ont été très importants. En outre, les deux expressions : « relations nécessaires au maintien » et « liens affectifs » sont peu appropriées pour qualifier des relations entre un enfant et ses parents.

Pour résumer, la matrice de la rédaction actuelle de l'article 350 du code civil est datée du début des années 1960, à l'époque où la notion de puissance paternelle prévalait encore dans le code civil. Or, depuis cette époque, des évolutions significatives sont intervenues

Ces évolutions significatives sont :

- la notion d'autorité parentale a été substituée à la notion de « puissance paternelle », puis elle a été définie (à l'art. 371-1) par : « *L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* »
- les fondements de l'intervention du juge des enfants ont été complétés, à l'art. 375, par l'insertion :
 - dans le 1^{er} alinéa de cet article de l'expression : « *conditions (...) de son développement physique, affectif, intellectuel et social* »
 - d'un 4^{ème} alinéa dans lequel figurent les formulations suivantes : « *... les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale* » et « *... permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.* »

¹⁰⁵ L'agrément est accordé (...), dans un délai de neuf mois, par le président du conseil général (...). Le délai court à compter de la date à laquelle la personne confirme sa demande d'agrément (...)

Annexe 4 : Quelques articles de différents codes

Les articles présentées ci-après, visent seulement à :

- servir de référence en cas de citation d'extraits dans le texte du rapport ;
- montrer le foisonnement des textes ... dont l'application est, parfois extrêmement peu fréquente (quelques cas chaque année) ... ou qui pourraient être amendés pour prévenir des situations de risques graves pour des mineurs

Code pénal :

Article 227-1¹⁰⁶

Le délaissement d'un mineur de quinze ans en un lieu quelconque est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100000 euros d'amende, sauf si les circonstances du délaissement ont permis d'assurer la santé et la sécurité de celui-ci.

NOTA : cet article utilise l'expression de « délaissement parental » (comme un synonyme d'abandon) pour qualifier un délit... et, juste après, précise que ce délit n'est pas constitué si les « circonstances du délaissement » ont préservé l'intérêt de l'enfant (mais cette expression n'est pas utilisée ... au profit de termes utilisés (il y a plusieurs dizaines d'années), pour caractériser les cas où un enfant est en danger).

Article 227-6¹⁰⁷ :

Le fait, pour une personne qui transfère son domicile en un autre lieu, alors que ses enfants résident habituellement chez elle, de ne pas notifier son changement de domicile, dans un délai d'un mois à compter de ce changement, à ceux qui peuvent exercer à l'égard des enfants un droit de visite ou d'hébergement en vertu d'un jugement ou d'une convention judiciairement homologuée, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende.

NOTA : cet article n'est pas utilisable par les services sociaux (ou les services d'AEMO exerçant sous mandat judiciaire)... même en cas d'enfant en danger

Article 227-15¹⁰⁸

Le fait, par un ascendant ou toute autre personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou ayant autorité sur un mineur de quinze ans, de priver celui-ci d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Constitue notamment une privation de soins le fait de maintenir un enfant de moins de six ans sur la voie publique ou dans un espace affecté au transport collectif de voyageurs, dans le but de solliciter la générosité des passants.

NOTA : on remarquera que l'alinéa 2 de cet article est particulièrement précis sur un type spécifique de situation

¹⁰⁶ Article modifié par l'art. 3 de l'ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000

¹⁰⁷ Idem

¹⁰⁸ Article modifié par l'art. 19 de l'ordonnance n°2005-759 du 4 juillet 2005

Code de procédure pénale :

Article 2-3¹⁰⁹

Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et dont l'objet statutaire comporte la défense ou l'assistance de l'enfant en danger et victime de toutes formes de maltraitance peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité, les agressions et autres atteintes sexuelles commises sur la personne d'un mineur et les infractions de mise en péril des mineurs réprimées par les articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-18-1, 222-23 à 222-33-1, 223-1 à 223-10, 223-13, 224-1 à 224-5, 225-7 à 225-9, 225-12-1 à 225-12-4, 227-1, 227-2, 227-15 à 227-27-1 du code pénal, lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée.

Toute association, inscrite auprès du ministère de la justice dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, est recevable dans son action même si l'action publique n'a pas été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée en ce qui concerne l'infraction mentionnée à l'article 227-23 du code pénal. Il en est de même lorsqu'il est fait application des dispositions du second alinéa de l'article 222-22 et de l'article 227-27-1 dudit code.

NOTA : la loi du 2 janvier 2004 a étendu les pouvoirs des associations, notamment d'associations spécialement habilitées ... mais pas dans les cas de « délaissement parental »

Code civil :

Article 345-1¹¹⁰

L'adoption plénière de l'enfant du conjoint est permise :

- 1° Lorsque l'enfant n'a de filiation légalement établie qu'à l'égard de ce conjoint ;
- 2° Lorsque l'autre parent que le conjoint s'est vu retirer totalement l'autorité parentale ;
- 3° Lorsque l'autre parent que le conjoint est décédé et n'a pas laissé d'ascendants au premier degré ou lorsque ceux-ci se sont manifestement désintéressés de l'enfant.

NOTA : cet article fait aussi référence à la notion de « désintérêt manifeste »

Article 347¹¹¹

Peuvent être adoptés :

- 1° Les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;
- 2° Les pupilles de l'Etat ;
- 3° Les enfants déclarés abandonnés dans les conditions prévues par l'article 350.

NOTA : cet article ne se prononce pas sur la nature de l'adoption (plénière ou simple)

¹⁰⁹ Article modifié par l'art. 15 de la loi n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'adoption

¹¹⁰ Article modifié par l'art. 4 de la loi n°96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption ... et inchangé depuis lors

¹¹¹ Article créé par l'art. 1^{er} de la loi 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption ... et inchangé depuis lors.

Article 348¹¹²

Lorsque la filiation d'un enfant est établie à l'égard de son père et de sa mère, ceux-ci doivent consentir l'un et l'autre à l'adoption.

Si l'un des deux est mort ou dans l'impossibilité de manifester sa volonté, s'il a perdu ses droits d'autorité parentale, le consentement de l'autre suffit.

NOTA : le 2^{ème} alinéa de cet article précise que l'impossibilité d'une personne de manifester sa volonté peut être surmontée pour qu'il y ait consentement à l'adoption ; voir aussi art. 348-2

Article 348-1¹¹³

Lorsque la filiation d'un enfant n'est établie qu'à l'égard d'un de ses auteurs, celui-ci donne le consentement à l'adoption.

Article 348-2¹¹⁴

Lorsque les père et mère de l'enfant sont décédés, dans l'impossibilité de manifester leur volonté ou s'ils ont perdu leurs droits d'autorité parentale, le consentement est donné par le conseil de famille, après avis de la personne qui, en fait, prend soin de l'enfant.

Il en est de même lorsque la filiation de l'enfant n'est pas établie.

NOTA : l'art. 373 (voir ci-après) précise des cas où une personne est « dans l'impossibilité de manifester sa volonté » : « ... le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause ». Ainsi, par exemple, pour des parents atteints de troubles psychiques ou mentaux, le « conseil de famille » peut décider de consentir à l'adoption.

Article 348-3¹¹⁵

Le consentement à l'adoption est donné devant le greffier en chef du tribunal d'instance du domicile ou de la résidence de la personne qui consent, ou devant un notaire français ou étranger, ou devant les agents diplomatiques ou consulaires français. Il peut également être reçu par le service de l'aide sociale à l'enfance lorsque l'enfant lui a été remis.

Le consentement à l'adoption peut être rétracté pendant deux mois. La rétractation doit être faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception adressée à la personne ou au service qui a reçu le consentement à l'adoption. La remise de l'enfant à ses parents sur demande même verbale vaut également preuve de la rétractation.

Si à l'expiration du délai de deux mois, le consentement n'a pas été rétracté, les parents peuvent encore demander la restitution de l'enfant à condition que celui-ci n'ait pas été placé en vue de l'adoption. Si la personne qui l'a recueilli refuse de le rendre, les parents peuvent saisir le tribunal qui apprécie, compte tenu de l'intérêt de l'enfant, s'il y a lieu d'en ordonner la restitution. La restitution rend caduc le consentement à l'adoption.

NOTA : cet article organise de façon précise les modalités du consentement à l'adoption ainsi que les conditions de sa rétractation

¹¹² Idem article précédent

¹¹³ Idem article précédent

¹¹⁴ Idem article précédent

¹¹⁵ Article modifié par l'art. 5 de la loi 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption ... et inchangé depuis lors

Article 348-4¹¹⁶

Lorsque les père et mère ou le conseil de famille consentent à l'adoption de l'enfant en le remettant au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé pour l'adoption, le choix de l'adoptant est laissé au tuteur avec l'accord du conseil de famille des pupilles de l'Etat ou du conseil de famille de la tutelle organisée à l'initiative de l'organisme autorisé pour l'adoption.

NOTA : cet article organise un transfert complet des droits des titulaires de l'autorité parentale ; notamment il ne peut être tenu compte d'un choix qu'aurait pu faire les père et mère (ou le conseil de famille) de consentir à l'adoption en vue d'une adoption simple (et non à une adoption plénière)

Article 348-5¹¹⁷

Sauf le cas où il existe un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au sixième degré inclus entre l'adoptant et l'adopté, le consentement à l'adoption des enfants de moins de deux ans n'est valable que si l'enfant a été effectivement remis au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé pour l'adoption.

NOTA : cet article prend en considération l'âge de l'enfant (2ans) pour faciliter les modalités d'adoption d'enfants en dessous de cet âge.

Article 348-6

Le tribunal peut prononcer l'adoption s'il estime abusif le refus de consentement opposé par les parents ou par l'un d'entre eux seulement, lorsqu'ils se sont désintéressés de l'enfant au risque d'en compromettre la santé ou la moralité.

Il en est de même en cas de refus abusif de consentement du conseil de famille

Article 349¹¹⁸

Pour les pupilles de l'Etat dont les parents n'ont pas consenti à l'adoption, le consentement est donné par le conseil de famille de ces pupilles.

Article 350¹¹⁹

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.

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.

¹¹⁶ Article modifié par l'art. 6 de la loi 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption ... et inchangé depuis lors

¹¹⁷ Article modifié par l'art. 7 de la loi 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption ... et inchangé depuis lors

¹¹⁸ Article créé par l'art. 1^{er} de la loi 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption ... et inchangé depuis lors

¹¹⁹ Article créé par l'art. 1^{er} de la loi 66-500 du 11 juillet 1966 portant réforme de l'adoption ... et modifié à de nombreuses reprises depuis lors ; la dernière modification a été introduite par l'art.3 de la loi 2007-744 du 4 juillet 2005 relative à l'adoption

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.

Article 371-1¹²⁰

L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant.

Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.

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

Article 373¹²¹

Est privé de l'exercice de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause.

NOTA : cette privation de l'autorité parentale, ne rend pas pour autant l'enfant adoptable, car voir art 347

Article 377¹²²

Les père et mère, ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout ou partie de l'exercice de leur autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale.

Dans tous les cas visés au présent article, les deux parents doivent être appelés à l'instance. Lorsque l'enfant concerné fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, la délégation ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants.

Article 378¹²³

Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale par une disposition expresse du jugement pénal les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant.

¹²⁰ Article modifié par l'art. 2 de la loi 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

¹²¹ Article modifié par l'art. 5 de la loi 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

¹²² Article modifié par l'art. 7 de la loi 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

¹²³ Article modifié par les art. 17 et 18 de la loi 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption et inchangé depuis lors

Ce retrait est applicable aux ascendants autres que les père et mère pour la part d'autorité parentale qui peut leur revenir sur leurs descendants.

Article 378-1¹²⁴

Peuvent se voir retirer totalement l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mauvais traitements, soit par une consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou un usage de stupéfiants, soit par une inconduite notoire ou des comportements délictueux, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.

Peuvent pareillement se voir retirer totalement l'autorité parentale, quand une mesure d'assistance éducative avait été prise à l'égard de l'enfant, les père et mère qui, pendant plus de deux ans, se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7.

L'action en retrait total de l'autorité parentale est portée devant le tribunal de grande instance, soit par le ministère public, soit par un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant.

Article 388-2¹²⁵

Lorsque, dans une procédure, les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, le juge des tutelles dans les conditions prévues à l'article 389-3 ou, à défaut, le juge saisi de l'instance lui désigne un administrateur ad hoc chargé de le représenter.

NOTA : cette obligation de désigner un administrateur ad hoc pourrait aussi être organisée dans l'application de l'art. 350.

Article 389-2¹²⁶

L'administration légale est placée sous le contrôle du juge des tutelles lorsque l'un ou l'autre des deux parents est décédé ou se trouve privé de l'exercice de l'autorité parentale ; elle l'est également, en cas d'exercice unilatéral de l'autorité parentale.

Article 390¹²⁷

La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale.

Elle s'ouvre, aussi, à l'égard d'un enfant dont la filiation n'est pas légalement établie.

Il n'est pas dérogé aux lois particulières qui régissent le service de l'aide sociale à l'enfance.

Article 394

La tutelle, protection due à l'enfant, est une charge publique. Elle est un devoir des familles et de la collectivité publique.

¹²⁴ Article modifié par les art. 17 et 19 de la loi 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption et inchangé depuis lors

¹²⁵ Article tel que modifié par l'art. 56 de la loi n°93-22 du 8 janvier 1993 et repris à l'identique par l'art. 2 de la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

¹²⁶ Article tel que modifié par l'art. 8 de la loi n°2002-305 du 4 mars 2002 et repris à l'identique par l'art. 2 de la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

¹²⁷ Article modifié par l'art. 1 de la loi n°2009-61 du 16 janvier 2009 et précédemment par l'ordonnance n°2005-759 du 4 juillet 2005 et la loi n°2002-305 du 4 mars 2002

Le « conseil de famille » :

Article 398 : Même en présence d'un tuteur testamentaire et sauf vacance, la tutelle est organisée avec un conseil de famille.

Article 399¹²⁸

Le juge des tutelles désigne les membres du conseil de famille pour la durée de la tutelle.

Le conseil de famille est composé d'au moins quatre membres, y compris le tuteur et le subrogé tuteur, mais non le juge.

Peuvent être membres du conseil de famille les parents et alliés des père et mère du mineur ainsi que toute personne, résidant en France ou à l'étranger, qui manifeste un intérêt pour lui.

Les membres du conseil de famille sont choisis en considération de l'intérêt du mineur et en fonction de leur aptitude, des relations habituelles qu'ils entretenaient avec le père ou la mère de celui-ci, des liens affectifs qu'ils ont avec lui ainsi que de la disponibilité qu'ils présentent.

Le juge doit éviter, dans la mesure du possible, de laisser l'une des deux branches, paternelle ou maternelle, sans représentation.

Article 400 : Le conseil de famille est présidé par le juge des tutelles. Ses délibérations sont adoptées par vote de ses membres. (...)

Article 408¹²⁹

Le tuteur prend soin de la personne du mineur et le représente dans tous les actes de la vie civile, sauf les cas dans lesquels la loi ou l'usage autorise le mineur à agir lui-même.

Il représente le mineur en justice. Toutefois, il ne peut agir, en demande ou en défense, pour faire valoir les droits extrapatrimoniaux qu'après autorisation ou sur injonction du conseil de famille. Celui-ci peut également enjoindre au tuteur de se désister de l'instance ou de l'action, ou de transiger.

Le tuteur gère les biens du mineur et rend compte de sa gestion conformément aux dispositions du titre XII.

Code de procédure civile :**Article 1159 :**

L'instance obéit aux règles de la procédure en matière contentieuse.

Article 1160 :

La demande est formée par requête remise au greffe.

Elle peut aussi être formée par simple requête du demandeur lui-même, remise au procureur de la République, qui doit la transmettre au tribunal.

Le greffier convoque les intéressés par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

¹²⁸ Cet article, créé par l'art. 6 de la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, a largement repris les termes de l'ancien art.

¹²⁹ Article modifié par les art. 2 et 6 de la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

Article 1161 :

L'affaire est instruite et débattue en chambre du conseil en présence du requérant, après avis du ministère public. Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Les parents ou tuteur sont entendus ou appelés. Dans le cas où ceux-ci ont disparu, le tribunal peut faire procéder à une recherche dans l'intérêt des familles ; il sursoit alors à la décision pour un délai n'excédant pas six mois.

Le jugement est prononcé en audience publique. Il est notifié par le greffier au demandeur, aux parents et, le cas échéant, au tuteur.

Article 1162 :

S'il y a lieu, le tribunal statue, en la même forme et par le même jugement, sur la délégation de l'autorité parentale.

Article 1261-1¹³⁰

La demande relative au recours contre l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'Etat prévu aux articles L. 2224-4 et L. 2224-8 du code de l'action sociale et des familles est portée devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel l'arrêté est pris.

Les dispositions des articles 1159 et 1160, du premier alinéa de l'article 1161 et de l'article 1162 sont applicables à la demande et à l'instance.

Le jugement est prononcé en audience publique. Il est notifié par le greffier au demandeur, au tuteur et au président du conseil général.

Les voies de recours sont régies par les dispositions de l'article 1163

Code de l'action sociale et des familles :**Article L223-1¹³¹**

Toute personne qui demande une prestation prévue au présent titre ou qui en bénéficie est informée par les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance des conditions d'attribution et des conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal.

Elle peut être accompagnée de la personne de son choix, représentant ou non une association, dans ses démarches auprès du service. Néanmoins, celui-ci a la possibilité de proposer également un entretien individuel dans l'intérêt du demandeur.

Le deuxième alinéa s'applique en outre aux démarches du père, de la mère, de toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou du tuteur, auprès des services et établissements accueillant les mineurs mentionnés aux 1° et 3° de l'article L. 222-5.

L'attribution d'une ou plusieurs prestations prévues au présent titre est précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle peut faire appel dans son environnement.

Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il

¹³⁰ Article créé par l'art 1^{er} du décret n°2008-1276 du 5 décembre 2008 relatif à la protection juridique des mineurs et majeurs et modifiant le code de procédure civile

¹³¹ Article modifié par l'art. 19 de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge.

Sur la base des informations dont il dispose, le président du conseil général veille à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance.

Article L224-4

Sont admis en qualité de pupille de l'Etat :

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'Etat 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'Etat 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 Ier 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.

Article L224-5¹³²

Lorsqu'un enfant est recueilli par le service de l'aide sociale à l'enfance dans les cas mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article L. 224-4, un procès-verbal est établi.

Il doit être mentionné au procès-verbal que les parents à l'égard de qui la filiation de l'enfant est établie, la mère ou le père de naissance de l'enfant ou la personne qui remet l'enfant ont été informés :

1° Des mesures instituées, notamment par l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale pour aider les parents à élever eux-mêmes leurs enfants ;

2° Des dispositions du régime de la tutelle des pupilles de l'Etat suivant le présent chapitre ;

3° Des délais et conditions suivant lesquels l'enfant pourra être repris par ses père ou mère ;

4° De la possibilité de laisser tous renseignements concernant la santé des père et mère, les origines de l'enfant, les raisons et les circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance.

De plus, lorsque l'enfant est remis au service par ses père ou mère, selon les 2° ou 3° de l'article L. 224-4, ceux-ci doivent être invités à consentir à son adoption ; le consentement est porté sur le

¹³² Modifié par l'art 4 de la loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat

procès-verbal ; celui-ci doit également mentionner que les parents ont été informés des délais et conditions dans lesquels ils peuvent rétracter leur consentement, selon les deuxième et troisième alinéas de l'article 348-3 du code civil.

Article L224-7¹³³

Les renseignements et le pli fermé mentionnés à l'article L. 222-6, ainsi que l'identité des personnes qui ont levé le secret, sont conservés sous la responsabilité du président du conseil général qui les transmet au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, sur la demande de celui-ci.

Sont également conservées sous la responsabilité du président du conseil général les demandes et déclarations transmises par le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles en application de l'article L. 147-4.

Les renseignements concernant la santé des père et mère de naissance, les origines de l'enfant, les raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide à l'enfance, ainsi que l'identité des père et mère de naissance, s'ils ont levé le secret de leur identité, sont tenus à la disposition de l'enfant majeur, de ses représentants légaux ou de lui-même avec l'accord de ceux-ci s'il est mineur, de son tuteur s'il est majeur placé sous tutelle, de ses descendants en ligne directe majeurs s'il est décédé.

Article R224-18

La définition des projets d'adoption selon les articles R. 224-15 ou R. 224-17 est, en outre, soumise aux dispositions suivantes :

1° Lorsque la décision d'admission d'un enfant en qualité de pupille de l'Etat a fait l'objet d'un recours, quel qu'il soit, le conseil de famille ne peut examiner aucun projet d'adoption tant que la décision juridictionnelle n'est pas devenue définitive ;

2° Le consentement à l'adoption doit être donné par le conseil de famille, dans les conditions fixées à l'article 349 du code civil, avant la date du placement en vue d'adoption ou la date à laquelle le pupille est confié aux futurs adoptants ;

3° Le tuteur fixe, en accord avec le conseil de famille, les informations qui devront être données aux futurs adoptants sur la situation du pupille ; ces informations doivent leur être données dans les délais fixés au 2° du présent article et, compte tenu des droits ouverts aux adoptants, après l'intervention du jugement d'adoption.

NOTA : cet article comprend 2 dispositions, en pratique très importante voire essentielle dans la vie des enfants adoptés :

- *le retard d'adoption, induit par des procédures judiciaires ;*
- *les informations dont disposent les parents adoptifs ... et qu'ils pourront transmettre à leur enfant adopté, avant que celui-ci ne demande lui-même, à sa majorité, ces informations (en application du droit d'accès aux documents administratifs)*

¹³³ Modifié par l'art 5 de la loi 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat

Annexe 5 : Mission IGAS sur l'utilisation de l'article 350 du Code civil

Questionnaire sur l'utilisation de l'article 350 du Code civil et des pratiques connexes

Ce questionnaire a été établi afin de recueillir des éléments d'information auprès des responsables des services de l'ASE des départements dans lesquels les membres de l'IGAS n'ont pas pu se déplacer. Le renseignement de ces questions peut être effectué environ en 2H ... et des documents peuvent être annexés.

Le nom du département & du/de la responsable (fonctions :)
qui a renseigné ce questionnaire ne sont demandés qu'à titre informatif. Les réponses à ce questionnaires seront conservées par les membres de l'IGAS (et donc non communiquées à quiconque d'autre)

Merci d'avance de votre aide... et d'autant plus si vous pouviez nous adresser en retour (par courriel) ce questionnaire renseigné autant que possible pour vous, avant le 10 juillet à catherine.hesse@igas.gouv.fr & pierre.naves@igas.gouv.fr (n'hésitez pas à compléter par une 2^{ème} envoi après le 10 juillet pour des questions que vous n'auriez pas pu traiter lors de votre 1^{er} envoi ... et si nécessaire notre adresse postale est IGAS ; 75739 PARIS CEDEX 15)

Catherine HESSE & Pierre NAVES
Inspecteurs généraux des affaires sociales

Quelques informations de nature quantitative :

Pour répondre à chacune des questions ci-après, vous pouvez transmettre un document déjà réalisé et qui répondrait environ à la question posée... et vous pouvez aussi indiquer que vous ne disposez pas de ces informations.

A : utilisation de l'art. 350 du Code civil (SVP les chiffres en nombre d'enfants) :

	1 ^{er} sem 2009	2008	2007	2006
nombre de <u>requêtes</u> présentées par les services du Conseil général				
Nombre de <u>décisions devenues définitives</u> (= le TGI est en possession du certificat de non appel ou l'appel a été rejeté)				

Pour les 5 dernières procédures ayant abouti, délai entre la date de décision d'introduction de la requête et la décision définitive.

	1	2	3	4	5
A : Date de la réunion de synthèse ayant conclu à la nécessité, dans l'intérêt de l'enfant, de recourir à l'art. 350					
B : Date du dépôt de la requête					
C : Date du jugement du TGI					
D : Date à laquelle le jugement est devenu incontestable (= le TGI est en possession du certificat de non appel ou l'appel a été rejeté)					
Délai = date D – date A (en mois)					

B : utilisation de l'art. 348-3 du Code civil ... (SVP les chiffres en nombre d'enfants) :

	au 1 ^{er} sem 2009	2008	2007	2006
Nombre de <u>consentements proposés</u> par les services du Conseil général				
Nombre de <u>consentements reçus et devenus définitifs</u> (= il n'y pas eu de rétractation ou d'autres types de contestation)				

C : utilisation de l'article 377 du Code civil (SVP les chiffres en nombre d'enfants) :

	au 1 ^{er} sem 2009	2008	2007	2006
Nombre d'enfants pour lesquels les services du Conseil général ont demandé l'application de l'art. 377				
Nombre de <u>jugements devenus définitifs</u> (= après tous types de contestation, dont par voie d'appel)				

Si vous avez été conduit(e) à recourir à l'art. 350, postérieurement à l'utilisation de l'art. 377, précisez, pour les 3 dernières situations où cela a été le cas:

	1 ^{er} cas	2 ^{ème} cas	3 ^{ème} cas
Date d'introduction de la demande d'application de l'art. 377			
Date du dépôt de la requête visant l'application de l'art 350			
Raison(s) ayant justifié la demande de modification du statut juridique du mineur

D : Evolution, au cours des années récentes, du nombre de jeunes enfants confiés¹³⁴ à l'ASE :

nombre d'enfants confiés à l'ASE et ayant moins de 5 ans le :	30/06/09	31/12/08	31/12/07	31/12/06	31/12/05
--	----------	----------	----------	----------	----------

E : Nombre de jeunes enfants confiés¹ à l'ASE le 30/06/2009, selon l'année de leur naissance et l'année où leur séparation d'avec leur(s) parent(s) a commencé (= l'année (n) de leur « premier placement »)

en nombre d'enfants	Années de naissance					
	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Année (n) à partir de laquelle l'enfant a été confié à l'ASE						
2009	.....	.....	.....	.....	.....	.....
2008	XXXXXX	.....	.....	.....	.....	.....
2007	XXXXXX	XXXXXX	.....	.....	.....	.....
2006	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	.....	.....	.....
2005	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	.....	.....
2004	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	.....
total (= nombre d'enfants confiés à l'ASE, le 30/06/09 par année de naissance)	.....	.....	.....	.....	.....	.....

Informations de nature qualitative sur les pratiques :

1 : informations sur les enfants séparés de leur(s) parent(s), dans le cadre l'art 375 CC :

1.1 Pour les enfants de moins de 1 an :

A quelles dates la situation d'un enfant séparé de ses parents est-elle examinée (puis réexaminée) de façon formalisée : Tous les 3 mois ? : ; à une fréquence plus ou moins grande :

¹³⁴ Si vous pouvez étendre le champ des statistiques aux enfants en « placement direct », SVP, faites-leen le mentionnant.

..... ; Quelle(s) raison(s) vous a guidé dans le choix de cette fréquence ? et quelle est la forme pratique de cette étude approfondie de la situation

Utilisez-vous un « référentiel » d'analyse des situations de ces enfants explicité dans un document ? :

...
Si oui (SVP le transmettre) et, ce « référentiel » est-il aussi utilisé par le (ou les) établissement(s) ou service(s) qui accueille(nt) ces très jeunes enfants ? :

.....

Si non (= il n'existe pas de « procédure formalisée » ou de « référentiel ») comment procédez-vous ?

1.2 Pour les enfants de 1 an à 5 ans :

(ces questions sont environ les mêmes que celles énoncées ci-dessus pour les enfants de moins de 1 an)

A quelles dates la situation d'un enfant séparé de ses parents est-elle examinée (puis réexaminée) de « façon formalisée » : Une fois par an ? : ; à une fréquence plus grande : Quelle(s) raison(s) vous a guidé dans le choix de cette fréquence ? et quelle est la forme pratique de cette étude approfondie de la situation

Utilisez-vous un « référentiel » d'analyse des situations de ces enfants explicité dans un document ? :

...
Si oui (SVP le transmettre) et, ce « référentiel » est-il aussi utilisé par le (ou les) établissement(s) ou service(s) qui accueille(nt) ces très jeunes enfants ? :

.....

Si non (= il n'existe pas de « procédure formalisée » ou de « référentiel ») comment procédez-vous ?

Quelles autres remarques souhaiteriez-vous formuler (brièvement) par exemple sur des documents précisés dans le CASF par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : le « rapport circonstancié sur la situation ... » (voir art. L.221-4 CASF) et le « projet pour l'enfant » (voir art. L.223-1 CASF)

1.3 Si vous utilisez un/des « référentiel(s) » pour les enfants de 0 à 1 an et/ou de 1 an à 5 ans, ce(s) « référentiel(s) » comprennent-ils une (ou plusieurs) question(s) relative(s) à l'utilisation, le cas échéant, de l'art. 350, de l'art. 348, de l'art. 377 ou de l'art. 375 4^{ème}alinéa du CC ? ; si oui lesquelles :.....

.....

1.4 Pour les enfants (de 0 à 5 ans ... et de 6 à 18 ans) séparés de son(s) parent(s) depuis au moins 2 ans, avez-vous constaté une augmentation, au cours des années récentes, des décisions judiciaires ordonnant des « visites en présence d'un tiers » (aussi souvent appelées « visites médiatisées ») ? (Si vous avez mesuré quantitativement un tel phénomène, transmettre SVP tous éléments d'information à ce sujet)

.....

2 : La mise en œuvre de l'art 350 du Code civil

2.1 : Quels sont vos critères d'appréciation du « désintérêt manifeste » et des « relations nécessaires au maintien de liens affectifs » ? SVP répondez à indiquant quelques « mots clefs » ou « expressions clefs » et si vous utilisez un document écrit spécifique à votre département, en transmettre une copie.....

.....

2.2 : Si vous estimez que le recours à l'art. 350 s'impose, existe-t-il une procédure spécifique précisant par exemple avec qui prendre contact au sein du tribunal ? :

.....

2.3° : Si vous avez utilisé l'art. 350 (depuis le 01/01/2006) quelles sont les principales difficultés auxquelles vous vous êtes heurté(e) ? ? SVP répondez à indiquant quelques « mots clefs » ou « expressions clefs » ...

.....

Si vous n'avez pas utilisé l'art. 350, (depuis le 01/01/2006), pour quelle(s) raison(s) le service que vous dirigez n'a-t-il pas eu recours à l'art. 350 ?

.....

2.4 : En cas « de désintérêt manifeste » (au sens de l'art. 350) arrive-t-il cependant que l'autorité judiciaire ne soit pas informée de cette situation ? : Si tel est le cas, quelles en sont les principales raisons (en indiquant pour chacune d'elle un « niveau d'importance » : 4 –très important- ... 1 – faiblement important)

- A: les bonnes conditions de l'accueil en cours ? et/ou des réticences affirmées de certains professionnels à l'encontre d'une telle décision ?

[X]

- **B** : les caractéristiques de l'enfant (âge, handicap ...) ? et/ou la crainte de faibles chances qu'il puisse être effectivement adopté ?
- **C** : la crainte de réactions des parents ? et/ou le rôle, auprès de l'enfant, de membres de la famille élargie ?
- **D** : les étapes, la durée et les incertitudes de la procédure judiciaire, voire le constat déjà fait de réticences de(s) magistrat(s) dans des circonstances semblables ?
- autre(s) raison(s)

3 : La mise en œuvre des articles. 348, 377 et 375 4^{ème} alinéa du Code civil

3.1 : Avez-vous été personnellement amené(e) à intervenir dans le cas d'utilisation de l'article 348 (consentement à l'adoption) au cours des 3 dernières années ; quelles réflexions suscitent aujourd'hui pour vous les choix (positif ou négatif) qui ont été faits :

Considérez –vous que l'art. 348 pourrait-être utilisé plus fréquemment : ; selon vous, pourquoi : ...

A quels types de difficultés, se heurte l'utilisation de l'art. 348

Le consentement à l'abandon (art 348) constitue-t-il, selon vous, une alternative à la mise en œuvre de l'art. 350 / ; et expliquez pourquoi vous répondez « Oui » ou « Non »

3.2: Avez-vous été personnellement amené(e) à intervenir dans le cas d'utilisation de l'article 377 (délégation d'autorité parentale) au cours des 3 dernières années ; quelles réflexions suscitent aujourd'hui pour vous les choix (positif ou négatif) qui ont été faits :

3.3 : Le 4^{ème} alinéa de l'art. 375 (ajouté par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance) a-t-il été utilisé dans votre département ? Dans combien de situations ? Qu'en pensez-vous ?

.....
.....
.....
.....

4 : de façon plus générale ... ou sur des questions connexes relatives à l'adoption :

4.1 : L'art. 350 fait seulement référence à la notion de « désintérêt manifeste » ; or l'expression « développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant », utilisée dans l'art. 371-1 CC, qui définit l'autorité parentale, a aussi été introduite dans l'art. 375 CC, par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette expression vous semblerait-elle pouvoir être introduite également dans l'art. 350 ? Si oui, pourquoi ?

.....
.....
.....
.....

4.2 : sur les « adoption tardives » ?

A partir de quel âge estimez vous qu'une adoption peut être considérée comme « tardive » : ; jusqu'à quel âge considérez vous qu'un enfant est adoptable : ... ans ?

Au cours des 3 dernières années combien d'« adoptions tardives » ont été réalisées dans « votre » département : Quel(s) âge(s) avai(en)t le(s) enfant(s) concerné(s) ans ; ans ; ans ; Avez-vous eu connaissance de difficultés particulières rencontrées par cet(s) enfant(s) et leurs parents : ; si oui, lesquelles

.....

..... Ces difficultés auraient-elles pu, selon vous, être évitées : ... et, dans ce cas, comment auraient-elles pu être évitées :

.....
.....
.....
.....

4.3 : sur « l'adoption simple » ?

L'adoption simple vous parait-elle une réponse adaptée pour certaines situations d'enfants ? Lesquelles ?

.....
.....
.....
.....

La plupart des parents candidats à l'adoption sont actuellement très réticents vis-à-vis de « l'adoption simple » ; selon vous d'où proviennent ces réticences et comment pourraient-elles être surmontées par certains parents souhaitant adopter un(des) enfant(s) ?

.....
.....
.....
.....

D'après vous, le développement de « l'adoption simple » pourrait-il constituer un élément favorisant un accroissement du recours à l'art 348 CC ?

.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

4.4 : Enfin, quels autres types de réflexions (sur des constats ; des suggestions) souhaiteriez-vous mentionner ou préciser :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

MERCI BEAUCOUP du temps et du soin que vous avez consacrés à renseigner ce questionnaire

Annexe 6 : Exemple des lenteurs et freins dans l'avancée d'une procédure

Annexe 6-1

DÉBATS

A l'audience du 10 avril 2009, tenue en Chambre du Conseil,

JUGEMENT

Rendu en audience publique, contradictoire, en premier ressort, susceptible d'appel, dont la teneur suit,

Par requête du 10 août 2008, le Président du ^{Conseil Général} [redacted], agissant par l'Aide Sociale à l'Enfance sollicite que soit déclaré abandonné l'enfant R [redacted], né le 25 [redacted] 2004 à [redacted], reconnu le 27 [redacted] (même mois) 2004 à Paris [redacted] par Madame [redacted] née le [redacted] (2 jours) 1975 à [redacted] [redacted].

^{10 jours + 1 an} L'enfant a été confié à l'Aide Sociale à l'Enfance, par ordonnance de placement du 27 [redacted] 2004 ; il a été accueilli à la pouponnière [redacted] puis par une famille d'accueil le [redacted] décembre 2005.

Madame [redacted] est soignée pour troubles psychiatriques et placée sous tutelle de l'Association [redacted], par jugement du [redacted] 2008.

Madame [redacted] a rendu visite à son fils à la pouponnière mais a cessé lorsque celui-ci a été placé dans une famille d'accueil [redacted].

Des visites sont organisées dans le cadre de rencontres médiatisées par le [redacted].

A de nombreuses reprises Madame [redacted] ne se rendra pas aux rencontres prévues et attendues par son fils.

La dernière rencontre remonte au [redacted] avril 2006.

A l'audience du Juge des enfants du [redacted] mars 2008, Madame [redacted] s'est présentée assistée des soignants de l'hôpital psychiatrique de [redacted] et a indiqué s'opposer à la déclaration d'abandon pensant qu'il fallait attendre qu'il ait 16 ou 17 ans pour engager cette procédure.

Le Procureur de la République a demandé une enquête de police, laquelle n'a pu avoir lieu, Madame [redacted] ne répondant pas aux convocations bien que son adresse soit dûment vérifiée.

A l'audience du 7 avril 2009, Madame [redacted] a comparu, assistée de son tuteur ; elle a indiqué qu'elle suivait régulièrement son traitement médical ; qu'elle ne souhaitait pas que son fils soit déclaré abandonné, tout en admettant qu'elle ne pouvait le prendre en charge ; elle ne s'est cependant pas opposée à son adoption, à la condition d'avoir de ses nouvelles.

[redacted], tuteur de Madame [redacted] a confirmé que l'état de santé de Madame [redacted] ne lui permettait pas de prendre en charge son fils.

Monsieur le Procureur de la République s'est interrogé sur le caractère volontaire du désintéret de Madame [redacted].

Annexe 6-2 :

**TRIBUNAL
DE GRANDE INSTANCE**

CERTIFICAT DE NON APPEL

Nous, AL. greffier, pour le Greffier en Chef près le Tribunal de Grande Instance
de soussignée,

Certifie qu'il n'a été souscrit, à ce jour, aucune déclaration d'appel contre le jugement prononcé
le Janvier 2008 par la Chambre du conseil du Tribunal de Grande Instance d'
dans une procédure d'abandon concernant les enfants A et A

En foi de quoi, nous avons délivré le présent certificat pour servir et valoir ce que de droit.

Fait à le 21 Mars 2008

P/ Le Greffier en Chef



JUGEMENT PRONONCE LE Janvier 2008

DECLARATION D'ABANDON

RG N° : 07/11 :

COMPOSITION DU TRIBUNAL :

qui en ont délibéré

MINISTÈRE PUBLIC :

Substitut de Monsieur le Procureur de la République à qui la
procédure a été préalablement communiquée.

REQUERANT :

Monsieur LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL

représenté par Maître

N, avocat au barreau des

DEBATS : A l'audience non publique, tenue le Janvier 2008, en présence du
procureur de la République, devant le Juge, Juge-Président et
Juge, juges rapporteurs, qui, sans opposition de(s) l'avocat(s) ou des
parties, ont tenu seules l'audience, et, après avoir entendu les parties en ont rendu
compte au tribunal, conformément aux dispositions de l'article 786 du nouveau Code
de procédure civile, le prononcé a été rendu sur le siège,

En l'espèce, _____ née le _____ octobre 1981 à _____
a mis au monde le _____ avril 1999, alors qu'elle était âgée de 17 ans et demi, deux
jumeaux A _____ et A _____

Malgré une prise en charge en centre maternel, elle a remis ses enfants au
service de l'aide sociale à l'enfance le _____ juillet 2000 dans le cadre d'un accueil
temporaire.

Cet accueil se prolongeant, un placement provisoire d'A _____ et A _____
a été décidé par ordonnance du juge des enfants le _____ mai 2001 qui a été renouvelé
par décisions des _____ novembre 2001, _____ novembre 2002 et _____ novembre 2003.

Le _____ octobre 2004, le juge aux affaires familiales de ce tribunal, constatant
que la mère n'avait plus vu ses enfants depuis un an, a délégué l'exercice de
l'autorité parentale à leur égard au Président du Conseil Général

Il ressort du rapport du conseil général des _____ du _____ août 2007
que _____ a rencontré ses enfants pour la dernière fois le _____ août 2001
et a pris de leurs nouvelles auprès du service territorial de l'aide sociale à l'enfance
le _____ août 2003, date à laquelle un rendez vous lui a été proposé auquel elle ne s'est
pas rendue. Depuis lors, elle n'a plus cherché à les voir et ne s'est plus enquis de
leur évolution.

Il résulte de ces éléments que _____ s'est manifestement
désintéressée de ses enfants, en dépit des relances qui lui ont été faites à l'occasion
des recherches et enquêtes, tant dans le cadre du dossier d'assistance éducative
que de l'instruction de la présente demande.

PAR CES MOTIFS :

Le tribunal, statuant en chambre du conseil, par jugement réputé contradictoire et en
premier ressort,

Vu l'article 350 du code civil,

Déclare abandonnés les enfants A _____ et A _____, nés le _____ avril 1999 à _____
reconnus par leur mère _____ le _____
août 1999 en cette même mairie,

Laisse les dépens à la charge du demandeur,

Dit que le présent jugement sera notifié au président du Conseil Général _____
à son conseil, à _____ et qu'il sera porté à la connaissance
de Monsieur le Procureur de la République.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Pour expédition certifiée conforme

le 29/11/08



Le Greffier

R.G. N° :07/11

Annexe 7 : Extraits des débats parlementaires sur la proposition de loi qui deviendra la loi 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption, sur la suppression dans l'art. 350 du code civil, de l'expression « *sauf le cas de grande détresse des parents* »

Extraits des débats à l'Assemblée nationale le 12 avril 2005

Député A :

Cet article supprime, dans l'article 350 du code civil, qui permet au juge de déclarer adoptables des enfants abandonnés, la clause restrictive « sauf le cas de grande détresse des parents ».

Il faut vraiment y réfléchir, et la mission sur la famille y travaille. En fait, ce n'est pas ce texte sur l'adoption, mais l'ensemble des textes sur la protection de l'enfance qu'il faut modifier pour empêcher certaines décisions contraires à l'intérêt de l'enfant, (...). J'ajoute que les juges peuvent demander des contre-expertises, et ils le font très souvent à juste titre. Mais parce que des parents sont en soins psychiatriques et de ce fait ne peuvent exercer leur fonction, va-t-on pour autant rompre tout lien de parenté avec les enfants ? Il y a d'autres façons de résoudre ces problèmes familiaux complexes, pour respecter aussi le droit à connaître ses origines et même à vivre une filiation difficile, ce qui est également dans l'intérêt de l'enfant. Il existe par exemple la filiation simple, très peu utilisée, ou le parrainage, auquel on recourt dans d'autres pays. Ces solutions ne sont pas connues, ou pas proposées. Je suis certaine que des parents qui ont reçu un agrément mais ne pourront jamais adopter pourront ainsi donner l'amour qu'ils veulent apporter à un enfant. Les anciens pupilles réclament souvent une famille, et il faut les entendre. Mais il faut trouver une solution en revoyant les textes sur la protection de l'enfance, non dans celui-ci.

Mme la Rapporteuse

En commission, le vote avait été unanime. « Le député B » nous a convaincus. Certes, cette disposition est plus large que l'objet initial du texte, mais nous tenions beaucoup à donner une deuxième chance à des enfants qui, sinon, iront de foyer en famille d'accueil.

Député B :

De nombreux enfants sont placés, sans être adoptables, alors même que leurs parents se sont désintéressés d'eux, parfois depuis des années. S'ils n'auront jamais le droit à une vraie famille, c'est simplement que l'article 350 du code civil permet au juge de déclarer adoptables des enfants dont les parents se sont

manifestement désintéressés dans l'année précédant la demande en déclaration d'abandon, « sauf le cas de grande détresse des parents ». Mais n'est-ce pas forcément le cas ? Si les enfants sont placés, c'est que les parents sont en grande détresse. Il ne s'agit pas ici de les condamner : que cette détresse soit sociale, psychiatrique, qu'elle soit due à l'alcool ou à la drogue, le fait est bien que notre droit donne priorité à l'autorité parentale sur le droit de l'enfant à se construire, à trouver un équilibre au sein d'une vraie famille.

Député C :

La question est délicate. Il est exact que de nombreux enfants perdent toute chance d'être adoptés et vont donc de famille d'accueil en famille d'accueil, de foyer en foyer. Par ailleurs, l'actualité judiciaire nous montre qu'il existe de sérieux dysfonctionnements, qui ne sont pas dus à cette disposition du code civil mais au pouvoir que s'arrogent certains services sociaux, qui font primer l'idéologie sur les faits et qui veulent à tout prix préserver les liens du sang, même lorsque ceux-ci sont totalement défailants. Il faut pourtant parfois savoir rompre les liens du sang.

Je vois donc la proposition de « député B » comme une démarche coup de poing, une façon de dire aux services administratifs des conseils généraux qu'il faut cesser de considérer les liens du sang comme supérieurs à toute autre solution et qu'il n'y a pas lieu de maintenir un lien artificiel avec des parents qui n'offrent plus aucune garantie éducative.

Il était bon que nous ayons ce débat de fond.

Député D :

Je soutiens la position de « député B » et je voudrais que l'on pense à tous ces jeunes pupilles de l'Etat qui sont privés de livret de famille. J'en ai connu un, qui a pu, à 18 ans, s'inscrire enfin dans une filiation et je peux vous dire que ce moment a changé sa vie. Il a alors repris confiance et pu construire son avenir.

Député E :

Ayant été membre de la commission des pupilles de la Nation, je me représente bien la détresse de ces enfants qui ne sont pas adoptables, car pas considérés comme abandonnés, et qui passent donc de famille d'accueil en famille d'accueil. Mais il peut aussi y avoir de la détresse chez des enfants qui ont finalement pu être adoptés, mais qui sont à la recherche de leurs liens de parenté d'origine.

Quant à la « grande détresse » à laquelle se réfère l'article 350 du code civil, que faut-il entendre par elle ? N'est-il pas dangereux de supprimer cette référence ? Il y a des personnes qui se trouvent dans de grandes difficultés, du fait d'un manque de moyens financiers...

Député F :

Nous sommes tous à peu près d'accord sur le constat, mais il nous faut faire un choix. La proposition de « député B » n'est pas parfaite, mais il est préférable d'adopter l'article 3, qui pourra ensuite être amélioré, plutôt que de le supprimer par prudence et de s'en tenir aux déclarations d'intention de M. le ministre de traiter le sujet.

Par ailleurs, les outils de notre politique sociale ne me semblent plus adaptés aujourd'hui. Pourquoi ne pas réunir des conférences de consensus, comme nous le faisons déjà, quoique avec retard, en matière médicale ? Ces conférences, auxquelles nous ne fixerions pas le but irréalisable de trancher au cas par cas, permettraient de faire des recommandations de bonnes pratiques en matière sociale aux magistrats, aux responsables des politiques sociales et aux conseils généraux. Cela nous éviterait bien des difficultés. Je suggère donc que nous maintenions le dispositif proposé par Mme Martinez à l'article 3 et demandions quelques éclaircissements au Gouvernement sur son engagement à créer des bonnes pratiques. En matière sociale, nous devons aller au-delà de la seule fabrication de la loi et faire des recommandations pragmatiques.

Extraits des débats au Sénat le 22 juin 2005**Sénateur A :**

L'article 3 supprime, dans l'article 350 du code civil relatif à l'abandon des enfants victimes d'un désintérêt parental prolongé, le critère de « grande détresse » des parents qui interdit de prononcer l'abandon des enfants dont les parents se trouveraient dans ce cas.

Cette disposition n'existait pas dans le texte initial de la proposition de loi et a été introduite par un amendement de la commission des lois à l'Assemblée nationale.

Nous regrettons bien évidemment qu'une telle disposition ait été adoptée précipitamment sans qu'aucune consultation avec l'ensemble des acteurs concernés n'ait eu lieu. En effet, il aurait été utile, afin d'éclairer nos débats sur la notion de « grande détresse », d'entendre, par exemple, les associations qui viennent en aide à ces familles en grande difficulté. En l'état, il nous semble que cette mesure stigmatise davantage encore les familles pauvres en sous-entendant qu'elles ne peuvent pas élever leurs enfants et se trouvent contraintes de les abandonner, plus qu'elle ne les aide à les élever.

Intervention du Ministre :

Le passage au statut de pupille de l'Etat ne peut en aucun cas être brutal. Pour que cette procédure soit enclenchée, il faut que les services sociaux en prennent

l'initiative, que les services de l'aide sociale à l'enfance saisissent le juge des enfants, que ce dernier procède à une expertise pour prendre une décision « éclairée », selon le terme du code civil. La décision de passage au statut de pupille de l'Etat est prise à l'issue d'une procédure dont la durée, qui n'est jamais inférieure à un an, peut aller jusqu'à dix-huit mois, voire deux ans et même davantage.

La disposition que vous souhaitez amender, monsieur le sénateur, et qui a été adoptée par l'Assemblée nationale, continue à exiger, comme le veut notre code civil actuellement, la démonstration du fait que les parents se sont manifestement désintéressés de l'enfant, pour que celui-ci puisse être déclaré adoptable.

En aucun cas, et c'est une exigence impérieuse, la situation sociale des parents ne peut ni ne doit entrer en ligne de compte dans l'appréciation de leur désintérêt pour l'enfant. Il doit s'agir, je le répète, d'un désintérêt manifeste, c'est-à-dire d'une situation d'une gravité tout à fait exceptionnelle, qui ne peut concerner que quelques centaines d'enfants.

Annexe 8 : Exemple d'un dispositif de veille et de traitement des situations d'enfants délaissés

Toutes les questions relatives aux relations de l'enfant confié à l'ASE avec ses parents et sa famille, liens dont les processus sont à évaluer, étayer, maintenir, médiatiser, sont au cœur des missions et des préoccupations des acteurs de protection de l'enfance. L'observation du délitement de ce lien amène à une vigilance particulière pouvant conduire à une reconnaissance juridique du délaissement et à une adoptabilité de l'enfant. Le traitement de ces situations et le suivi de ces enfants font l'objet de pratiques professionnelles expérimentées au sein de nos services dont les compétences respectives sont appelées à se coordonner.

Emanant d'une réflexion commune interservices à l'occasion de la formation sur l'adoption tardive effectuée au printemps 2007, le dispositif proposé dans ce document tend à rendre cette collaboration plus cohérente et réactive afin de garantir au mieux à l'enfant délaissé, des conditions favorables à la construction de son avenir.

LA FORMATION SUR L'ADOPTION TARDIVE

En juin 2007, cette formation a rassemblé des professionnels du service des adoptions ainsi que des services territorialisés. Son organisation est à l'initiative du service des adoptions, suite à des questionnements émanant de plusieurs situations d'adoption d'enfants pupilles grands qui ont marqué l'année 2004.

L'objectif était donc, dans une logique de transversalité et de pluridisciplinarité, de mener une réflexion sur les questions sensibles du délaissement et de l'adoption tardive, à partir d'éléments théoriques et d'analyse de pratiques puis de construire un référentiel commun établissant des modalités de collaboration plus pertinentes.

Cette formation, animée par l'association Enfance Famille d'Adoption, s'est déroulée en deux étapes.

- Deux journées de travail pour chacun des deux sous-groupes pluri services et pluri professionnels.
- Une journée commune concluant sur des propositions concrètes à partir desquelles est établi ce document.

Quelques observations :

- Bien que maillon indispensable au traitement des situations d'enfants délaissés, la participation du service conseil juridique n'avait initialement pas été prévue. Dans un ressenti partagé par beaucoup de professionnels d'un éclatement territorial, cette formation a permis à ceux-ci, de connaître les missions et les réalités professionnelles de chacun et de rompre avec quelques représentations stigmatisantes.
- Si les deux sous groupes ont connu des dynamiques de travail différentes, c'est une libre expression de convictions et de questionnements ainsi que de mouvements psychiques tant personnels qu'institutionnels inhérents aux situations de délaissement, qui a permis à ce travail de se réaliser.
- Ainsi, lorsqu'il est question de sentiments d'isolement des référents, d'« empêcher de penser », du temps qui se dilue, de phénomène d'appropriation de l'enfant, il faut l'entendre comme tels, et non comme une remise en cause des services ni de la compétence professionnelle des uns et des autres.
- L'intervention de C BURKART responsable technique de l'ORCA en Alsace-Lorraine a particulièrement sensibilisé les participants à la formation sur des pratiques innovantes possibles de préparation de projet d'adoption.

Mise en place d'un référentiel commun

Pour optimiser le suivi et la prise en charge des enfants en risque ou en situation de délaissement les participants à la formation ont identifié quelques lignes directrices.

- parvenir à une meilleure transversalité entre les services et les personnes et renforcer le travail en équipe :
 - o reconnaître les compétences de chacun
 - o mutualiser les ressources
 - o partager, construire et évaluer ensemble les orientations et les projets de vie des enfants confiés
- clarifier la place, le rôle et les responsabilités des acteurs et leur complémentarité dans les différentes étapes qui jalonnent la prise en charge d'un enfant délaissé : évaluation, orientation, procédure juridique, réalisation d'un projet d'adoption
 - o de chaque service
 - o de chaque intervenant professionnel
 - o du ou des responsables de décision
 - o de la structure ou la famille d'accueil
 - o des familles candidates à l'adoption
- harmoniser les pratiques et revoir les modalités de travail en vue d'un meilleur suivi des enfants et de leur devenir, le plus en amont possible
- établir des procédures de fonctionnement repérables et coordonnées
- gagner en souplesse et réactivité
- face au ressenti d'isolement des professionnels, repéré comme caractéristique de ces situations, mettre en place des espaces tiers permettant un recul et une distance par rapport aux réalités de terrain.

Pour l'ensemble des personnes présentes, l'acquisition du statut de pupille de l'Etat puis la recherche d'une filiation par adoption, constituent la trame d'une solution durable pour un enfant en situation de délaissement effectif.

Le référentiel commun permet de proposer un dispositif et des procédures qui s'articulent sur une instance centralisée, l'Equipe Ressource Permanente et des équipes opérationnelles dites de Référence , chargées du suivi de situations individuelles:

Dispositif proposé

Schéma 1

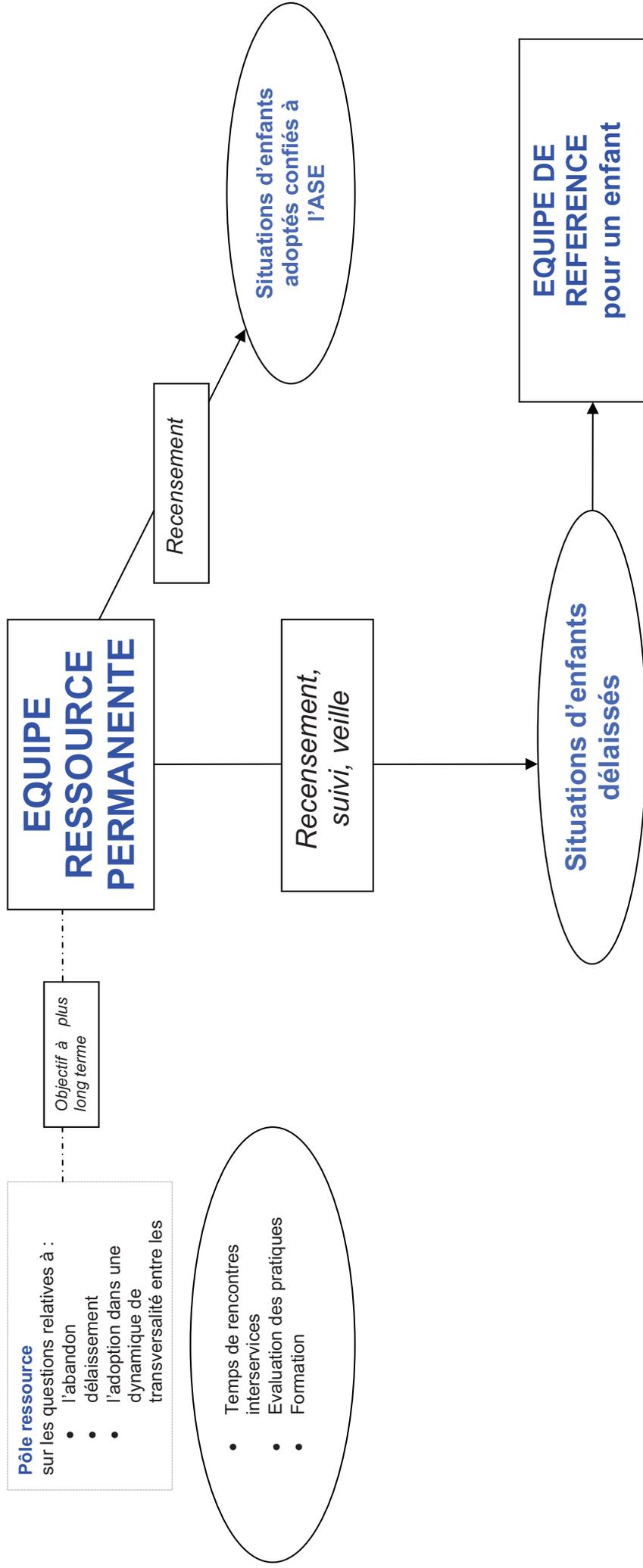
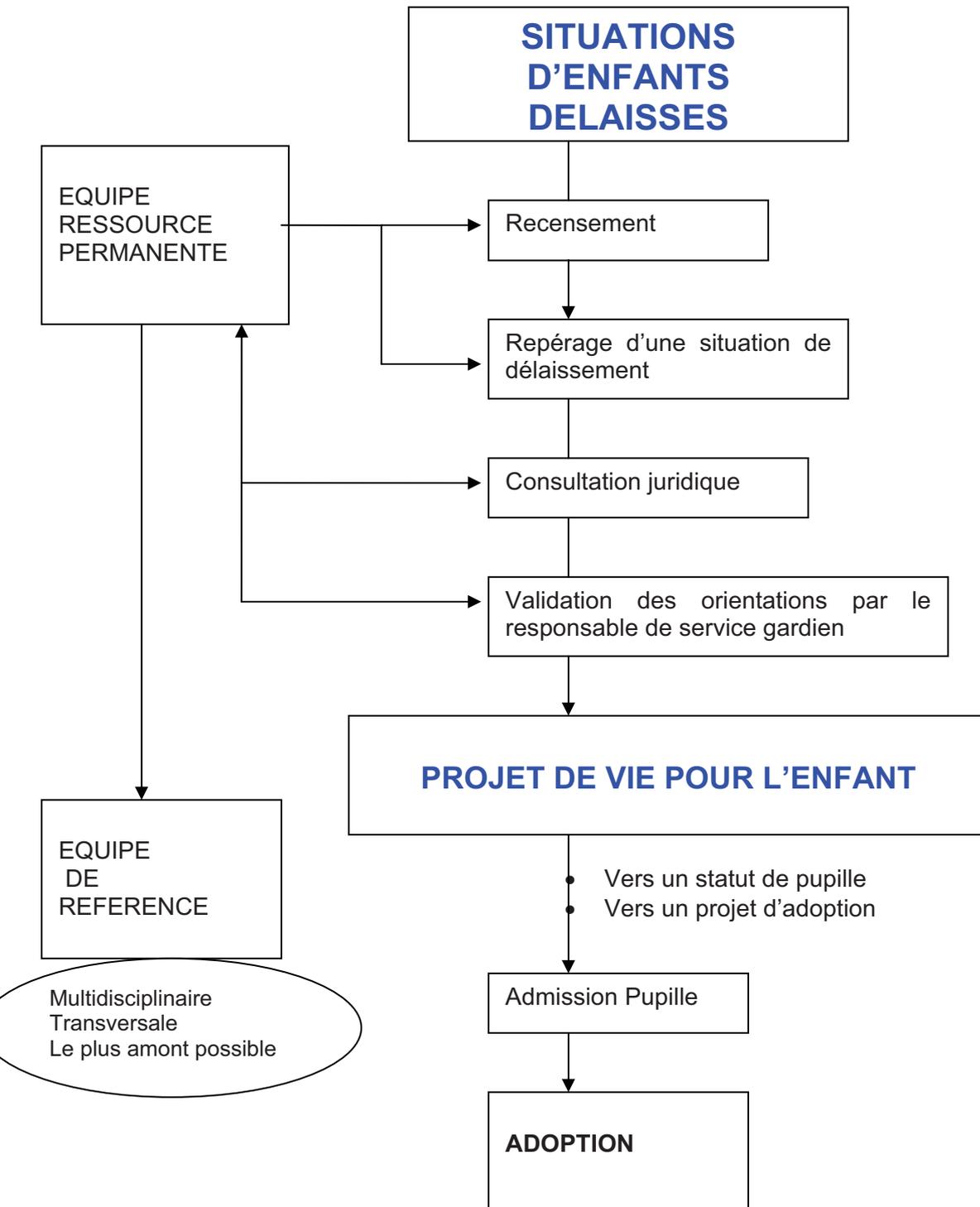


Schéma 2



L'EQUIPE RESSOURCE PERMANENTE

Ses missions :

1. Construire une veille centralisée sur les situations d'enfants délaissés ou en risque de délaissement.
 - recenser les situations de délaissement d'enfants confiés à l'ASE
 - mettre en place un outil de suivi de ces situations en articulation avec les pratiques des services ASE de territoire.
2. assurer un rôle de pilotage et de coordination pour une situation d'enfant délaissé.
 - Aide technique à l'élaboration d'un projet adapté à chaque situation de délaissement
 - Centralisation des informations concernant la situation de l'enfant.
 - Articulation entre les acteurs, les services et les responsables des décisions selon les étapes.
 - Coordination de la mise en place des instances amenées à participer à l'élaboration du projet de vie pour l'enfant : consultation juridique, équipe de référence.
3. Traitement des situations d'échecs d'adoption signalées aux services territoriaux.
 - Recensement centralisé ;
 - Aide technique à la demande de l'équipe ASE concernée.
 - Construire un outil d'évaluation permettant une étude à plus long terme des facteurs d'échecs d'adoption.
4. Impulser une réflexion inter services (à plus long terme)
 - analyse des pratiques
 - exploitation et harmonisation de la complémentarité des services
 - mise en place d'une dynamique autour de références communes : permettre à un service de faire profiter les autres de ses réflexions ou actions spécifiques voire innovantes
 - recueil des besoins de formation spécifiques

Sa composition :

Cette équipe comprendrait un représentant

- des services territoriaux d'ASE (cadre)
- du service départemental d'ASE (cadre)
- du service adoption (cadre)
- du service juridique (cadre ou rédacteur)
- Secrétariat : un rédacteur du service adoption
- Un Psychologue si nécessaire.

Elle serait renouvelable tous les 2 ou 3 ans et il semble important que ses membres soient volontaires. Le directeur Famille Enfance Jeunesse désigne, parmi ceux-ci, le cadre chargé du pilotage et valide l'organisation de cette instance.

Ses modalités de fonctionnement :

- Recensement :

Reprendre l'outil de recueil des données mis récemment en place, adressés service territoriaux d'ASE et permettant un état des lieux tous les 6 mois. Elargir la tranche d'âge aux enfants de 0 à 7ans, confiés à l'ASE dans le cadre de l'assistance éducative, ou d'un jugement de tutelle ou d'une DAP. Pour information, selon l'extraction ESOPE effectuée en octobre 2007 recensant des

enfants âgés de moins de 4 ans confiés à l'ASE sur mesure judiciaire, la veille pourrait concerner 23 enfants sur 210 comptabilisés.

Pas de restriction d'âge pour le recensement des enfants adoptés de nouveau confiés à l'ASE

- Veille sur les situations d'enfants délaissés ou en risque de délaissement confiés à l'ASE :

Cette équipe se réunirait tous les deux mois. (un mardi matin)

Elle examine des situations de délaissement précises, déjà recensées (listes des enfants sous administration ad hoc, DAP, tutelle d'Etat) ou évaluées en amont par les services territoriaux ASE, des enfants pour lesquels une procédure Art 350 est engagée, des enfants récemment admis pupilles pour lesquels un projet d'adoption peut s'élaborer, des enfants adoptés pour lesquels les parents expriment leur intention de remise à l'ASE.

Chaque rencontre donne lieu à un ordre du jour précisant les situations examinées, transmis 15 jours auparavant aux différents services. L'instance peut aussi être saisie par un service.

Les dossiers des enfants concernés, notamment les documents permettant de comprendre la situation doivent être mis à la disposition de l'équipe permanente (notes, dernier rapport transmis au juge..). L'équipe fait retour au responsable du service de l'ASE concerné, de ses réflexions voire de son questionnement à propos de chaque situation ainsi que de ses propositions de suites à donner. En retour, le responsable du service ASE gardien transmet sa décision à l'équipe permanente.

Pour cela, une fiche de suivi sera élaborée et permettra de faire un point précis des mesures prises au bout de six mois. En cas d'interrogation sur le devenir d'une situation, l'équipe s'autorise à interpeller le service compétent. Réciproquement, un service peut interpeller l'équipe permanente pour faire part d'un questionnement, demander une aide technique ou une expertise juridique, faire avancer une procédure etc ..

Afin de pouvoir assurer cette mission de veille, l'équipe ressource permanente bénéficie d'un temps de secrétariat spécifique et d'un accès aux outils de communication nécessaires. Ce secrétariat peut être assuré par le rédacteur du service des adoptions, dont les fonctions de gestion administrative des dossiers d'enfants l'amènent à être un interlocuteur déjà bien identifié des différents services.

LA CONSULTATION JURIDIQUE

Lorsque, en accord avec le service gardien, une situation nécessite un éclairage juridique décisif pour l'orientation à prendre, l'Equipe Ressource Permanente saisit le service du conseil juridique FEJ pour une expertise.

Une réunion de synthèse est alors organisée au sein de ce service par la responsable de ce service, avec le référent de l'enfant et le CSE du service gardien concerné, un représentant ou le cadre coordinateur de l'Equipe ressource Permanente, en présence d'un représentant voire d'un avocat de la DAJ.

Les conclusions de cette consultation font l'objet d'une note transmise à l'Equipe Ressource Permanente et au responsable du service gardien qui fait connaître, à celle-ci, sa décision quant à l'orientation du projet pour l'enfant.

L'EQUIPE DE REFERENCE :

Lorsque l'orientation choisie amène à pressentir une admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat et /ou un projet d'adoption, l'Equipe Ressource Permanente qui a centralisé les informations, demande au service des adoptions d'organiser une équipe de référence en articulation avec les services en charge de l'enfant.

Ses missions

Cette équipe de référence est chargée dans une approche transversale et multidisciplinaire :

- du suivi global de la situation de l'enfant, en amont de la décision judiciaire, à travers les différents aspects.
- de la mise en œuvre du projet de vie, notamment du projet d'adoption.
- soit d'en organiser les différentes étapes et de définir les rôles de chaque acteur pour
l'accompagnement de l'enfant
l'accompagnement de la famille d'accueil
l'accompagnement des futurs parents adoptifs

Sa composition :

Cette équipe est constituée :

- Des professionnels des services territoriaux et départemental d'ASE référents de l'enfant (travailleur social, psychologue)
- Du CSE du service ASE concerné (si nécessaire selon les étapes)
- Des professionnels référents de l'enfant du lieu d'accueil (établissement, Placement Familial)
- D'un cadre du service des adoptions (Rappel : représentant l'ASE auprès du conseil de famille, il est chargé de faire l'interface avec les services ASE concernés.
- D'un travailleur social et un psychologue du service des adoptions.
- Du rédacteur du service des adoptions
- D'un représentant du service juridique
- De tout professionnel identifié comme contribuant à la mise en place d'un projet de vie pour l'enfant (assistante familiale, thérapeute, médecin traitant, parrain...)
- Du tuteur de l'enfant (si nécessaire selon les étapes)

Ses modalités de fonctionnement :

La coordination de l'équipe est sous la responsabilité du service des adoptions.

Les réflexions de chaque instance font l'objet d'une note synthétique transmise (par messagerie) à chaque acteur, à l'équipe permanente, au responsable du service ASE gardien et au tuteur (pour un enfant pupille).

Les modalités de fonctionnement sont à établir pour chaque situation et doivent être adaptées aux besoins spécifiques de l'enfant.

Elles ne doivent pas constituer un surplus de travail, mais une autre façon de travailler, reposant sur une optimisation des ressources et des compétences présentes dans l'équipe.

Cela nécessite des temps de concertation, de réajustement du projet au fur et à mesure de son avancée et d'évaluation.

La durée de vie d'une équipe de référence se limite à la réalisation du projet pour lequel elle s'est constituée.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE PROPOSE

- Février mars 08
Elaboration de la procédure et finalisation du document en concertation technique avec le service juridique
- Avril Mai 08:
Validation des objectifs et des moyens proposés par la direction famille enfance
Présentation du projet aux cadres responsables administratifs des services ASE du projet retenu à l'ensemble des services. Concertation.

- Juin Juillet 08 :
 - Restitution des propositions aux participants à la formation.
 - Présentation du projet aux CSE. Concertation
 - Validation du dispositif par Le directeur adjoint du Pôle Solidarité

- Septembre 08
 - Mise en place de la procédure
 - Mise en place de l'équipe ressource permanente
 - Mise en place des premières équipes de références

- Décembre 08
 - Premier point d'évaluation sur l'engagement de la nouvelle procédure par l'équipe ressource permanente

- Juin 09
 - Point d'étape sur le suivi des situations par l'équipe ressource permanente
 - Présentation à l'ensemble des services des premières conclusions ressorties de ces points d'étape et des réajustements envisagés
 - Point d'étape collectif sur les réflexions et actions conduites dans les services
 - résultats obtenus
 - difficultés rencontrées
 - suites à donner

CONCLUSION

La prise en charge des enfants souffrant de délaissement parental fait partie intégrante des missions de protection de l'enfance. Reconnues en tant que telles, ces situations font l'objet de procédures juridiques complexes dont les professionnels de protection de l'enfance déplorent, du point de vue de l'enfant, souvent la longueur des délais. En amont, elles nécessitent une évaluation pertinente, susceptible d'aboutir à des décisions déterminantes pour l'avenir de l'enfant. Ce travail vient bousculer les représentations personnelles et institutionnelles du lien familial et se heurte de plein fouet aux missions d'étayage de celui-ci et de la fonction parentale, relatives à l'assistance éducative.

Soucieux de garantir à ces enfants des modalités de prise en charge cohérentes et de construire pour eux, de véritables perspectives d'avenir, beaucoup de départements ont réfléchi à des dispositifs coordonnés*, mobilisant les ressources et compétences des différents acteurs en jeu tout au long du processus:

Le rapport Colombani fait part d'observations en adéquation avec les préoccupations des professionnels de la protection de l'enfance et invite les départements à se montrer innovants dans le traitement des situations d'enfants délaissés

Résultant d'une réflexion commune à nos services, le dispositif proposé tend à optimiser les ressources et à mutualiser les compétences des acteurs intervenant dans la prise en charge de l'enfant délaissé dans le souci de garantir à celui-ci, les conditions nécessaires à son projet de vie.

Par l'ensemble des missions qu'elle recouvre, la structure de l'Equipe Ressource Permanente constitue une sorte d'observatoire sur ces problématiques de délaissement, susceptible d'avoir toute légitimité pour élargir les réflexions auprès des acteurs de l'autorité judiciaire compétents sur ces questions

*Dans le département, c'est au titre de l'élaboration d'un projet de vie pour l'enfant tel que la loi de réforme de la protection de l'enfance l'énonce, qu'une cellule de suivi de l'enfant confié s'organise et se réunit régulièrement au sein des services d'aide sociale à l'enfance (référents de l'enfant de l'ASE et du lieu d'accueil, assistante familiale, psy, inspecteur de l'enfance). Si la question du délaissement se pose, un professionnel du service des adoptions participe à la réflexion.

Lorsque la situation fait l'objet d'un jugement conférant à l'enfant un statut de pupille, des réunions de synthèse s'organisent alors au sein du service des adoptions avec les référents de l'enfant, travailleurs sociaux et psychologues du service adoption, l'inspecteur de l'enfance, la responsable du service adoption, le tuteur et le secrétaire du conseil de famille

Annexe 9 : Indicateurs d'improbabilité de retour de l'enfant dans son milieu familial et/ou d'abandon

Indicateurs d'improbabilité de retour de l'enfant dans son milieu familial et/ou d'abandon¹

Lorsque certains de ces facteurs de risque sont présents, il ne faut certes pas en conclure immédiatement à une impossibilité de retour dans le milieu familial ou à un abandon mais nous devons réfléchir sérieusement sur l'endroit le plus indiqué pour offrir un milieu de vie permanent à cet enfant.

Indices liés au parent

- ◆ **Passé chargé négativement (caractérisé par un vécu d'abandon réel ou tacite, de placement sans relation significative, de délinquance, de carence affective).**
- ◆ **Mode de vie déviant ou désorganisé (drogue, prostitution, violence, criminalité, instabilité résidentielle et relationnelle).**
- ◆ **Incapacités au plan personnel (limites intellectuelles, problèmes psychiatriques, difficultés importantes quant aux activités de la vie quotidienne).**
- ◆ **Incapacités parentales chroniques (incapacité de s'attacher affectivement à l'enfant et d'assumer l'exercice de ses rôles parentaux).**
- ◆ **Toxicomanie, alcoolisme.**
- ◆ **Projet de vie ambivalent ou irréaliste à l'égard de l'enfant.**
- ◆ **Absence d'intention claire face au devenir de l'enfant**

¹ Cet outil a été élaboré en Références au module « L'abandon », programme de formation, Centre jeunesse de Québec, Institut universitaire, pages 11, 12 et 13 et au Programme « Faire des Racines », pages 15 et 16.

- ◆ Négation ou non-acceptation initiale de l'enfant (grossesse non assumée, enfant non désiré, projet de faire placer ou adopter l'enfant tôt après sa naissance).
- ◆ Absence de contact significatif avec l'enfant (en terme de fréquence et de qualité).
- ◆ Insensibilité ou indifférence face au propre détachement de l'enfant ou à son vécu.
- ◆ Autre enfant de la famille placé.
- ◆ Instabilité conjugale (multiples partenaires, enfants nés de conjoints différents).

Indices liés à l'enfant

- ◆ L'enfant présente une maladie ou un handicap physique
- ◆ L'enfant a été hospitalisé très tôt dans sa vie (en raison d'une naissance prématurée ou d'une maladie grave) et le parent n'a pas eu la chance de l'investir affectivement.
- ◆ L'enfant présente des retards de développement, des problèmes émotionnels, des troubles d'apprentissage ou de comportement.
- ◆ L'enfant a été placé en bas âge.
- ◆ Absence de lien affectif envers le parent (incluant des réactions de peur et de désorganisation à l'annonce de la visite ou lors de la visite des parents).
- ◆ Absence de figure parentale en bas âge.

Annexe 10 : Exemple de la description des étapes de procédure suivies dans un département

**LES ETAPES DE LA PROCEDURE
DE DECLARATION JUDICIAIRE D'ABANDON
D'UN ENFANT CONFIE A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE**

*(exemple de la description faite
dans un département)*

1. Après 6 mois de désintérêt manifeste des parents, leur envoyer le courrier des 6 mois en simple et en recommandé (cf courrier-type 1).
Lorsque l'adresse des parents est inconnue, il est important de déclencher une Recherche dans l'Intérêt des Familles le plus tôt possible.
2. En l'absence de réponse à ce courrier, envoyer le second courrier (cf courrier-type 2), accompagné de la notice (cf notice d'information) 3 à 4 mois plus tard, puisque le délai d'un an de désintérêt est apprécié au moment de la présentation de la requête au Tribunal.

*Aux termes de l'article 350 du Code civil : « ... La demande en déclaration d'abandon est **OBLIGATOIREMENT** transmise par (.....) 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 »*

3. La demande de requête en déclaration judiciaire d'abandon est adressée au service Conseil juridique/FEJ accompagnée des pièces indiquées dans la liste (cf liste en vue du dépôt d'une demande de requête en déclaration judiciaire d'abandon).
4. A la réception du dossier complet et après vérification de toutes les pièces, le service Conseil juridique/FEJ, sollicite la Direction des Affaires juridiques du Département afin qu'un avocat soit mandaté pour déposer une requête en déclaration judiciaire d'abandon auprès du greffe du Tribunal de grande instance de « », chef-lieu du département auquel est confié l'enfant.
Le service Conseil juridique/FEJ est rapidement informé du nom de l'avocat mandaté par la Direction des Affaires juridiques (DAJ).
5. La DAJ transmet au service CJ/FEJ le projet de requête rédigé par l'avocat pour validation.
Le projet est transmis par fax au Service Territorial ou au Service d'Accueil Familial.
Après retour, la validation du projet est transmise à l'avocat par la DAJ, éventuellement accompagné d'observations et d'éléments d'actualisation de la situation.
6. L'avocat dépose la requête auprès du Tribunal de Grande Instance de
7. Durant l'instruction de la requête, l'avis du Juge des enfants est requis ainsi que celui du Procureur de la République. C'est à l'initiative de ce dernier que peut être déclenchée l'enquête nécessaire pour faire rechercher les parents quand leur domicile est inconnu, notamment lorsque la Recherche dans l'Intérêt des Familles n'a pas donné de résultat.
Le (ou les) parent(s) est (sont) convoqué(s) à la (ou les) adresse(s) qui ont été communiquée(s) par le service ou à l'adresse que l'enquête aura permis de déterminer.
8. L'avocat reçoit la convocation devant le Tribunal de grande instance.
Le service territorial ou le Service d'Accueil Familial est informé de la date d'audience et devra transmettre un rapport actualisé de la situation. La présence d'un représentant du service n'est pas requise.
9. L'affaire est étudiée en séance de la Chambre du Conseil.

A cette audience, non publique, assistent le service de l'Aide sociale à l'enfance (Requérant), représenté par l'avocat qui a déposé la requête, le Procureur de la République et le ou (les) parent(s) est (sont) convoqué(s).

L'audience peut faire l'objet d'un renvoi afin de permettre la citation du (ou des) parents à une adresse portée récemment à la connaissance du Tribunal.

En cas de seconde audience, le Tribunal se réunit, selon la même composition.

A l'issue des débats, le Procureur de la République se prononce sur l'opportunité de la demande.

10. Le jugement est prononcé, par la suite, en séance publique. Il est notifié au service et au(x) parent(s).

- Si le Juge a ordonné l'exécution provisoire du jugement, l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant est déléguée au service, dès la notification du jugement.
- En l'absence d'exécution provisoire, c'est le dernier jugement en assistance éducative qui s'applique, jusqu'à l'expiration du délai d'appel. Pour tout acte relevant de l'exercice de l'autorité parentale, le service devra solliciter le Juge des enfants ou demander une administration ad hoc au Juge des tutelles.

11. En cas d'impossibilité de notification du jugement au(x) parent(s) par courrier, l'avocat procédera à une notification par voie d'huissier.

Le délai d'appel d'un mois court à partir de la notification au(x) parent(s) ou de l'obtention du procès-verbal de recherches infructueuses délivré par l'huissier.

12. Dès l'obtention du certificat de non-appel, l'enfant est admis en qualité de Pupille de l'Etat au titre de l'article 224-4-6 du code de l'action sociale et des familles, sur décision du responsable du Service territorial ASE ou du Service d'Accueil Familial ASE, agissant par délégation du Président du Conseil général.

L'autorité parentale est alors détenue par le Préfet qui exerce la fonction de tuteur et par le Conseil de famille des Pupilles de l'Etat.

Le tuteur et le Conseil de famille décident ou non de la mise en place d'un projet d'adoption pour l'enfant, suivant son intérêt.

Annexe 11 : Les délais entre l'introduction de la requête, la date du jugement et la date où celui-ci est devenu incontestable

Le questionnaire adressé par l'IGAS aux départements comportait une question portant sur la date d'introduction de la requête, la date du jugement et la date où celui-ci est devenu incontestable, pour les 5 dernières procédures ayant abouti. Les renseignements détaillés fournis par 25 départements, pour au total 85 requêtes déposées après le 1er janvier 2005 permettent de dresser les tableaux suivants.

Tableau 13 : Délais entre la date d'introduction de la requête et celle du jugement

	délai					<i>Délai moyen</i>
	entre 2 et 4 mois	entre 4 et 6 mois	entre 6 et 12 mois	entre 12 et 18 mois	Plus de 18 mois	9,4 mois
% de requêtes	15%	25%	40%	15%	5%	

Source : IGAS

Tableau 14 : Délais entre la date d'introduction de la requête et celle du jugement devenu incontestable

	délai					<i>Délai moyen</i>
	entre 5 et 9 mois	entre 9 et 12 mois	entre 12 et 18 mois	entre 18 et 24 mois	Plus de 24 mois	14,1 mois
% de requêtes	25%	25%	30%	10%	10%	

Source : IGAS

Les délais moyens calculés ne présentent qu'un intérêt relatif, en effet, trois types de situation se dessinent :

- les requêtes qui débouchent en moins de 1 an, sur un jugement incontestable ; c'est le cas de 50% des requêtes, après un traitement rapide par le parquet et le tribunal (40% des jugements sont pris au cours des 6 mois qui suivent l'introduction de la requête) ;
- les requêtes qui attendent entre 6 mois et 1 an une décision du tribunal (40% des cas) ce qui se répercute sur la date à laquelle le jugement devient incontestable (entre 1 an et 2 ans dans 40% des cas) ;
- les requêtes qui accumulent les retards : 5 % de ces requêtes sont suivies d'un jugement plus de 18 mois après leur dépôt ; 10% ne se matérialisent par un jugement incontestable que plus de 2 ans après leur dépôt.

Ces différences apparaissent d'abord liées aux pratiques départementales. Dans 5 départements, le jugement intervient vite (entre 2 et 5 mois après l'introduction de la requête) et, à la suite, ce jugement devient rapidement incontestable (entre 3 et 6 mois). Dans les chacun des autres départements, les délais sont surtout hétérogènes, en raison de la spécificité des dossiers. Ainsi, dans certains départements les dossiers sont, en général, traités rapidement, mais un long délai apparaît pour un ou plusieurs dossiers avant que le jugement soit rendu ou qu'il ne devienne indiscutable ; au contraire, dans d'autres départements, les délais sont en général longs, sauf par exemple pour un dossier dont le jugement devient indiscutable 8 mois après le dépôt de la requête.

Annexe 12 : Extraits d'un « Guide méthodologique » produit par les services d'un conseil général

GUIDE METHODOLOGIQUE DES PROJETS D'ADOPTION TARDIVE

6 - UNE DEFINITION DU DELAISSEMENT PARENTAL

6 -1 LES TRAVAUX QUEBECOIS EN REFERENCE :

Depuis 1997, la protection de la jeunesse au Québec qui est l'équivalent de l'aide sociale à l'enfance en France a développé une réflexion sur les enfants progressivement délaissés par leurs parents, et sur les enfants vivants des déplacements répétitifs à la suite de tentatives de réinsertion familiale infructueuse.

De nombreux professionnels déplorent que ces enfants aient des difficultés « à se faire des racines ».

Depuis, la loi québécoise sur la protection de la jeunesse attache beaucoup d'importance au repérage précoce des situations à risque de délaissement et d'abandon.

Elle considère que malgré le soutien apporté aux parents et à défaut d'une restauration à court terme des capacités parentales, particulièrement dans le cas de jeunes enfants, la continuité et la stabilité offerte dans le milieu substitutif doit être prioritaire.

De plus dans toutes les interventions concernant l'enfant et à fortiori les plus jeunes, la notion de temps et le principe de célérité de la loi apparaissent fondamentaux.

6 - 2 DEUX FORMES PRINCIPALES D'ABANDON :

La première concerne l'abandon explicite, le plus souvent à la naissance. L'abandon apparaît ici délibéré, clair et définitif. Il s'agit de situation où s'intriquent des facteurs de détresse affective, d'isolement familial et de précarité sociale.

En France, chaque année autour de 600 enfants sont confiés à la naissance par leur parent dans le cadre de l'accouchement avec demande de secret.

La seconde concerne l'abandon de fait. L'enfant abandonné de fait est cet enfant placé en famille ou en établissement dont les parents se sont peu à peu désintéressés.

« L'abandon de fait serait alors le résultat d'un processus évolutif de délaissement par les parents. Ce processus aboutit malgré le refus d'un abandon ouvert, explicite, au rejet physique et affectif : l'enfant vit séparé de ses parents, sans contacts significatifs ; ses parents n'investissent plus auprès de lui »¹³⁵ (1).

La relation parent enfant va alors présenter certaines caractéristiques :

- diminution progressive de la qualité, de la fréquence, de la durée des contacts ou des marques d'attention.
- Désengagement progressif de leurs responsabilités.
- Exclusion de l'enfant de leur projet de vie.

6 - 3 ABANDON, NEGLIGENCE GRAVE ET REJET AFFECTIF :

Pour les canadiens, l'abandon est une forme de maltraitance souvent en lien avec la négligence grave et le rejet affectif.

La négligence est le fait que le parent délibérément ou par inattention extrême assume mal les responsabilités qui lui incombent par rapport à l'enfant.

La problématique de négligence représente parfois un symptôme, parmi d'autres, dans le processus d'abandon de l'enfant. Cependant, la négligence ne dissimule pas toujours un risque d'abandon mais la frontière, entre les deux, reste ténue.

Dans le rejet parental, les responsabilités sont minimalement assumées, mais l'enfant ne paraît pas être accepté et aimé de façon adéquate. La encore, le rejet affectif n'implique pas un abandon éventuel.

¹³⁵ « L'abandon d'enfant ; dépister, accepter, accompagner » S. Rainville - Sciences et Culture Montréal

Le rejet affectif ou la négligence grave sont parfois des problématiques manifestes qui viennent cacher une problématique latente et plus fondamentale d'abandon.

Il est donc important que les intervenants identifient les différents facteurs de risques d'abandon, pour orienter correctement le travail avec les parents. La démarche pourra être de soutenir et d'améliorer la qualité du lien, ou d'identifier et de dévoiler le désir d'abandon. Cette clarification demande beaucoup de temps et de rigueur aux professionnels.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- **Les travaux les plus anciens** et aboutis sur le délaissement parental et l'abandon sont l'œuvre des services Québécois de la protection de l'enfance
- **Les Québécois distinguent l'abandon explicite clair et délibéré de l'abandon de fait** qui est le résultat d'un processus évolutif
- **La négligence grâce et le rejet affectif** sont des problématiques plus connues qui peuvent cacher une problématique latente et plus fondamentale d'abandon

7 - LES EFFETS PSYCHOLOGIQUES DU DELAISSEMENT PARENTAL CHEZ L'ENFANT

7 - 1 L'impossibilité du deuil des parents de naissance

Dans les situations d'abandon par délaissement des responsabilités parentales, l'enfant n'a pas la capacité, psychique de faire face à des absences répétitives, non expliquées et dépourvues de sens pour lui-même. **L'effet destructeur du délaissement parental est de bloquer le processus visant à donner un sens à la séparation avec les parents.**

L'enfant placé qui rencontre ses parents régulièrement, va progressivement intégrer leurs défaillances et leurs limites. Il va faire le deuil d'une certaine image de ses parents puis remobiliser son énergie psychique et reprendre son développement psychologique.

Dans les situations de délaissement, si l'abandon n'est pas nommé et reconnu, l'enfant ne peut faire le deuil de ses parents. Le développement psychologique sera alors marqué, par la difficulté à s'investir soi-même comme une personne digne d'amour, d'intérêt et ayant une valeur propre.

Le psychanalyste N. Hamad a écrit des mots très forts pour décrire cette situation :

« L'expérience m'a appris que les parents que l'on perd de vue se figent dans un statut de morts vivants qui continue à hanter la mémoire des enfants et les empêchent de faire leur deuil »¹³⁶.

7 - 2 L'ATTEINTE DES PROCESSUS D'INVESTISSEMENT DE SOI MEME

L'enfant qui ne rencontre pas ses parents vit comme un enfant qui n'est pas « aimable » au sens premier du terme. Il lui est difficile de s'investir lui-même psychiquement. L'estime de soi apparaît globalement défaillante dans ses trois composantes : l'amour de soi, l'image de soi et la confiance en soi.

Sans estime de soi suffisante l'enfant ne pourra pas développer son sentiment de sécurité intérieure nécessaire pour l'autonomie et l'apprentissage scolaire et intellectuel.

Claire GORE écrit : *« Plus les comportements abandonniques apparaissent tôt et favorisent un vécu insécurisant et déstructurant, plus ils perdurent, plus les dommages psychiques seront conséquents et difficiles à soigner »¹³⁷.*

Aussi l'enfant peut refuser de s'investir dans la famille d'accueil vivant tout attachement comme dangereux. Il peut également élaborer des « croyances » négatives qui vont s'inscrire profondément en lui.

7 - 3 DES ENFANTS EN MAL D'APPARTENANCE

« Sans appartenance l'enfant meurt » écrit Boris CYRULNICK

L'enfant pour se construire à besoin de se sentir appartenir à une famille. Le besoin d'appartenance est un besoin fondamental de l'être humain.

Claire GORE écrit : *« Cette dimension nous apparaît sous estimée parce que probablement la grande majorité d'entre nous est, ou a été, investie dans une appartenance familiale avec le plus souvent une filiation clairement établie ».*

L'enfant abandonné souffre d'un profond besoin d'appartenance, et il est toujours surprenant de constater avec quelle rapidité souvent l'enfant placé en adoption s'approprie ses nouveaux parents.

¹³⁶ « L'enfant adoptif et ses familles » N. HAMAD - 2001

¹³⁷ « L'adoption » C. GORE - 2006

Le sentiment d'appartenance s'appuie sur la filiation dans ses 3 dimensions : juridique, biologique, affective ou psychologique.

L'enfant placé, délaissé est souvent un enfant « resté dans l'attente », qui n'a pu constituer des images parentales internes cohérentes en lien avec ses origines. Le travail de clarification de ses origines et l'élaboration du deuil, ont fréquemment été impossible à réaliser auparavant pour différentes raisons.

Pour les enfants délaissés un projet d'adoption est plus adapté pour répondre à leur besoin essentiel qu'un placement familial.

A. PELLE, Psychanalyste exposait récemment : « *L'enfant placé vit des divergences complexes entre filiation et appartenance. L'enfant a d'abord à se reconnaître et à être reconnu dans un lieu et un seul. Pour fonder son origine, l'enfant placé risque de flotter entre deux lieux, sans pouvoir s'originer ni de l'une, ni de l'autre. Le lieu fondateur de la filiation est unique, de la même façon qu'un lieu de naissance. Le nom propre est signe de cette appartenance* »¹³⁸.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le délaissement parental va bloquer le processus visant à donner un sens à la séparation avec les parents et provoquer une profonde souffrance psychologique chez l'enfant.
- L'enfant délaissé ne va pas réussir à s'investir lui-même et va présenter une défaillance du sentiment d'estime de soi
- Le besoin d'appartenance est un besoin fondamental qui permet à l'enfant de construire son identité et de se développer

¹³⁸ Colloque GRAPE « *Le placement familial : une vieille histoire à réinventer* » -2002

Annexe 13 : Exemple de convention Etat – Départements pour une ORCA

(O.R.C.A.N en Normandie 2007 – 2010)

Considérant que conformément aux dispositions des articles L.222-5, L.224-1 et suivants, L.225-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, les pupilles de l'Etat relèvent d'un régime spécifique de tutelle selon lequel : le préfet tuteur et le conseil de famille des pupilles de l'Etat exercent l'autorité parentale à l'égard de ces enfants, le président du conseil général assure pour sa part la prise en charge physique et la surveillance du mineur ;

Considérant qu'il résulte de cette répartition des compétences que la préparation à l'adoption des pupilles de l'Etat et la recherche des familles adoptives relèvent de la responsabilité du président du conseil général ;

Considérant que la préparation à l'adoption des pupilles de l'Etat pour lesquels la recherche d'une famille adoptive est plus difficile, en raison de leur état de santé, de leur handicap ou de leur situation familiale, nécessite une coordination interdépartementale très soutenue et une intervention spécialisée dans le domaine psycho-social ;

Considérant que l'action menée en ce sens sous l'appellation : **Organisation Régionale de Concertation sur l'Adoption en Normandie (O.R.C.A.N)**, instaurée sous forme de convention entre l'Etat et les départements du CALVADOS, de la MANCHE et de l'ORNE permet la réalisation de projets d'adoption pour des enfants en attente de famille parfois depuis plusieurs mois et contribue efficacement à la collaboration interdépartementale en ce domaine ; que cette action constitue une priorité par rapport aux besoins de certains pupilles de l'Etat pour lesquels la recherche d'une famille adoptive est plus longue, et doit être soutenue à ce titre ;

Il a été convenu et arrêté ce qui suit,

Entre l'Etat, (ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité) représenté par le directeur général de l'action sociale,

Et

Les départements du CALVADOS, de la MANCHE et de l'ORNE représentés chacun par leur président de conseil général, dûment habilités par la délibération de leur commission permanente en date respectivement du 17 novembre 2003, 4 décembre 2003 et 12 décembre 2003 ;

Article 1^{er} :

Le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité et les départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne apportent leur soutien au fonctionnement de l'Organisation Régionale de Concertation sur l'Adoption en Normandie (O.R.C.A.N) qui intervient à la demande des services départementaux d'aide sociale à l'enfance pour la recherche d'adoptants et la préparation à l'adoption des enfants adoptables, pour la

participation à l'analyse des situations d'enfants pour lesquels la question de l'adoption peut se poser et pour un possible apport de conseil technique dans les domaines d'intervention que sont l'adoption et le parrainage.

Article 2 :

La gestion administrative et financière de l'O.R.C.A.N. est assurée par le président du conseil général de Calvados.

Un comité de pilotage composé d'un représentant (titulaire et/ou suppléant) de chaque autorité signataire de la présente convention ainsi qu'un représentant de chacun des conseils de famille des pupilles de l'Etat, est chargé d'arrêter les modalités de coordination et de préciser les prestations assurées par l'O.R.C.A.N.

Ce comité se réunit au moins une fois par an, à la diligence du département gestionnaire, pour un bilan annuel de fonctionnement et une évaluation des actions menées.

Article 3 :

Pour la réalisation de cette action les départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne s'engagent à contribuer financièrement au coût de gestion de l'O.R.C.A.N. en fonction de leur nombre d'habitants.

Cette contribution financière est annuelle. Son montant est calculé selon les modalités décrites à l'article 4 de la présente convention et est révisable chaque année par avenant.

Cette contribution sera versée une fois par an, avant la clôture de chaque exercice.

En contrepartie de cette participation, les services d'aide sociale à l'enfance de ces trois départements ont accès aux prestations de l'O.R.C.A.N. pour les pupilles de l'Etat et les enfants sous tutelle d'Etat dont ils ont la charge.

Article 4 :

Pour l'exercice budgétaire XXXX

Article 5 :

Indépendamment de la contribution indiquée à l'article 4, le département qui sollicite l'intervention de l'O.R.C.A.N. pour l'élaboration d'un projet d'adoption pour un pupille de l'Etat dont il assure la prise en charge finance les frais de déplacement encourus au titre de cette prestation (notamment les déplacements pour entretiens avec le service de l'A.S.E, le pupille et les candidats à l'adoption). Ces frais s'ajouteront à la contribution de l'année en cours (N).

Article 6 : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

*Le Ministre du travail, des relations
sociales et de la solidarité
Par délégation, le Directeur général de
l'action sociale*

*Pour le département du Calvados
La Présidente du conseil général*

*Pour le département de la Manche
Le Président du conseil général*

*Pour le département de l'Orne
Le Président du conseil général*

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Annexe 14 : Extraits du débat sur l'adoption, intervenu au Sénat le 28 avril 2009

Sénateur A :

J'en viens à l'adoption nationale. La développer passe d'abord par une meilleure information des familles sur les voies, bien souvent méconnues, de l'adoption en France, puis par l'accélération des déclarations d'abandon lorsqu'elles sont dans l'intérêt de l'enfant. La piste proposée dans le projet de loi, qui vise à contraindre les travailleurs sociaux à se prononcer chaque année sur l'état d'abandon des enfants placés, est intéressante à condition de faire évoluer la culture des professionnels de l'aide sociale à l'enfance par une formation adéquate. En revanche, nous regrettons que l'adoption simple, forme juridique plus souple que l'adoption plénière, ne figure pas dans le projet de loi alors qu'elle permettrait à des enfants placés d'être accueillis plus tôt par une famille adoptive, sans rompre leurs liens avec leur famille d'origine. Avec la multiplication des familles recomposées, les esprits sont aujourd'hui mieux préparés à cette formule.

Sénateur B :

... On peut toujours tenter d'élargir les possibilités d'adoption nationale, mais l'exercice est hasardeux. Au regard du faible nombre de déclarations d'abandon, modifier l'article 350 du code civil peut paraître tentant ; mais s'il faut considérer la situation des enfants confiés aux conseils généraux, il faut se garder d'opposer adoption et préservation des liens avec la famille d'origine. Agir précocement sur la situation des enfants en souffrance doit être la priorité ; les départements ont acquis en cette matière une expertise qu'il faut respecter.

La conférence de consensus proposée par le rapport Colombani est une bonne idée, mais nous devons, plutôt qu'inventer de nouvelles normes, ouvrir sans tabou le débat sur l'adoption simple, avec comme objectif la recherche du juste équilibre entre la protection de l'enfant et le respect des liens de filiation originels. Osons un débat sur les liens de filiation !

Je suis ouvert à une évolution de notre législation. Pour moi, réformer, c'est tenir un débat de fond, adapter régulièrement notre cadre législatif et réglementaire, faire évoluer les pratiques professionnelles. Sur un tel sujet, nous devons d'abord et avant tout nous pencher sur la situation de l'enfant, son histoire, ses besoins, son évolution, sans lui opposer le désir très respectable d'être parent. ...

Sénateur C :

Depuis sa création par la loi du 11 juillet 1966, l'article 350 du code civil a été modifié à cinq reprises, à chaque fois pour faciliter la déclaration judiciaire

d'abandon ; le nombre de jugements déclarant des enfants abandonnés n'a pourtant cessé de diminuer. C'est dire la difficulté, pour les travailleurs sociaux et les magistrats, à prendre le problème à bras-le-corps, à évaluer l'intérêt qu'il y a à maintenir ou non un lien de filiation avec la famille biologique et la capacité de l'enfant à se projeter dans une nouvelle famille. Depuis 1994, les personnes ayant en charge les enfants susceptibles d'être déclarés abandonnés ont l'obligation de saisir le tribunal de grande instance dès lors qu'elles constatent que les parents s'en sont manifestement désintéressés depuis un an. Mais la notion de désintérêt manifeste est difficile à apprécier et le point de départ du délai d'un an malaisé à définir en cas de manifestations épisodiques des parents ; aucun délai n'est en outre prévu, une fois le désintérêt d'une année constaté, pour la saisine du tribunal, celle-ci étant entre les mains de travailleurs sociaux que leur formation conduit à toujours privilégier les liens du sang. Il n'est pas acceptable que la société leur confie une telle responsabilité.

Une simplification des procédures de recours et une harmonisation de leurs délais sont sans doute indispensables ; de même faudrait-il clarifier les compétences des juridictions administratives et judiciaires. Mais notre droit n'est pas totalement démuné face aux situations des enfants sous tutelle départementale. L'adoption simple mériterait d'être davantage considérée, qui permet une insertion harmonieuse de l'enfant dans la famille adoptive sans effacement complet de ses liens d'origine ; c'est une filiation additive et non substitutive, même si les droits de l'autorité parentale sont transférés aux adoptants. C'est la formule la plus appropriée en cas de liens familiaux significatifs pour l'enfant. Elle doit être réhabilitée et revitalisée.

Sénateur D :

L'accueil d'un enfant à l'ASE n'est pas une fin en soi mais un moyen pour ne pas rompre le lien parents-enfant et permettre à ce dernier de retrouver sa place auprès des siens. Certains enfants vont de foyer en foyer, de famille d'accueil en famille d'accueil et sont dans une totale instabilité affective. Des solutions doivent être trouvées. L'adoption est au carrefour de plusieurs demandes, celle du couple en désir d'enfant, celle d'enfants en manque de parents. Ces demandes sont légitimes mais c'est l'intérêt de l'enfant qui doit avant tout être privilégié.

En 2005, les cas de grande détresse ont été exclus de cet article afin d'augmenter le nombre d'enfants français adoptables. Ne peut-on tirer un premier bilan de cette évolution législative ? Pourquoi limiter le débat à ce seul article 350 ?

Annexe 15 : groupe de travail du CSA sur l'adoption simple

ANALYSE ET PROPOSITIONS

Avis émis le 1^{er} octobre 2009

Le Conseil supérieur de l'adoption a été saisi par courrier en date du 17 juin 2009 par la Secrétaire d'Etat en charge de la famille en vue de faire toutes propositions en faveur de l'adoption simple d'ici le 1^{er} octobre 2009. Cette saisine fait suite à son interpellation par des sénateurs lors du débat sur l'adoption le 28 avril 2008 au Sénat.

La lettre de mission précitée demande au Conseil supérieur de l'adoption d'analyser au préalable les situations propices au prononcé d'une adoption simple et les freins qu'elle rencontre sur les plans juridique et culturel. Les propositions attendues doivent également porter sur la sensibilisation des candidats à l'adoption dès le stade de la demande d'agrément et sur la préparation spécifique qu'elle nécessite, sur la mobilisation des travailleurs sociaux sur les enjeux de l'adoption simple et sur le travail relatif au consentement à l'adoption des parents d'origine.

Lors de sa réunion du 9 juin 2009, le Conseil supérieur de l'adoption a décidé de mettre en place un groupe de travail chargé de préparer des propositions qui lui seront soumises en vue de leur approbation.

En préalable, le groupe de travail estime qu'il convient de reformuler les objectifs de la lettre de mission. Il lui semble qu'il ne s'agit pas de promouvoir l'adoption simple au motif qu'elle serait plus respectueuse du maintien des liens avec la famille mais de rechercher dans quelles conditions l'adoption simple répond davantage à l'intérêt des enfants susceptibles d'en être concernés. Sur ce point, il est essentiel de ne pas lier le nombre d'enfants placés à l'aide sociale à l'enfance et le nombre d'enfants adoptables, l'adoption ne pouvant être conçue que comme un projet de vie au même titre que d'autres. Par ailleurs, il convient de ne pas opposer adoption simple et adoption plénière ainsi que maintien des liens et respect des origines. Enfin, il est important de réaffirmer l'adoption comme une institution.

1. Le paysage de l'adoption en France en 2007

L'enquête « Les adoptions simples et plénières en 2007 » réalisée par le ministère de la justice auprès des tribunaux permet de déterminer le poids de l'adoption simple et ses composantes en France.

En 2007, plus de 11 000 décisions en matière d'adoption simple et plénière ont été prononcées et 1568 demandes de transcription d'adoptions plénières ont été statuées par le parquet de Nantes.

Au total, 5 300 adoptions plénières ont été prononcées et 9 400 adoptions simples. 64 % des personnes qui ont été adoptées en 2007 l'ont été sous la forme simple et 36 % sous la forme plénière.

Ainsi l'**adoption simple** représente les 2/3 des adoptions prononcées en 2007. Toutefois une approche plus fine permet de mettre en avant le caractère intrafamilial de l'adoption simple : les adoptions intrafamiliales représentent 95 % des adoptions simples. Les personnes adoptées en la forme simple sont majoritairement des majeurs : parmi l'ensemble des décisions d'adoption simple, celles concernant des mineurs s'élèvent à 13,5 % soit 958 mineurs. Dans 72 % des cas, l'adoptant est un homme seul : il s'agit bien souvent de l'adoption de l'enfant du conjoint.

L'**adoption plénière** présente, elle, un tout autre visage. 72 % des enfants adoptés en la forme plénière sont issus d'une procédure d'adoption internationale. Ils sont adoptés majoritairement par un couple marié (84 % des situations) et sont âgés en moyenne de 2 ans et 3 mois quand ils sont accueillis au foyer des adoptants. Ils ont en moyenne 3 ans et 3 mois lors du prononcé de l'adoption. L'adoption nationale représente 21 % des jugements d'adoption plénière et concerne des enfants âgés en moyenne de 1 an lors de leur accueil au foyer des adoptants et 2 ans et 8 mois lors du prononcé du jugement. S'agissant des pupilles de l'Etat, seuls 2 % des adoptions plénières ont été prononcés suite à une déclaration judiciaire d'abandon. Parallèlement, en 2007 le prononcé d'une adoption simple pour un enfant pupille de l'Etat est marginal.

Il ressort des statistiques annuelles sur la situation des pupilles de l'Etat¹³⁹ que parmi les 2 312 enfants qui avaient le statut de pupille au 31 décembre 2007, 839 d'entre eux étaient confiés en vue d'adoption : 63 % avaient moins de 1 an et 36 % entre 1 et 4 ans. Par ailleurs, un quart des enfants sont devenus pupilles après une prise en charge d'au moins 5 ans par l'aide sociale à l'enfance. L'âge moyen des enfants ayant le statut de pupille au 31.12.2007 est de 8,6 ans. Les enfants admis au titre du 1° de l'article L.224-4 du code de l'action sociale et des familles¹⁴⁰ sont beaucoup plus jeunes que les autres du fait de leur admission à la naissance. Les orphelins et les enfants admis dans le statut suite à une décision judiciaire sont les plus âgés lors de leur admission ; presque tous ont été préalablement pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant leur admission.

2. Analyse des situations propices au prononcé d'une adoption simple

L'adoption qu'elle soit simple ou plénière constitue un projet de vie permanent pour l'enfant. Avant d'analyser le bien fondé ou non d'une adoption, les professionnels doivent se questionner sur le projet de vie à définir pour l'enfant concerné. Si, dans le cadre de cette analyse, l'adoption peut être un projet de vie pertinent pour l'enfant, l'évaluation de l'adoptabilité juridique mais surtout psychique doit être menée. Cette évaluation permettra de cerner au mieux le projet d'adoption et la capacité de l'enfant à s'investir plus dans une filiation

¹³⁹ Enquête réalisée par l'observatoire national de l'enfance en danger.

¹⁴⁰ Enfants dont la filiation est non établie ou inconnue et qui ont été recueillis par l'aide sociale à l'enfance depuis plus de 2 mois.

adoptive en la forme simple ou plénière ou son intérêt pour l'une ou l'autre des formes d'adoption.

Le groupe de travail observe que la situation des enfants sous tutelle départementale nécessiterait d'être examinée. Ces enfants dont le profil est méconnu ne disposent pas, compte tenu de la réglementation, d'un réel regard extérieur sur leur situation rendant ainsi plus difficile le questionnement du projet de vie permanent.

La dizaine de situations concrètes d'adoptions simples en France qui ont pu être analysées par le groupe de travail concerne toutes des enfants relativement grands qui avaient gardé des liens avec leur famille élargie. Dans un certain nombre de cas, c'est la famille élargie qui a donné son accord pour une adoption simple. Ces adoptions peuvent concerner tout ou partie de la fratrie. Le maintien des liens est assuré avec la fratrie non adoptée et/ou la famille élargie.

Le choix de solliciter une adoption simple est réalisé après analyse par les professionnels de l'adoptabilité psychique de l'enfant. Cette analyse doit leur permettre d'apprécier dans quelle mesure une adoption simple répond mieux à l'intérêt de l'enfant du fait de son histoire ou de la volonté de ce dernier de garder des liens juridiques avec sa famille de naissance.

Sur le plan international, il apparaît difficile d'identifier des situations propices au prononcé d'une adoption simple en raison de la complexité de l'évaluation de l'adoptabilité des enfants et des systèmes juridiques très différents du système français, dans les pays d'origine, l'adoption simple n'ayant pas la même signification qu'en France.

Il convient de souligner que l'adoption internationale se conçoit davantage dans l'esprit des adoptants sous l'angle de l'adoption plénière. En droit, le plus souvent ce sont les juridictions françaises qui préciseront que l'adoption prononcée à l'étranger ne produit en France que les effets de l'adoption simple en raison du dispositif législatif étranger qui prévoit notamment la possibilité de révoquer l'adoption.

On note toutefois que la convention de La Haye du 29 mai 1993 a surtout pour effet de favoriser les adoptions plénières. Ainsi une décision « d'adoption plénière révocable » entre pays La Haye fait l'objet d'une transcription directe à Nantes dès lors qu'il y a rupture des liens avec la famille biologique (la révocabilité de la décision résulte alors d'autres situations : mauvais traitements etc.)¹⁴¹.

Toutefois le groupe de travail estime que la situation susceptible d'être la plus propice pour une éventuelle adoption simple dans le cadre d'une procédure internationale pourrait être celle d'une fratrie nombreuse que le pays d'origine déciderait de scinder et pour laquelle le maintien des liens juridiques entre la fratrie et la famille pourrait être envisagé.

3. Les freins repérés au prononcé de l'adoption simple

¹⁴¹ Article 26-2 de la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

a) Les freins juridiques supposés ou réels :

L'adoption simple a été conçue principalement pour les adoptions intrafamiliales ou l'adoption de majeurs et son régime peut apparaître peu adapté aux mineurs privés de famille. C'est pourquoi le principe est celui du maintien des liens avec la famille d'origine, posé à l'article 364 du code civil : « l'adopté reste dans sa famille d'origine et y conserve tous ses droits... ». De ce principe, qui constitue l'essence même de l'adoption simple, découlent certaines différences quant aux effets de l'adoption, par rapport au prononcé d'une adoption plénière.

Les principales difficultés pointées par le groupe de travail résultent de ces différences.

- Le nom :

En principe, l'adopté simple conserve son nom d'origine, auquel est ajouté celui de l'adoptant. Cette règle s'explique par le fait que l'adoption simple est une filiation additionnelle, qui laisse subsister la filiation de naissance. Toutefois, l'adoptant peut demander au tribunal à ce que son nom soit substitué. Un tel mécanisme permet ainsi de respecter l'unité de la fratrie, en présence d'enfants de statuts différents, et de ne pas stigmatiser l'enfant adopté en la forme simple (art 363 du code civil)

- L'interdiction au mariage pouvant être levée dans certains cas :

L'adoption simple entraîne les mêmes empêchements à mariage que les autres formes de filiation. Toutefois, il est possible de demander au président de la République, pour motifs graves, une dispense permettant le mariage de l'adopté simple avec un autre enfant de l'adoptant (art 366). Ces cas sont exceptionnels et, selon la section du Sceau du ministère de la justice, chargée de l'instruction de telles demandes, le cas se présente environ une fois tous les cinq ans.

- L'obligation alimentaire vis-à-vis des parents de naissance :

L'obligation alimentaire perdure à l'égard des parents de l'adopté sauf si celui-ci été admis comme pupille de l'Etat ou s'il a été retiré de son milieu familial durant une période d'au moins 36 mois cumulés au cours des douze premières années de sa vie. Ce maintien est le pendant du maintien de la filiation d'origine, qui fait que l'enfant est héritier de ses parents de naissance (art 364). Néanmoins, si le parent, placé dans une situation de besoin, poursuit son enfant, celui-ci pourra être déchargé de son obligation s'il démontre que le créancier a gravement manqué à ses obligations à son égard (art 207)

- La possibilité de révoquer l'adoption simple :

L'adoption simple peut, à la différence de l'adoption plénière, être révoquée selon les modalités prévues à l'article 370 du code civil, s'il est justifié de motifs graves. La demande peut être formée par :

- L'adoptant si l'adopté est âgé de plus de quinze ans ;
- L'adopté ;
- Le ministère public pendant la minorité de l'enfant ;
- La famille de naissance jusqu'au degré de cousin germain, pendant la minorité de l'enfant.

- L'acquisition de la nationalité française :

Contrairement à l'adoption plénière, l'adoption simple n'entraîne pas l'acquisition de plein droit de la nationalité française. Celle-ci est régie par les dispositions du premier alinéa de l'article 21-12 du code civil, selon lesquelles « l'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants (par déclaration), qu'il réclame la qualité de Français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France. »

L'adopté étranger peut donc acquérir la nationalité française par déclaration, s'il est mineur et réside en France et à condition toujours que l'un des adoptants soit français. Cette déclaration peut être faite par ses parents adoptifs, titulaires de l'autorité parentale ou par l'adopté seul, s'il a plus de 16 ans.

Si la décision d'adoption simple émane d'un pays qui n'a pas ratifié la convention de La Haye de 1993, il est nécessaire d'en demander au préalable l'exequatur au tribunal de grande instance du domicile de la famille (conformément à l'article 16°3 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 sur les conditions de déclaration de nationalité des enfants adoptés par des français). En cas de refus d'exequatur, il est possible de saisir ce tribunal d'une demande d'adoption simple.

Si la décision émane d'un pays ayant ratifié la convention de la Haye et est accompagnée du certificat de conformité prévu à l'article 23 de la convention, l'exequatur n'est pas nécessaire. L'adopté devient français, avec les droits et obligations qui s'y attachent, à compter du jour de sa déclaration.

Par ailleurs, la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions a supprimé toute distinction en matière de succession, dans la mesure où la réserve des ascendants (qui impliquait, si l'enfant décédait avant d'avoir eu lui-même des enfants, qu'une partie de la succession revenait obligatoirement aux ascendants, sans dérogation possible) a été supprimée.

L'adoption simple ne remet pas en cause l'accès aux droits sociaux qui sont ouverts sur la base de la notion « d'enfant à charge ».

Par ailleurs, les enfants recueillis durant leur minorité bénéficient du même statut que tout autre enfant sur le plan fiscal et concernant les droits de mutation dès lors qu'ils ont reçu des soins ininterrompus de l'adoptant durant cinq ans pendant leur minorité (art 786 du code général des impôts)

b) Les freins socioculturels :

L'adoption simple reste encore méconnue du grand public, des adoptants et des professionnels.

Elle reste considérée comme une adoption de second rang. De ce fait, la hiérarchisation des différentes formes de filiation qui existe encore risque de générer au sein d'une même fratrie des statuts différents. Cette absence d'unité, renforcée par les freins juridiques supposés (cf. supra), rend la situation de l'enfant « insécure » notamment par rapport au regard extérieur.

Pour les enfants adoptés à l'étranger, le sentiment que l'adoption simple ne protège pas suffisamment la famille adoptive de pressions éventuellement de la part de la famille de naissance tend à expliquer l'adoption plénière. En effet on

observe qu'un nombre important de familles demande une conversion de l'adoption simple en adoption plénière une fois en France alors que culturellement le pays d'origine de l'enfant ne connaît que l'adoption simple.

4. Les premières orientations en termes de propositions

Le groupe de travail a pu observer que l'adoption simple concerne avant tout des situations intrafamiliales et dans une moindre mesure des mineurs. Les pupilles qui ont pu en bénéficier présentaient un profil particulier où la question du maintien des liens juridiques avec leur famille de naissance était clairement posée comme une partie du projet d'adoption. De ce fait, l'adoption simple continuera d'être un projet de vie pertinent pour un petit nombre d'entre eux.

Les freins juridiques recensés par le groupe de travail sont au regard des textes juridiques plus supposés que réels. Toutefois, le prononcé d'une adoption simple implique pour les adoptants la réalisation de démarches complémentaires dans certains cas (par exemple demande d'acquisition de la nationalité française en application de l'article 21-12 du code civil).

Il n'apparaît donc pas nécessaire de modifier le cadre juridique de l'adoption simple.

Les axes principaux d'action envisageables concernent tant les professionnels que les adoptants qui doivent chacun mieux concevoir l'adoption simple comme un projet de vie qui dans certaines situations répond mieux aux besoins de l'enfant tout en offrant un statut juridique « sécuritaire ».

Dans ce cadre, le groupe de travail suggère que, lors de la procédure d'agrément, il soit fait référence, tant au niveau de l'information que de l'évaluation, à la notion de projet de vie des enfants en prenant appui sur des situations concrètes d'adoption nationale en la forme simple ou plénière et d'adoption internationale.

Une telle sensibilisation sur la recherche avant tout du projet de vie le plus pertinent pour l'enfant et n'excluant pas l'adoption simple doit être également faite auprès des professionnels. Il conviendrait d'accompagner cette sensibilisation d'une fiche technique précisant clairement les effets juridiques de l'adoption simple et les démarches complémentaires que devront faire éventuellement les adoptants.

De manière plus générale, l'adoption simple doit être conçue comme un outil de la protection de l'enfance au même titre que le recours au consentement à l'adoption par les parents. En effet ce dernier, si une telle démarche répond à l'intérêt de l'enfant, présente l'avantage d'être un acte positif posé par la famille. Il évite, lorsque c'est possible, le traumatisme que peut, parfois, représenter la déclaration judiciaire d'abandon. Dans de telles situations, il peut être pertinent de s'interroger, par la suite dans la définition du projet de vie, à un projet tourné vers l'adoption simple. Il sera donc intéressant qu'un lien soit fait avec les travaux en cours concernant le délaissement parental.

Au-delà de ces axes, ce sujet pose également la question du regard social porté sur l'adoption de manière générale et la conception peut-être encore trop prégnante d'une hiérarchisation des filiations.

En conclusion, le groupe de travail attire l'attention sur l'importance de lever également les fantasmes portant sur l'adoption plénière qui n'interdit pas des liens de fait avec la famille d'origine même si en droit ces liens ne perdurent pas suite au prononcé de l'adoption.

