

« **Quelles protections pour les enfants
en placement longue durée ?
Approche comparée France-Québec** »

NOTE DE SYNTHÈSE

MARS 2024

Sous la direction de Mme Caroline SIFFREIN-BLANC, Maître de conférences, HDR, LDPSC, UR46-90, AMU et de Mme Carmen LAVALLEE, Professeure titulaire Faculté de droit Université de Sherbrooke.

Membres de l'équipe française

Emmanuelle BONIFAY, Maître de conférences, Aix-Marseille Université, LDPSC
Adeline GOUTTENOIRE, Professeure, Université de Bordeaux, directrice du CERFAPS et de l'institut des Mineurs

Membres de l'équipe québécoise

Alexandra RIVEST-BEAUREGARD, Doctorante en cotutelle à l'Université de Sherbrooke et Aix-Marseille Université
Doris CHÂTEUNEUF, Chercheure au centre de recherche universitaire sur les jeunes et la famille, CRUJEF
Annie LAMBERT, Professeure, Université de Sherbrooke
Julie NOËL, Professeure, Université de Sherbrooke

C

ONTEXTE DE L'ÉTUDE ET MÉTHODOLOGIE

Le placement d'un enfant peut parfois s'étaler sur une longue période pendant laquelle il se trouve séparé de ses parents. Se pose alors la question de la préservation des liens familiaux au regard du besoin fondamental de sécurité de cet enfant.

Dans ce contexte, les législations française et québécoise ont répondu à cette problématique en adoptant des modèles différents. Alors que le Québec aménage légalement des situations de placement sur une longue durée, en France, les placements longs résultent plutôt des renouvellements successifs de placements à durée déterminée.

Pour mieux comprendre les effets du placement long sur la sécurisation du parcours de ces enfants, la présente étude documente les deux systèmes de droit par une recherche herméneutique traditionnelle, jointe à une analyse de la jurisprudence. La recherche repose également sur une étude qualitative qui consiste en une analyse empirique de dossiers sociaux et judiciaires d'enfants placés sur une longue durée en France et au Québec.

ÉTUDE COMPARÉE DES SYSTÈMES FRANCO-QUÉBÉCOIS

ÉTUDE DE LA JURISPRUDENCE

80 décisions de placement à majorité

1023 décisions* (Fr)

574 décisions* (Qc)

***Décisions de placements, contacts, autorité parentale**

ÉTUDE DES DOSSIERS

160 dossiers (sociaux et judiciaires)

80 situations d'enfants placés sur des longues durées

(50 pour la France et 30 pour le Québec)

1 COMPRENDRE LE

CONTEXTE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE DANS LES DEUX SYSTÈMES

Les droits français et québécois se sont modifiés notamment sous l'influence des connaissances scientifiques et des sources supranationales, parmi lesquelles figure notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Très tôt, dans les années 1980, le Québec fait de l'intérêt de l'enfant et de la nécessité d'assurer la continuité des soins et la stabilité des liens de l'enfant placé hors de son milieu familial, des principes directeurs de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ). À la même époque, la France mise sur la prévention, le soutien et le respect des droits parentaux. L'adhésion de la France et du Canada à la CIDE a inspiré l'évolution des deux systèmes et conduit aux diverses réformes législatives du XXI^e siècle.

Au Québec, émergent avec force les difficultés d'application de deux principes qui peuvent apparaître contradictoires, à savoir maintenir l'enfant dans son milieu familial tout en lui assurant la stabilité et la continuité des soins. Le choix est fait de mettre l'accent d'abord et avant tout sur les besoins de l'enfant et sur la recherche de son intérêt et du respect de ses droits. Si en droit québécois l'importance des liens familiaux demeure, un projet de vie alternatif doit être mis en œuvre pour assurer la sécurité et la continuité des liens de cet enfant dans l'hypothèse où son intérêt commanderait de ne pas ordonner un retour dans sa famille.

En France, une interprétation différente de l'intérêt de l'enfant conduit le législateur à favoriser la restauration des liens familiaux existants entre l'enfant placé et sa cellule familiale d'origine, et cela même dans les cas où cela devait s'avérer difficile, voire impossible. Au fil du temps, le législateur français reconnaît l'importance de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant et à la nécessaire stabilisation du parcours de ces enfants. Toutefois, à la différence du système québécois, il ne donne ni de définition ni de priorisation des besoins lorsque ces derniers ne peuvent pas être tous satisfaits. Le système français maintient l'idéologie du retour en associant l'intérêt de l'enfant à la priorisation des liens familiaux. La sécurité et la permanence des liens sont alors des objectifs à atteindre, mais ils ne semblent pas constituer la considération primordiale ni pour le juge des enfants ni pour l'aide sociale à l'enfance.

2 LA SÉCURISATION DES PARCOURS, UN OBJECTIF DE PROTECTION

Au Québec, dès les premiers articles de la LPJ, le cadre est posé en affirmant que l'intérêt de l'enfant est la considération primordiale dans sa mise en œuvre (art. 3 LPJ) et que toute décision prise sur son fondement « doit viser la continuité des soins ainsi que la stabilité des liens d'un enfant et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge » (art. 4 LPJ). La sécurité de l'enfant passe par un objectif clairement affiché de permanence des soins, des liens et des conditions de vie à travers un cadre légal construit et temporalisé.

Pour y parvenir, la loi prévoit des délais maximaux de placement qui varient selon l'âge de l'enfant et impose, à défaut d'un retour possible dans sa famille, un projet de vie allant de l'adoption au placement à majorité. Pour les enfants âgés de deux ans et moins, pour qui on évalue cliniquement que les probabilités de reprise en charge par ses parents sont très faibles, le système québécois met en place la pratique des banques mixtes. Le terme « banque mixte » fait référence à une liste de personnes qui « désirent adopter et qui sont prêt[e]s à accueillir (à titre de famille d'accueil) un enfant qui n'est pas adoptable dans l'immédiat, mais pour qui la probabilité qu'il le devienne est élevée ». Au Québec, les projets de vie alternatifs sont identifiés et hiérarchisés : adoption, tutelle, ou placement à majorité.

En France, la question de la sécurité du parcours de l'enfant est plus récente. En rejetant en 2016 les durées maximales de placement, le système français a renoncé à envisager le non-retour de l'enfant et la mise en place d'un projet de vie alternatif dans une temporalité légalement déterminée. En revanche, il a fait de la stabilité des parcours et de l'adaptabilité des statuts une mission de la protection de l'enfance. Cette mission n'apparaît toutefois pas comme un principe directeur déterminant la décision du juge des enfants. La France ne disposant pas d'outils communs uniformes d'évaluation des habiletés parentales et du risque de non-retour de l'enfant, le projet pour l'enfant donne l'impression que les points de vigilance de la trajectoire de vie de l'enfant sont à vérifier sans que la trajectoire ne soit elle-même connue ni que des étapes temporelles ne soient fixées. En effet, le « projet pour l'enfant » prévu en droit français se présente davantage comme un outil de pilotage collaboratif du quotidien de l'enfant et non pas comme un « projet de vie » tel que l'entend le système québécois. Certes, l'exigence de faire évoluer les statuts en France se rapproche du modèle québécois, mais elle est bien loin de traduire des projets de vie clairs et sécurisants pour l'enfant. Les statuts pouvant être envisagés pour faire évoluer la situation de l'enfant en fonction de ses besoins ne sont ni identifiés ni hiérarchisés. Les différentes mesures étudiées permettant d'y parvenir sont marquées par le sceau de la complexité procédurale avec des compétences juridictionnelles distinctes et par une complexité de fond, reposant sur des motifs similaires et non sur l'objectif de sécuriser les conditions de vie de l'enfant.

Le retour de l'enfant, des approches différentes mais des résultats similaires. Alors même que les approches concernant le retour de l'enfant sont différentes dans les deux systèmes, les résultats de la recherche font état d'un résultat semblable concernant le retour effectif de l'enfant dans sa famille après un placement long. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le retour de l'enfant est toutefois moins souvent envisagé en France qu'au Québec. En France, dans seulement 9 situations sur 50, le retour de l'enfant a été envisagé au moins une fois par les services ou le juge versus 11 situations sur 30 au Québec.

Une adaptation difficile des statuts. Alors que la grande majorité des enfants qui sont placés sur une longue période au Québec bénéficient *a minima* d'un placement à majorité, la recherche de sécurité par l'évolution des statuts montre qu'en France 43 enfants sur 50 sont restés en placement judiciaire sans évolution de leur statut, démontrant les difficultés rencontrées pour mettre en place un projet de vie permanent pour l'enfant.

3. LE PLACEMENT LONGUE DURÉE, UN OUTIL DE SÉCURISATION ?

Au Québec, le placement long est pensé en corrélation avec la sécurisation du lieu de vie. La LPJ permet au tribunal de désigner nommément la famille d'accueil dans l'ordonnance. Cela empêche le directeur de la protection de la jeunesse de modifier le lieu de vie de l'enfant sans avoir obtenu l'autorisation du tribunal.

En France, le placement long se présente davantage comme la conséquence d'un parcours non choisi *ab initio*, et non comme le résultat d'une renonciation explicite au projet de retour. Le but ultime étant le retour de l'enfant, le placement doit être systématiquement justifié par un danger encouru par l'enfant et limité dans le temps. Le placement à durée déterminée constitue le principe. L'exception d'un placement long est légalement possible, mais la recherche montre qu'elle n'est pas utilisée.

Dans tous les cas, lorsque l'enfant n'est pas confié à une personne de sa famille ou à un tiers digne de confiance, le juge le confie à l'institution, sans jamais désigner nommément la personne qui le prendra en charge. C'est une différence significative qui oppose les deux systèmes. Au Québec, avec le placement à majorité, plus qu'une sécurisation de la mesure judiciaire, c'est une sécurisation du lieu de vie qui est avant tout recherchée. En France, le placement long est décorrélé de la sécurisation du lieu de vie de l'enfant, dont le choix est remis à l'institution. Le changement du lieu de vie ne passe que par une information préalable du juge, quand elle est respectée, et non par une autorisation judiciaire.

Une instabilité plus grande en France. Au cours de placements longs, l'étude met en évidence la grande instabilité des lieux de vie des enfants. Ne sécurisant pas le lieu de vie de l'enfant, le placement long en France semble présenter plus d'insécurité que le placement à majorité au Québec.

En France, seuls 4 sur 50 des enfants sujets de l'étude sont restés dans le même lieu de vie pendant toute la durée du placement contre 7 sur 30 au Québec (à compter du 1^{er} placement). Le chiffre au Québec passe à 17 à compter du 1^{er} placement à majorité. Une grande majorité des enfants (32/50 en Fr.) a connu au moins 2 changements de lieu de vie (contre 14/30 au Québec à compter du 1^{er} placement – 5/30 à compter du 1^{er} placement à majorité). Plus inquiétant, la moitié des enfants sujets de l'étude (25/50 Fr) a connu au moins 3 changements de lieu de vie (contre 5/30 au Québec) dont trois d'entre eux comptent 8 changements de lieu de vie au cours de leur placement.

4. LE PLACEMENT LONGUE DURÉE ET LE MAINTIEN DES CONTACTS PARENTAUX

De façon très affirmée en France, l'intérêt de l'enfant constitue le motif justifiant une limitation ou une suspension des contacts parentaux. Au Québec, cette affirmation est moins nette, mais l'articulation des textes et leur interprétation à la lumière de la CIDE conduisent la doctrine à affirmer qu'il existe une présomption en faveur du maintien de tels contacts.

Semblables concernant le cadre légal régissant la répartition des compétences dans la fixation des droits, les deux systèmes connaissent de façon similaire un décalage entre les pratiques et le respect du cadre légal. Toutefois, à la différence du Québec et du juge aux affaires familiales (JAF) en France, qui bénéficient d'une liste non exhaustive pour apprécier cet intérêt et déterminer les relations parentales, le juge des enfants n'a pas de critères légaux prédéterminés.

L'affirmation selon laquelle les contacts entre l'enfant et ses parents doivent se maintenir sauf s'il est démontré qu'ils sont contraires à l'intérêt de l'enfant se traduit dans la recherche. En effet, il ressort des dossiers que l'interdiction des contacts entre un parent et son enfant qui est placé à long terme est une mesure exceptionnelle, surtout à l'égard de la mère.

L'étude des dossiers en France comme au Québec, confirme qu'au cours du placement long, les relations sont majoritairement maintenues, bien qu'elles apparaissent parfois limitées. Dans tous les cas étudiés, le droit d'hébergement (entendu au sens strict impliquant *a minima* une nuitée) est majoritairement suspendu et rarement rouvert.

Si la recherche montre que dans les faits, c'est la relation paternelle qui est le plus souvent rompue, elle met également en lumière une stabilisation plus importante au Québec des relations maternelles dans le contexte des placements à majorité.

Il ressort donc que le choix d'un placement à majorité ne menace pas la relation maternelle, mais semblerait au contraire mieux la stabiliser qu'un placement à durée déterminée perpétuellement renouvelé.

La relation paternelle est plus souvent rompue aussi bien en France qu'au Québec. En France, 12 enfants sur 43 ont conservé des relations paternelles effectives versus 7 sur 26 du côté du Québec.

La relation maternelle semble connaître une stabilisation plus importante au Québec. En France, 21 mères sur 44 avaient toujours une relation effective avec leur enfant au jour de l'étude du dossier, versus 19 sur 29 au Québec. En France, seuls 5 enfants sur 44 ont conservé des relations non supervisées, fréquentes, pour lesquelles la mère est régulière, versus 10 sur 29 au Québec.

N. B. Relations à la date de consultation des dossiers (en excluant les retours).

5. LE PLACEMENT LONGUE DURÉE ET LA SECURISATION DES DÉCISIONS D'AUTORITÉ PARENTALE

Tout en cherchant à préserver les droits parentaux, les deux systèmes présentent de véritables différences dans le traitement de la question de l'exercice de l'autorité parentale des enfants placés.

En France, la difficulté rencontrée par les services de l'aide sociale pour délimiter ce qui relève des actes usuels et ce qui relève des actes non usuels de l'autorité parentale crée des sous ou sur sollicitations parentales. En revanche dans le système québécois, les tribunaux ont assez clairement établi ce qui relevait des décisions quotidiennes.

S'ajoute en France une complexité juridictionnelle lorsqu'il est question d'autorité parentale et que les parents refusent ou négligent d'exercer l'autorité parentale au cours du placement. Les services ont alors une très faible marge de manœuvre et le juge des enfants n'a qu'une compétence exceptionnelle pour venir autoriser des actes, au contraire du Québec qui attribue à la Cour du Québec des pouvoirs élargis pour protéger l'enfant, y compris celui de retirer l'exercice d'un ou plusieurs attributs de l'autorité parentale. En France, la quasi-incompétence du juge des enfants en matière d'autorité parentale impose aux services de recourir à des actions complexes devant d'autres juridictions. La recherche a mis en évidence que la complexité du système conduisait à des atteintes plus importantes aux droits parentaux.

Enfin, alors qu'au Québec la Cour désigne, en l'absence d'autre parent exerçant l'autorité parentale, le DPJ ou la personne accueillant l'enfant pour exercer les actes de l'autorité parentale, le système français opte quand l'enfant est confié à l'ASE pour une dichotomie entre la personne autorisée à exercer les actes de l'autorité parentale et celle qui accueille matériellement l'enfant.

6. LE PLACEMENT LONG ET LA PARTICIPATION DE L'ENFANT EN JUSTICE

Alors que l'article 12 de la CIDE accorde à l'enfant discernant le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant et le droit d'être entendu dans toute procédure qui le concerne, l'étude comparée des systèmes met en exergue des différences d'ampleur dans la mise en œuvre de ce droit reconnu à l'enfant. Affirmé sans ambiguïté dès l'origine, le principe de la participation de l'enfant en assistance éducative notamment par sa qualité de partie assure une conformité théorique des deux systèmes aux exigences de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (art. 9 et 12 de la CIDE).

Le Québec a fait le choix d'une représentation obligatoire de l'enfant par avocat et d'une possible présence de l'enfant à l'audience. La France a fait le choix inverse, soit d'entendre systématiquement et directement l'enfant discernant par le juge, tout en lui octroyant la possibilité d'être assisté par avocat. L'étude menée confirme les différences et interroge le choix du modèle français quant à l'effective protection de l'enfant.

Rarement entendu en personne et présent à l'audience, l'enfant est systématiquement représenté par avocat au Québec (100%). En France, l'assistance par avocat (et non la représentation) est très marginale. Elle ne représente que 10% des décisions de placement dont l'enfant est âgé d'au moins 6 ans (33 décisions sur 327). À l'inverse, dans 90% des décisions de placement dont l'enfant est âgé d'au moins 6 ans, l'enfant est entendu soit en audition soit à l'audience en France (295 décisions sur 327), alors que le chiffre est de 11% au Québec (7 décisions sur 62).

Le système québécois fait le choix de ne pas astreindre l'enfant à se présenter devant le juge, sauf s'il le demande. Il vit donc rarement le procès, contrairement à l'enfant français qui participe directement à la procédure. Il est donc soumis à la récurrence du procès, tout particulièrement dans le cadre des placements renouvelés sur de longues périodes. Outre le stress possible entraîné par la répétition des audiences, l'enfant n'a pas la garantie de voir tous ses droits respectés en l'absence des conseils avisés d'un avocat.

7. PROPOSITIONS

Proposition 1 : Créer une disposition dans le Code civil et dans le CASF plaçant le besoin de permanence et de continuité des conditions de vie de l'enfant comme la considération primordiale dans toutes les décisions le concernant en matière d'assistance éducative.

Proposition 2 : Évaluer dans un délai imparti le projet de retour de l'enfant dans sa famille et le temporaliser.

Proposition 3 : Garantir à l'enfant, à défaut d'un retour dans sa famille, un projet de vie alternatif visant à lui assurer, sans délai, la continuité des soins et la stabilité de ses liens et de ses conditions de vie de façon permanente.

Proposition 4 : Préciser dans les textes les différents projets de vie alternatifs et affirmer la nécessité de privilégier le projet de vie le plus susceptible de garantir à l'enfant ses besoins de continuité et de stabilité.

Proposition 5 : Écarter la délégation de l'autorité parentale comme un projet de vie permanent.

Proposition 6 : Privilégier l'adoption, particulièrement l'adoption simple parmi les projets de vie alternatifs.

Proposition 7 : Favoriser le placement de l'enfant en risque de discontinuité dans une famille d'accueil susceptible de le prendre en charge sur une longue durée (adoption, tutelle, placement long).

Proposition 8 : Repenser les tutelles pour garantir une continuité des soins et des relations de l'enfant.

Proposition 9 : Institutionnaliser le placement à majorité parmi les projets de vie permanent de l'enfant.

Proposition 10 : Exiger une autorisation judiciaire pour changer le lieu de vie de l'enfant suite à un placement à majorité.

Proposition 11 : Prioriser le placement en famille d'accueil plutôt qu'en institution pour les placements longs ou à majorité.

Proposition 12 : Permettre à des personnes significatives pour l'enfant d'obtenir le même statut et les avantages des familles d'accueil.

Proposition 13 : Évaluer de manière continue l'opportunité de faire évoluer le statut de l'enfant tout au long de sa prise en charge.

Proposition 14 : Évaluer l'intérêt de l'enfant à maintenir ou non des contacts avec ses parents en se fondant sur les droits de l'enfant et tout particulièrement sur l'opinion de l'enfant ainsi que sur l'existence de dysparentalités pouvant entraîner un risque de danger.

Proposition 15 : Octroyer au juge des enfants la compétence de retirer, et si besoin est, de confier l'exercice d'un ou plusieurs attributs de l'autorité parentale au nom de l'intérêt de l'enfant.

Proposition 16 : Permettre au juge des enfants de confier l'exercice des attributs retirés à la personne qui prend en charge l'enfant au quotidien.

Proposition 17 : Rendre obligatoire la représentation par avocat pour tous les enfants faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative.