

Proposition de loi relative à l'autorité parentale et à l'intérêt de l'enfant présentée par Bruno LE ROUX, Marie-Anne CHAPDELAIN, Erwann BINET

Elle comprend 4 chapitres :

- Le premier chapitre vise à renforcer l'exercice conjoint de l'autorité parentale en cas de séparation des parents, afin que l'enfant puisse conserver, malgré cette séparation, des relations équilibrées et régulières avec chacun de ses parents.
- Le deuxième chapitre vise à reconnaître la place croissante prise par les tiers, les beaux-parents en particulier, dans l'éducation et la vie quotidienne des enfants, avec lesquels ils nouent des liens affectifs étroits et durables
- Le troisième chapitre a pour objet de définir la médiation familiale.
- Le quatrième chapitre vise à mieux prendre en compte la parole de l'enfant dans le cadre de toute procédure le concernant.

Se préoccuper de l'intérêt de l'enfant en responsabilisant les parents quant à l'exercice de l'autorité parentale est une démarche qui va dans le sens de nos revendications visant à l'exercice d'une coparentalité responsable et qui mérite donc d'être saluée à l'heure où la composition ou recomposition de la famille est telle que l'enfant ne vit pas forcément avec ses parents biologiques ou légaux.

Pour autant, il est primordial que le juge reste au cœur des décisions de la famille, en amont et en aval, car il est précisément le garant de l'intérêt de l'enfant. Reléguer son rôle au deuxième plan sous prétexte de responsabiliser les parents parce qu'il est nécessaire de désengorger les tribunaux et faire du JAF un juge répressif ou par défaut, qui interviendrait seulement lorsque les parents n'auront pas réussi à s'entendre est probablement une erreur à ne pas commettre.

SUR L'EXERCICE CONJOINT DE L'AUTORITE PARENTALE (ARTICLE 7)

S'agissant de la résidence de l'enfant, si le principe vise à fixer la résidence de l'enfant au domicile de chacun de ses parents en cas de séparation de ces derniers, il reste à accompagner ce principe des moyens nécessaires à son application.

Il faut en effet régler les questions économiques liées à la séparation et veiller à l'égalité de traitement des parents en termes de droits et devoirs notamment lorsqu'un parent perd son logement du fait de la séparation.

La FSM propose que le texte précise qu'une aide financière ou matérielle notamment pour l'accès prioritaire à un logement soit apportée au parent dans le besoin pour que des difficultés rencontrées du fait de la séparation ne fassent pas obstacle à l'accueil de l'enfant. Ceci mériterait d'être précisé dans le texte de loi.

L'article 6, dans sa rédaction est intéressant dans la mesure où il insiste sur le fait que le droit de visite et d'hébergement ne peut être refusé.

Tant du côté du parent négligeant ses devoirs que de l'enfant récalcitrant, ou encore du parent gardien qui souhaiterait faire obstacle à ce droit, les choses sont claires.

SUR LA RECONNAISSANCE DE LA PLACE DES TIERS QUI CONCOURENT A L'EDUCATION DE L'ENFANT

L'article 9 innove sur la présomption d'accord qui serait donnée par un parent lorsque l'autre autorise un tiers à accomplir pour l'enfant les actes usuels de la vie courante.

1. La place du tiers :

La diversité des catégories de tiers dépasse le seul beau-parent.

Les tiers sont toutes les personnes qui gravitent autour de l'enfant lorsque ce dernier n'est pas sous la garde physique d'un de ses parents. Ils concourent d'une manière ou d'une autre à l'éducation de l'enfant :

A la crèche et autres lieux de la petite enfance

A l'école et dans les lieux d'activités périscolaires

A l'occasion de placements en familles d'accueil

Dans le cadre d'une AEMO...

2. La place du beau-parent

En l'état actuel de la législation, le beau-parent n'a aucun droit ni aucun devoir envers l'enfant de son conjoint ou de la personne avec laquelle il vit. Cependant, il n'est pas nécessaire de légiférer ni d'instaurer un statut du tiers beau-parent car on peut s'appuyer sur les dispositifs existants, tels que la délégation d'autorité parentale, l'adoption simple... pour donner à un tiers plus d'importance et de légitimité dans la vie d'un enfant.

En effet, l'article 377 du code civil relatif à la délégation volontaire par les parents à un tiers prévoit que le juge peut décider la délégation totale ou partielle de l'exercice de l'autorité parentale à un "proche digne de confiance" à la demande des père et mère agissant ensemble ou séparément "lorsque les circonstances l'exigent".

Et l'article 377-1 du code civil prévoit également la délégation-partage depuis la loi N°2002-305 du 4 mars 2002 et dispose que le juge peut prévoir un partage de l'autorité parentale entre le ou les parents de l'enfant et le tiers délégataire "pour les besoins de l'éducation de l'enfant".

A la différence de la délégation volontaire, le dispositif prévu dans la proposition de loi permet au « beau-parent » de participer à l'exercice de l'autorité parentale sans qu'aucun des deux parents ne perde ses prérogatives. Dans ces deux cas précités une décision du juge aux affaires familiales, qui ne peut être saisie que par le ou les parents détenteurs de l'autorité parentale, est nécessaire. L'enfant doit rester au centre de la question, le « beau-parent » peut être associé à l'autorité parentale, mais ce n'est pas systématique et seulement si cela est justifié par les besoins de l'éducation de l'enfant.

En cas de séparation, le juge peut organiser le maintien des liens avec le « beau-parent », si cela est de l'intérêt de l'enfant. En cas de décès du parent, le « beau-parent » peut être désigné comme

tuteur, soit par le parent de son vivant, soit par le conseil de famille au moment du décès, mais ce n'est pas non plus systématique.

La FSFM approuve l'intervention du juge au cas par cas en fonction de l'intérêt de l'enfant. Généraliser et systématiser ces possibilités en conférant un statut au « beau-parent », serait une grave régression pour l'enfant qui serait obligé de subir les choix de vie de son parent. Par contre la proposition de loi apporte une graduation dans la présence des tiers qui partagent la vie des enfants en cas de rupture familiale qu'il s'agisse de séparation, divorces ou décès.

La réforme insiste sur la notion d'actes usuels, introduite dans la loi en 2002. Cette distinction entre les actes usuels et les actes importants de l'autorité parentale pour lesquels l'accord des deux parents sera requis reste floue. Il conviendra donc, pour éviter toute confusion avec des actes dits usuels, de définir comme étant des actes importants, ceux qui engagent l'avenir de l'enfant, s'agissant de sa santé ou son éducation, ou ceux qui peuvent toucher à ses droits fondamentaux...

3. Le mandat d'éducation quotidienne :

Tous les beaux-parents ne souhaitent pas assumer un rôle parental. Au départ, ils s'engagent dans une relation amoureuse, conjugale qui s'installe au fil du temps et fait naître une relation affective avec les enfants déjà présents. Le « tiers » beau-parent n'est pas forcément un papa potentiel ou une maman potentielle.

Le tiers beau-parent ne souhaite pas forcément avoir auprès d'un enfant la place d'un parent. Mais la notion de « liens affectifs » est importante car c'est ce qui en fait une personne « digne de confiance » à qui on peut confier l'éducation d'un enfant. Par ailleurs, si le tiers veut assumer des responsabilités aux côtés des parents de l'enfant, mieux vaut écarter tout risque de discorde avec les adultes et avec l'enfant. De même, la multiplicité (ou la succession) de référents pour l'enfant peut le déstabiliser ou générer des confusions.

La FSFM est favorable au Mandat d'éducation quotidienne, concerté et révocable. Elle est défavorable au « Statut » du tiers beau-parent, inadéquat en ce qu'il est opposable à tous, y compris aux parents dont il limite les droits désormais partagés avec un tiers même sans leur accord.

Rappelons que le mandat est un contrat par lequel une personne, le mandant (ici le parent), donne à une autre personne appelée mandataire (ici le tiers beau-parent), le pouvoir de faire un ou plusieurs actes en son nom et pour son compte.

Le mandat doit être accepté par le tiers et il est révocable par toutes les parties.

L'authentification ne ferait qu'apporter des contraintes inutiles.

PREVENTION DES CONFLITS EN CAS DE SEPARATION

Les contrats de coparentalité :

Les conventions passées par les parents et soumises à homologation du JAF devraient être également adaptées aux difficultés pratiques que rencontrent les parents, ceci afin d'apaiser notamment les conflits à l'occasion d'un divorce ou d'une séparation.

La FSFM est favorable à l'idée de contrats de coparentalité, dès lors qu'ils sont un support à portée pédagogique aidant les parents à l'exercice de l'autorité parentale dans tous les aspects de la vie quotidienne.

Ces contrats de coparentalité devraient mettre l'accent sur le rappel des droits et devoirs partagés, et les décliner sur les différents aspects de la vie de l'enfant notamment l'ensemble des aspects pratiques relatifs, pour exemple aux contacts téléphoniques, date d'anniversaire de l'enfant, etc... (sport, école, vacances...).

Le contenu des contrats de coparentalité pourrait mentionner les principes directeurs de la coparentalité (respect mutuel des parents, du comportement parental adéquat) et préciser les actes qui nécessitent une prise de décisions communes notamment des actes qui touchent à l'intégrité physique ou des droits fondamentaux des enfants.

Son contenu est toutefois laissé à l'appréciation des parties.

Le contrat de coparentalité pourrait être annexé au jugement. Le juge homologuerait alors l'accord des parents sur les aspects qui relèvent de sa compétence (Résidence de l'enfant...) et inviterait les parties à se référer au contrat de coparentalité conclu entre ces derniers pour les aspects qui ne relèvent pas de sa compétence.

DONNER UNE APPROCHE PEDAGOGIQUE DU JUGEMENT

Des incompréhensions liées au vocabulaire juridique et au sens à donner aux jugements sont souvent sources d'amalgames et de conflits entre les parents. De plus, la loi n'explique pas suffisamment ce qu'implique l'autorité parentale conjointe.

C'est pourquoi La FSFM partage et souhaite la généralisation de la pratique de Mme Danielle Ganancia, JAF au TGI de Paris, qui a inséré dans chaque jugement une formule destinée à rappeler ce qu'implique l'autorité parentale conjointe, formule qui, d'ailleurs, a été reprise par d'autres JAF.

Dans chaque jugement, il est rappelé que l'exercice de l'autorité parentale implique que les parents ont des devoirs et des droits égaux à l'égard de leur enfant et qu'ils doivent :

- « Prendre ensemble les décisions importantes concernant, la santé, l'orientation scolaire, l'éducation religieuse et le changement de résidence de l'enfant ;
- S'informer réciproquement, dans le souci d'une indispensable communication entre les parents, sur l'organisation de la vie de l'enfant (vie scolaire, sportive, culturelle, traitements médicaux, loisirs, vacances...);

- Respecter les liens et les échanges de l'enfant avec l'autre parent. L'enfant a le droit de communiquer librement par lettre ou téléphone avec le parent chez lequel il ne réside pas, celui-ci ayant le droit de le contacter régulièrement ;
- Respecter l'image et la place de l'autre parent auprès de l'enfant ;
- Communiquer, se concerter et coopérer dans l'intérêt de l'enfant ».

Cette disposition pédagogique donnera sens au jugement concernant les droits et les devoirs des parents en tant que protecteurs des intérêts de l'enfant.

Il conviendra aussi de donner des outils de vulgarisation pour rappeler les grands principes de l'autorité parentale et de son exercice, avec l'objectif de prévenir les difficultés qui peuvent apparaître lors d'une séparation ou dans le cadre d'une recomposition familiale. Cette information et cet accompagnement doivent se faire avec l'idée constante qu'il appartient aux parents de décider librement du choix et de la façon dont doit être organisée leur coparentalité et ce dans l'intérêt de leur enfant.

Des dispositifs d'accès au droit comme outils de prévention et de promotion de la coparentalité existent à travers les centres départementaux d'accès au droit (CDAD) ou les points infos familles qu'il conviendrait de consolider en leur donnant des moyens de fonctionnement.

La FSFM propose le développement de ces lieux dans le cadre des actions préventives et spécifiques sur la coparentalité et les droits réciproques des parents et des enfants.

LA MEDIATION FAMILIALE

Selon la CNAF, sur 353 641 affaires relatives aux divorces et aux procédures liées à l'autorité parentale reçues par les Juges des Affaires Familiales, seules 4,45% ont eu recours à la médiation familiale. Donc un faible recours à la médiation familiale en France.

Non seulement le dispositif est peu connu, sa mise en œuvre dans le cadre des procédures judiciaires suppose un partenariat de tous les acteurs du litige familial (Juges, greffiers, avocats, notaires, médiateurs familiaux) réunis par le président du tribunal de grande instance, de concert avec le bâtonnier de l'ordre des avocats. Ce partenariat doit permettre à chaque acteur de définir son rôle et sa place et permettre aux parties d'identifier le médiateur comme étant un tiers neutre, et indépendant.

Pour la FSFM, la médiation familiale doit rester un temps et un espace singulier en dehors de la procédure judiciaire. Il s'agit d'une bonne pratique qui mériterait d'être vulgarisée pour que tous ceux qui pourraient en avoir besoin puissent y accéder.

Elle constate que lorsque la médiation familiale est spontanée et hors du cadre judiciaire, elle donne les meilleurs résultats.

A noter que la médiation familiale peut intervenir efficacement dans d'autres matières que celles qui concernent le partage de l'autorité parentale.

Par exemple : dans les conflits intergénérationnels entre parents et adolescents lorsque la communication se rompt ou dans des conflits entre parents et grands-parents quant aux droits de ces derniers vis-à-vis de leurs petits-enfants ou encore lorsque les relations avec le tiers beau-parent sont difficiles.

Par ailleurs, l'information sur la médiation familiale dans le cadre judiciaire comporte un avantage pour les parents : celui d'utiliser cette technique d'apaisement des tensions et d'aide à la communication pour réussir à s'accorder sur l'essentiel en matière de parentalité dans l'intérêt des enfants.

La médiation familiale judiciaire peut également trouver sa place sous la forme d'un accompagnement après une décision du JAF pour aider les parties à mettre en œuvre sans trop de réticence la décision de justice.

Cependant la FSFM est réservée sur l'idée d'enjoindre aux personnes concernées de participer obligatoirement à une séance de médiation familiale. C'est donc bien l'information gratuite sur la médiation au sein des tribunaux et non la médiation familiale elle-même qui peut être imposée par le juge.

Dans l'idéal, la médiation familiale devrait pouvoir être entamée le plus en amont possible, afin d'éviter que le conflit dégénère et se fige dans un débat judiciaire. Encore faut-il que les familles aient accès à l'information en amont avant le divorce mais aussi lorsque la rupture de liens est effective.

Ces informations peuvent être données au sein du greffe du tribunal, dans les maisons de justice et du droit, les points d'accès aux droits, les CAF, les permanences des associations, les différents lieux d'information et d'accompagnement des familles ou au moins savoir orienter vers des structures susceptibles de donner cette information.

Il peut être fait mention de la médiation familiale dans les conventions parentales ou les contrats de coparentalité préalablement à toute modification des règles relatives aux conditions d'exercice de l'autorité parentale.

Après dépôt de la requête, les parents peuvent recevoir une première information sur la médiation familiale. Les parents rencontrent le médiateur dans un espace neutre.

Pour la FSFM, les parents sont libres d'accepter ou de refuser cette médiation et en l'absence d'adhésion ou en cas de refus d'un ou des parents, le juge statue immédiatement. Le juge ne tire aucune conséquence du refus des parties, aucune sanction n'est prévue

La proposition de loi n'aborde pas quelques questions auxquelles la FSFM est sensible et qu'elle souhaiterait voir prises en compte dans la loi.

L'ADOPTION

La France est un des rares pays, peut-être même le seul à bénéficier de deux modes d'adoption : adoption simple et adoption plénière.

Le reproche essentiel qui peut être fait à l'adoption plénière, c'est qu'elle gomme tous liens entre l'enfant adopté et sa famille d'origine. En cela elle s'oppose au droit d'accès à ses origines qu'a toute personne.

Cela n'est peut-être pas sans incidence sur l'adoption internationale, certains pays refusant que leurs enfants soient adoptés par des étrangers. D'autres pays refusent catégoriquement l'adoption plénière ; les pays du Magreb par exemple qui préfèrent la khafala.

L'adoption simple quant à elle, pêche par son caractère réversible. Pour le reste, elle compte bien des avantages, particulièrement en ces temps où la famille évolue et prend des formes diverses : monoparentale, recomposée et autres...

Imaginons un cas d'adoption d'un enfant par un beau-parent, lui-même parent biologique par ailleurs, dont le parent biologique décédé laisse une succession !

Dans un couple d'hommes ou de femmes, dans lequel un des conjoints a un enfant biologique, l'adoption de cet enfant par l'autre conjoint gagnerait à être une adoption simple dans laquelle l'élément affectif primerait sur la protection stricto sensu.

La FSFM préconise donc de conserver les deux formes d'adoption en gommant pour chacune, ses imperfections.

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

❖ Contre la paupérisation :

Les conventions internationales et la CIDE en particulier donnent injonction aux états d'inclure dans leurs législations nationales des clauses qui préservent les enfants de la pauvreté. Il s'agit en réalité d'agir contre la pauvreté des parents pour que les enfants ne la subissent pas. Plusieurs axes d'intervention sont concernés.

En voici une liste non exhaustive :

- Sur la fixation du montant de la pension alimentaire en cas de séparation
- Avec la présente proposition de loi, une question reste en suspens : qu'advient-il de la pension alimentaire si la résidence de l'enfant est indistinctement chez chacun des parents ?
- Sera-t-elle supprimée ?
- Prenons l'hypothèse où la pension alimentaire sera maintenue :

1. Mathématiquement, lorsque les familles se séparent, les charges sont plus lourdes que lorsqu'elles sont regroupées. Ex : deux loyers au lieu d'un seul.

Il est fréquent que le parent débiteur, de bonne foi et malgré sa possible évolution professionnelle, rencontre des difficultés pour faire face à la charge de la pension

alimentaire. Bon gré mal gré, cela finit par créer des tensions entre les parties séparées. Le souci des politiques doit alors les amener à corriger ces dysfonctionnements dans l'intérêt prioritaire des enfants à qui ils doivent protection.

2. Lorsque le parent débiteur n'est pas de bonne foi et organise par exemple son insolvabilité, il appartient aux politiques de subroger le parent créancier dans ses droits, de lui verser une allocation correspondant au montant de la pension alimentaire due et de se retourner contre le parent fautif. En effet, ne pas secourir le parent créancier qui se heurte à la complexité des procédures en même temps qu'il souffre de ne pas bénéficier des moyens financiers légitimes pour élever dignement son enfant, revient, pour l'Etat, à ne pas respecter l'intérêt supérieur de l'Enfant et à faire fi de la protection qui lui est due, du fait des lois nationales et des conventions internationales qui refusent que les enfants subissent la pauvreté.

❖ **Sur le recouvrement des pensions alimentaires**

Certains courants préconisent de promouvoir plus largement l'ensemble des procédures susceptibles d'être mises en œuvre par le créancier (saisie-arrêt sur salaire, paiement direct ...) jusqu'à la saisine du Procureur de la République. Ils font état d'un dispositif complet reconnaissant cependant qu'il s'agit de procédures complexes. Et de recommander de faire une large diffusion de ces informations par le biais des organismes tels que les CAF ou autres.

En réalité, de telles préconisations visent à responsabiliser les parents séparés certes, mais ne leur proposent pas un nécessaire accompagnement compte tenu de la complexité des procédures qui font que bon nombre d'entre eux ne parviennent pas à poursuivre leur « lutte » jusqu'au bout, s'arrêtent en chemin et finissent par sombrer dans la précarité avec leurs enfants.

A côté des parents vaillants qui finissent pourtant par se décourager, ne sentant pas le soutien des Politiques, il y a ceux qui ne se hasardent pas à faire quelque procédure que ce soit, par peur des représailles des parents débiteurs. Beaucoup deviennent précaires et entraînent leurs enfants dans la pauvreté.

Par conséquent, les politiques doivent faire mieux qu'une information sur l'éventail des procédures possibles de recouvrement des pensions alimentaires. Et pour que l'information soit complète, elle doit également être faite en direction des parents créanciers pour leur signifier que les soustractions d'enfants, les oppositions à l'exercice des droits des parents débiteurs comme moyens de pression, constituent des infractions sanctionnées pénalement en plus d'être contraires à l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs des choix financiers doivent être faits et des priorités définies.

S'agissant des familles monoparentales, des aides au logement et une fiscalité spécifiques doivent leur être accordées.

Sur l'aide à apporter à la mère et à l'enfant : un dispositif spécifique pour les mères adolescentes ou très jeunes, que la maternité éloigne du système scolaire et par conséquent du monde du travail, est nécessaire.

❖ Contre les violences :

La protection des enfants concerne aussi la lutte contre les violences physiques et psychologiques qui peuvent leur être faites, notamment par :

- La prévention des violences parentales grâce à l'aide à la parentalité au moyen des REAAP, de l'accompagnement et du suivi des parents violents,
- Des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) judiciaires ou administratives
- Des placements provisoires, le but étant qu'à terme les enfants retournent vivre chez leurs parents.
- La médiation familiale dans les conflits intergénérationnels

La loi, soucieuse de l'intérêt de l'enfant, devrait réaffirmer la nécessité de ces mesures dont certaines peuvent exister dans les textes relatifs à la prévention de la délinquance juvénile et insister sur leur nécessaire financement, faute de quoi elles resteront inappliquées au détriment des enfants.

En effet, il est frappant de constater que bien des propositions sont faites par les Politiques sans être assorties du financement qui peut seul garantir leur faisabilité.