



Proposition de loi visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales¹

Mme Marie Mercier, rapporteur

Demande de contribution

Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille (AFMJF)

Réponses souhaitées avant le 1^{er} mars 2023

L'AFMJF a produit une contribution aux travaux de la CIIVISE que nous joignons au présent questionnaire.

L'AFMJF regroupe des magistrats, avocats, assesseurs des tribunaux pour enfants spécialisés en matière de justice des mineurs. Elle dispose de données nationales publiées par le ministère de la justice et de remontées d'informations de ses membres, peut conduire des sondages lorsqu'elle dispose du temps nécessaire. Néanmoins, nous ne disposons pas des données chiffrées et objectivées relatives à la politique pénale du parquet, à l'activité des chambres civiles en matière de retrait de l'autorité parentale.

Questions d'ordre général

1. Quelle est votre appréciation de l'usage fait par les juridictions du retrait total ou partiel de l'autorité parentale et de l'exercice de l'autorité parentale ? Dans quels cas le juge privilégie l'un plutôt que l'autre ?

Les juridictions pénales manquent souvent d'informations pour statuer en connaissance de cause, les décisions et avis des juges des enfants ne figurent pas toujours au dossier de la procédure, ni même certaines pièces sélectionnées du dossier d'assistance éducative. Les juges pénalistes sont peu enclins à prendre des décisions privatives de droits à l'occasion d'un procès où ce n'est pas le sujet principal. En outre, certains s'interrogent sur les possibilités de retrait de l'autorité parentale ou de son exercice et sur le caractère définitif de chacune des options, le retrait de l'autorité parentale pouvant dans certains cas ouvrir la voie à un changement de nom et à une adoption.

Les juridictions civiles sont peu saisies de demandes de retrait de l'autorité parentale en dehors de toute procédure pénale. Les critères du retrait sont en effet proches de ceux de l'assistance éducative et en cas de situation de danger, la voie de l'assistance éducative, porteuse d'une amélioration de la situation de l'enfant dans sa famille, est généralement privilégiée. Si la situation de danger perdure à long terme, le retrait peut être demandé mais la procédure écrite implique des délais pour statuer importants et les mesures d'assistance éducative sont susceptibles de protéger l'enfant efficacement de sorte que la juridiction civile ne

¹ Texte consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/pp122-344.html>



sera pas toujours en mesure de constater que les parents mettent l'enfant en danger de manière actuelle.

Une concertation entre la juridiction qui est appelée à se prononcer et le juge des enfants saisi en assistance éducative est nécessaire, ce magistrat étant au courant de l'avancée du travail éducatif réalisé par les services qu'il a désignés et en mesure d'indiquer à ses collègues si un retrait de l'exercice ou de l'autorité parentale apparaît pertinent pour l'enfant au regard de la situation familiale prise dans sa globalité et des perspectives d'évolution de la situation.

2. Le maintien d'un lien entre un parent violent et son enfant est-il justifié selon vous ? Dans quels cas et selon quelles modalités ?

La question devrait plutôt être posée de la nature du lien qui doit être maintenu entre un parent violent et un enfant et de son évolution dans le temps : entre des contacts quotidiens avec pouvoir de décision sur la vie de l'enfant et rupture totale sans contacts ni nouvelles réciproques, il existe un grand nombre de possibilités permettant de s'adapter aux besoins de l'enfant. Ces besoins dépendent de la nature, de la fréquence et de la durée des violences concernées, de la fragilité personnelle de l'enfant, de son âge, de l'existence d'autres ressources familiales pour l'enfant, de la capacité du parent non-auteur de violences à maintenir une protection pour l'enfant et à ne pas se trouver sous l'emprise du parent violent... La question du maintien du lien doit également se construire dans le temps : si un temps de rupture peut être indispensable, cela ne signifie pas qu'il doive être définitif. Toute reprise, si elle apparaît possible au vu de l'évolution du parent violent et de l'enfant, doit être préparée et conduite de manière à ne pas perpétuer le traumatisme vécu par l'enfant. Il est également essentiel, conformément aux dispositions de l'article 12 de la convention internationale des droits de l'enfant, de lui demander son avis et d'en tenir compte en fonction de son âge et de son degré de maturité.

Par exemple, la situation d'un adolescent, confié en urgence à l'aide sociale à l'enfance parce qu'il a été victime de violences de manière ponctuelle par l'un de ses parents et souhaite rentrer chez lui ne pourra pas être abordée de la même manière que celle d'un enfant plus jeune, incapable de demander protection, ou celle d'un adolescent victime de violences habituelles et effrayé par la perspective d'un contact avec son parent. L'expression par le parent de vifs regrets et d'une demande d'intervention éducative pour l'aider à apporter d'autres réponses éducatives et réparer le lien abîmé par la violence doit également être prise en compte. En outre, la situation est susceptible d'évoluer dans le temps, tant pour l'enfant que pour le parent et il est utile de mettre ce temps à profit pour travailler la question de la violence au sein de la famille.

L'assistance éducative travaille justement sur la restauration et la réparation du lien, l'objectif n'étant pas tant de maintenir que de faire évoluer et « soigner » un lien perverti ou abîmé, quand c'est possible. Il est essentiel dans ce contexte de disposer d'outils d'évaluation pluridisciplinaires ou systémiques telles les mesures judiciaires d'investigation éducative, les expertises voire les consultations familiales. Or la mise en œuvre des MJIE souffre parfois de délais en raison de l'encombrement des services et il y a un manque important d'experts spécialisés ; et les consultations familiales ne sont plus financées depuis une note conjointe de la DPJJ et du DSP en date du 16 août 2021.



En effet, il est essentiel de ne pas laisser pour l'enfant un vide à la place du lien, vide susceptible de figer l'enfant dans son statut de victime, de lui laisser en tête l'image d'un parent violent qui n'a pas été capable d'évoluer, qui n'a pas été aidé pour ce faire. L'assistance éducative donne une chance de réparer et restaurer ce lien, au bénéfice de l'enfant en tant que victime et en tant que futur parent désireux de ne pas reproduire ce dans quoi il a grandi.

La situation des enfants victimes de violences sexuelles intrafamiliales par leurs parents ou les personnes ayant autorité sur eux et chargés de leur protection est particulière : le lien est tellement perverti qu'une séparation est indispensable. Néanmoins, elle ne suffit pas à protéger l'enfant et à prévenir les effets transgénérationnels d'un tel fonctionnement familial. Outre une prise en charge thérapeutique individualisée de l'enfant, une thérapie familiale est nécessaire afin d'apprendre à l'enfant et à ses proches comment faire famille sans que la sexualité soit un mode relationnel avec ses parents ou ses enfants.

3. Selon certaines associations, il y aurait une tendance des juges à vouloir maintenir à tout prix des liens entre un enfant et un parent même violent. Qu'en pensez-vous ? Dans quels cas un dispositif de visite médiatisé vous semble-t-il justifié ?

La critique ou la crainte selon laquelle il y aurait une tendance des juges des enfants ou des juges aux affaires familiales à vouloir « maintenir les liens » au détriment des enfants est ancienne et récurrente et n'a jamais été objectivée.

En revanche, des évolutions des pratiques sont constatées en lien avec le développement de la recherche scientifique et sa diffusion. C'est notamment le cas des conséquences des violences entre parents sur les enfants. Il est utile de poursuivre et d'encourager cette évolution.

Au-delà de la problématique de l'exposition à des violences, qui relève d'abord d'une question de preuve, la question du « lien » est beaucoup plus complexe et nécessite elle aussi la poursuite de la recherche scientifique et sa diffusion afin de disposer des outils d'évaluation permettant de déterminer quel est l'intérêt de l'enfant dans l'immédiat, puis à court et moyen terme.

Les textes relatifs à l'autorité parentale posant le principe d'un exercice conjoint, toute exception doit être justifiée. Il convient de rappeler que devant le juge aux affaires familiales, la preuve incombe au demandeur de sorte que les violences doivent être établies par celui qui les allègue et la nécessité d'une rupture du lien également. Le juge des enfants peut, quant à lui, ordonner des mesures d'investigation éducative et des consultations familiales à condition de disposer des outils nécessaires à sa pratique (cf réponse à la question 2).

Un dispositif de visites médiatisées doit permettre de restaurer un lien abîmé, de reconstruire un lien rompu, de rassurer et de sécuriser l'enfant. Il doit aussi permettre d'informer le juge sur les dispositions des parents concernés à effectuer sur eux-mêmes le travail nécessaire à la restauration d'un lien de qualité avec leur enfant. Il doit enfin renseigner sur l'état de l'enfant, repérer comment se déroulent les visites pour lui, alerter immédiatement le juge lorsque ces rencontres conduisent à la reproduction du traumatisme initial, afin de permettre une suspension des rencontres.

L'expérience de l'assistance éducative montre également que les ruptures de liens n'empêchent pas les enfants, lorsqu'ils grandissent, de s'interroger sur leur parent



absent, de chercher à le revoir, voire de rejeter le placement dont ils bénéficient ou le parent avec lequel ils vivent afin de tenter de réparer le passé. Si la rupture et la reprise ne sont pas accompagnées, elles sont susceptibles de conduire à la reproduction des situations traumatiques. De manière générale, au moment de leur adolescence, les enfants devraient être encouragés à consulter leur dossier d'assistance éducative.

4. Pensez-vous que les différentes mesures à la main du parquet ou des juges (juges des enfants, juges des affaires familiales, juge d'instruction etc...) sont suffisantes pour protéger les enfants victimes de violences intrafamiliales ? Comment se coordonnent ces actions ?

Certaines dispositions, comme **la possibilité pour le parquet de saisir le JAF** pour voir statuer sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale lorsque les parents ne le font pas, ne sont **pas utilisées faute de moyens humains**.

Il serait utile de renforcer les possibilités de décohabitation des auteurs de violences, de disposer de possibilités de thérapie familiale avec financement garanti, de lieux de médiatisation avec pluridisciplinarité. Il serait utile de permettre aux juges aux affaires familiales d'ordonner des visites réellement médiatisées et pas seulement en présence d'un tiers avec un financement dédié. Il serait également utile que les visites médiatisées ordonnées par le juge des enfants en l'absence de placement à l'aide sociale à l'enfance soient financées, ce qui n'est pas le cas actuellement et prive les enfants de possibilités de renouer un contact positif avec leurs parents.

La coordination dépend du fonctionnement de chaque juridiction et il apparaît utile de **mettre en place des protocoles concernant la transmission des décisions, de l'avis du juge et de pièces du dossier d'assistance éducative aux juridictions chargées de statuer sur un retrait** de l'autorité parentale. Le développement d'une équipe autour du magistrat (juriste assistant ou assistant de justice) pourrait aider à la réalisation de ces transmissions, souvent chronophages car nécessitant de reprendre les dossiers, de sélectionner les pièces utiles ; il favoriserait également l'émission par le juge des enfants d'un avis sur le développement de l'enfant, avis qui serait très utile aux juridictions pénales et civiles appelées à se prononcer sur l'autorité parentale et qui souvent, ne rencontrent pas les enfants. Enfin, il serait utile que les différents services d'une juridiction disposent d'accès facilités aux applicatifs métier des autres, afin de repérer s'il existe une procédure pénale / d'assistance éducative / relative à l'autorité parentale et ainsi transmettre ou solliciter les informations nécessaires.

5. Quelle est votre analyse du risque de condamnation pour non-représentation d'enfant de parents qui souhaitent protéger leurs enfants contre un parent violent ? Y a-t-il des condamnations fréquentes de mères, sans vérifications des faits allégués, comme certaines associations le dénoncent ? L'article D. 47-11-3 du code de procédure pénale a-t-il changé la pratique en la matière ?

L'AFMJF ne dispose pas d'éléments d'analyse ni de données concernant de telles condamnations et les pratiques du parquet. Il semble cependant que ces condamnations soient rares à la connaissance des JE.



Questions sur la proposition de loi

6. Quelle est votre appréciation de la proposition de loi et de ses apports par rapport au droit existant en matière de retrait (ou de suspension) de l'autorité parentale ou de l'exercice de l'autorité parentale en cas de violences intrafamiliales ou d'inceste ? Dans quelle mesure apporte-t-elle des solutions à des situations concrètes rencontrées ?

La proposition de loi poursuit une évolution constatée depuis quelques années, destinée à encadrer davantage le pouvoir d'appréciation des juges quant au maintien ou non de l'autorité parentale à un parent soupçonné de violences sur son enfant ou sur l'autre parent. Les dispositions prévues en cas de condamnation, même non définitive, nous paraissent de nature à faire progresser la prise en compte de la situation des enfants parce qu'elles garantissent qu'une décision motivée sera prise par la juridiction pénale.

Néanmoins, plusieurs nuances doivent être apportées à cet avis :

- **Toutes les décisions relatives au retrait de l'autorité parentale ou de son exercice devraient être spécialement motivées**, car la motivation est la garantie que la décision n'a pas été prise par défaut.
- **L'élargissement des cas de suspension automatique** de l'autorité parentale ou de droits de visite et d'hébergement, sans aucune appréciation judiciaire et **dès le stade des poursuites**, pose une difficulté de principe ; une telle suspension était limitée jusqu'à présent à six mois, à charge pour l'un des parents de saisir le JAF qui statuera ensuite au vu des éléments apportés ; son élargissement est proposé **jusqu'à l'issue de la procédure pénale qui peut durer plusieurs années** ; les cas sont certes circonscrits aux faits les plus graves qui doivent sans nul doute conduire à une suspension, néanmoins une durée aussi difficilement déterminable, au stade des poursuites, crée un risque que ne s'installe une situation sur laquelle il sera impossible de revenir en cas de non-lieu ou de relaxe, sans que le lien parent-enfant n'ait pu être travaillé dans le cadre de visites médiatisées ou d'une action éducative en milieu ouvert sur décision du juge des enfants ; **il est proposé de maintenir le délai de 6 mois, à charge pour le JAF de statuer ensuite par décision motivée** ;
- Il serait utile de **prévoir un mécanisme de renvoi**, comme pour les intérêts civils, **pour permettre à la juridiction pénale de statuer en toute connaissance de cause sur le retrait de l'autorité parentale et la suspension des DVH**, et au juge des enfants saisi de donner son avis (voir contribution de l'AFMJF aux travaux de la CIIVISE en PJ). En effet, dans le doute la juridiction pénale dira n'y avoir lieu à suspension alors qu'il serait plus clair et plus conforme à l'intérêt de l'enfant qu'elle dispose de toutes les données nécessaires pour rendre sa décision ; il est **proposé d'ajouter un alinéa** : *« si la juridiction pénale ne dispose pas des informations nécessaires pour statuer sur le retrait de l'autorité parentale, elle peut renvoyer l'affaire sur ce point à une autre audience et procéder à toute diligence utile, notamment solliciter l'avis du juge des enfants. »*
- En outre, les efforts de formation des magistrats et d'organisation des juridictions en faveur d'une meilleure communication entre services doivent être poursuivis, sans quoi les pratiques n'évolueront pas. En ce sens, la proposition de loi n'apporte pas de solutions aux difficultés concrètes les plus fréquemment rencontrées, notamment la **durée des**



enquêtes pénales en cas de plainte et le manque de concertation entre les différents services d'une juridiction pour prendre les meilleures décisions concernant un enfant.

- sans moyens de mise en œuvre en juridiction, et des magistrats aussi, ce projet aura peu d'effets voire compliquera encore la situation des enfants ; **les juges des enfants sont opposés au fait de remplacer le temps de la réflexion par un développement de l'automatisme**

7. Quels en sont selon vous les points importants ? Manque-t-il des dispositions utiles ? Y a-t-il des améliorations à apporter ? Lesquelles ?

Outre les réponses à la question n°6 ci-dessus, il serait utile également de prévoir :

- **que l'avis du juge des enfants soit systématiquement sollicité lorsqu'on se trouve dans l'hypothèse d'un retrait possible de l'autorité parentale, dès lors qu'une procédure d'assistance éducative est en cours ;**
- **que les pièces de la procédure pénale engagée contre l'un des parents pour violences contre son enfant soient versées au dossier d'assistance éducative**, ce qui permettra à l'enfant de consulter le dossier lorsqu'il sera en âge de le faire,
- **un mécanisme spécifique d'information des enfants lorsque l'autorité parentale de l'un de leurs parents est retirée.**

il est intéressant de demander au gouvernement, comme prévu à l'article 4, un rapport sur le repérage et l'accompagnement des enfants victimes de violences intrafamiliales, et sur les modalités d'accompagnement parental. Cela favorisera une mise au travail des pratiques professionnelles et la création des équipements nécessaires à leur réalisation.

8. Connaissez-vous la manière dont l'article 378-2 du code civil (suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale) est appliqué depuis fin 2019 ? Comment un parent peut-il justifier auprès de tiers la suspension de l'exercice de l'autorité parentale du parent violent ?

Nous ne disposons pas d'informations pour répondre à cette question

9. Dans quelle mesure la suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale ou le retrait de l'exercice de l'autorité parentale ou de l'autorité parentale peuvent-ils être qualifiés de « peines » au sens de l'article 8 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ?

Il s'agit non seulement d'une mesure de protection d'un enfant mais aussi de la privation d'un droit, qui est d'ailleurs prévu à titre de peine complémentaire. C'est la raison pour laquelle **l'appréciation d'un juge, chargé de la protection de l'intérêt de l'enfant et en mesure d'apporter à la suspension les nuances et modalités correspondant aux besoins de l'enfant, est utile pour écarter le caractère de peine qu'emporte une privation de plein droit.**

10. Jusqu'où vous semble-t-il possible d'aller pour protéger au plus tôt les enfants victimes dans le respect de la présomption d'innocence ? L'article 378-2 modifié vous semble-t-il poser le bon équilibre entre la protection de l'enfant



et la présomption d'innocence ? Faudrait-il prévoir un dispositif en amont de la poursuite exercée par le ministère public ?

Le mécanisme de l'ordonnance de protection nous apparaît tout à fait adapté à des mesures de protection en urgence dans les hypothèses de violences au sein du couple. Il permet d'agir dans l'urgence et de dégager l'appréciation de l'intérêt de l'enfant du cours de la procédure pénale, qui peut être affecté de retards ou d'incidents de procédure. Il garantit qu'une appréciation judiciaire est portée sur la situation.

En articulation avec l'ordonnance de protection, l'assistance éducative est un bon outil pour protéger l'enfant et remettre en place des contacts lorsque c'est dans son intérêt.

Le mécanisme de l'ordonnance de protection est limité aux violences au sein du couple. S'agissant des violences commises sur les enfants, il serait utile de réfléchir à une extension de compétence du juge des enfants pour lui donner la possibilité de prononcer l'éviction du domicile du parent auteur de violences. Cela permettrait d'éviter certains placements d'enfants victimes de violences, dont on sait qu'ils peuvent être très mal vécus. Il importe que cette compétence soit réservée au seul juge des enfants et non au juge aux affaires familiales afin d'éviter de mélanger les intérêts du couple et ceux de la protection des enfants. Une telle évolution modifierait de manière importante les pouvoirs du juge des enfants et nécessite des aménagements procéduraux ; il est indispensable d'organiser une réflexion préparatoire sur ces points.

L'utilisation de la procédure pénale est pertinente une fois la condamnation prononcée ou, dans les cas graves, lorsqu'un juge (JLD, juge d'instruction) a pu examiner les éléments du dossier et se prononce sur une interdiction de contact. Permettre des suspensions de droits avant le stade des poursuites nous semblerait tout à fait inapproprié car porteur de risques :

- d'instrumentalisation des plaintes pénales pour des situations qui n'en relèvent pas,
- de faire durer ces suspensions bien au-delà de ce qui est utile pour l'enfant sans qu'un travail de reconstruction du lien ne soit engagé.

11. Le texte instaurerait un traitement différencié pour les crimes et agressions sexuelles incestueuses et les violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours (article 1^{er}) ou les délits (article 2). Qu'en pensez-vous ? Subordonner la suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale à la présence de l'enfant (alinéa 3 de l'article 1^{er}) vous semble-t-il justifié ?

On ne peut que souscrire à un traitement différencié des agressions sexuelles incestueuses (cf avis AFMJF à la CIIVISE) et à la nécessité de prendre en compte le fait qu'un enfant ait été témoin direct de violences graves. Néanmoins, **toutes ces appréciations délicates relèvent habituellement de l'appréciation du juge dont c'est le rôle.** Lorsqu'il est souhaité se passer de l'appréciation du juge, la nuance doit être réintroduite dans la loi. Le système dans son ensemble devient alors complexe. Nous **proposons la réintroduction du principe de l'appréciation systématique du juge avec sollicitation de l'avis du juge des enfants lorsqu'il est saisi.**



12. L'ajout d'un cas de délégation forcée de l'exercice de l'autorité parentale en cas de crime ou agression sexuelle incestueuse commis sur son enfant vous semble-il justifié ?

On ne peut que souscrire à un traitement différencié des agressions sexuelles incestueuses (cf avis AFMJF à la CIIVISE).