

Position de la CODE sur la proposition de loi relative à l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux

Analyse - juin 2016

Une proposition de loi modifiant le Code civil en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux (N-VA)ⁱ a été adoptée le 22 mars en première lecture en Commission Justice de la Chambre. Un avis du Conseil d'Etat est maintenant attendu.

En bref, cette proposition a pour objectif de transférer des attributs de l'autorité parentale aux familles d'accueil. Elle différencie deux temps :

- 1) Le droit de garde matérielle : dès l'accueil familial effectif, le droit de gérer le quotidien de l'enfant (une série de décisions relatives à son éducation) sans que ne soit nécessaire l'accord des parents d'origine ;
- 2) Le droit de garde juridique : la mise en place d'une délégation plus fondamentale de l'autorité parentale, soit sur une base volontaire, soit sur une base imposée suite à la décision d'un juge du tribunal de la famille après un an de placement dans une famille d'accueilⁱⁱ.

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui constitue un réseau d'associations militant pour un meilleur respect des droits de l'enfant, s'oppose fermement à l'adoption de cette proposition de loi qui lui semble critiquable au regard des principes prescrits par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (ci-après, la Convention) et la législation en matière d'aide à la jeunesse.

Par ailleurs, si la matière est fédérale puisqu'elle touche au Code civil (prérogatives de l'autorité parentale), elle est aussi communautaire puisqu'elle concerne les familles d'accueil (compétence de l'Aide à la jeunesse). La CODE s'interroge donc sur la coordination des politiques dans le cadre de ce délicat dossier que constitue le placement d'un enfant.

La CODE relève également le manque de consultation des acteurs du secteur des droits de l'enfant, de l'Aide à la Jeunesse et des associations qui militent pour le respect des droits des populations vivant l'appauvrissement, la pauvreté ou la pauvreté durable. Cette absence de consultation interpelle pour un sujet comme celui-ci, faisant déjà largement débat auprès des experts en la matière.

Que dit la législation ?

Il est important de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit le placement de l'enfant.

Dès son Préambule, la Convention déclare la famille comme « unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants » et insiste dès lors pour qu'elle puisse recevoir « la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté ».

La Convention consacre précisément le droit pour l'enfant de connaître ses parents et d'être élevé par eux, dans la mesure du possible (art. 7) ainsi que le droit de ne pas être séparé de ses parents, si ce n'est pour préserver son intérêt (art. 9). Quand un placement est nécessaire, le droit au maintien des relations personnelles avec la famille d'origine doit par ailleurs être garanti (art. 9).

Les Lignes directrices des Nations Unies du 24 février 2010 relatives à la protection de remplacement pour les enfantsⁱⁱⁱ rappellent également que la famille est la cellule fondamentale de la société et le contexte naturel de la croissance, du bien-être et de la protection des enfants, et que la priorité doit être donnée au maintien ou au retour de l'enfant auprès de ses parents. L'Etat doit soutenir les parents dans leur rôle d'éducation. Par ailleurs, ces Lignes directrices préconisent une approche au cas par cas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Elles rappellent le droit de l'enfant d'être consulté et de voir ses opinions dûment prises en considération. Elles soulignent enfin que le retrait de l'enfant de sa famille doit être une mesure de dernier recours, temporaire dans la mesure du possible et d'une durée la plus courte possible.

Notons aussi que les Lignes directrices précisent que « la prise en charge de l'enfant au sein de sa communauté, notamment par une famille d'accueil, devrait être encouragée, dans la mesure où elle permet une continuité dans la socialisation et le développement ».

En Belgique, l'Aide à la jeunesse est une matière communautaire qui est régie par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse^{iv}, complété, en Région de Bruxelles-Capitale, par l'ordonnance du 29 avril 2004 relative à l'Aide à la jeunesse^v. Ces législations s'appliquent d'une part aux jeunes en difficulté et aux personnes qui éprouvent des difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales et, d'autre part, aux enfants dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers.

Dans la lignée de la Convention, la philosophie de ces législations est de faire du placement de l'enfant une mesure de dernier ressort d'une durée la plus courte possible. Ainsi, le Décret insiste avant tout sur l'importance de la mise en place de mesures d'aide pour la famille, le placement de l'enfant devant rester l'exception : « 5° L'aide doit prioritairement se dérouler dans le milieu de vie, l'éloignement de celui-ci devant être l'exception ; 6° Les

jeunes et les familles ont droit à l'aide spécialisée et au respect de leurs droits et libertés au nombre desquels figurent ceux qui sont énoncés dans la Constitution et dans la Convention internationale des droits de l'enfant, en ce compris, le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ceux-ci, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que le droit à la participation »^{vi}. L'importance du maintien des liens entre l'enfant et ses parents est donc également rappelée.

On relèvera à cet égard que dans le projet de réforme du décret de l'Aide à la jeunesse^{vii} actuellement en cours, la priorité reste donnée au maintien de l'enfant dans son milieu familial et l'éloignement n'est envisagé que si l'intérêt de l'enfant l'exige.

Enfin, il n'est pas inutile de se référer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, plus particulièrement à l'arrêt *Soares de Melo contre Portugal*. On y lit qu'« il est tout autant dans l'intérêt de l'enfant que dans celui de ses parents que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans les cas où celle-ci s'est montrée particulièrement indigne : briser ces liens revient à couper l'enfant de ses racines. Il en résulte que l'intérêt de l'enfant commande que seules des circonstances tout à fait exceptionnelles puissent conduire à une rupture du lien familial, et que tout soit mis en œuvre pour maintenir les relations personnelles et, le cas échéant, le moment venu, 'reconstituer' la famille »^{viii}.

Et en ce qui concerne l'autorité parentale ?

Actuellement, même en cas de placement en institution ou en famille d'accueil, les parents gardent l'autorité parentale sur leurs enfants placés, sauf s'ils sont déchus de celle-ci. Comme le rappelle le Service droit des jeunes (SDJ) de Bruxelles, « la déchéance est cependant une mesure exceptionnelle motivée par certains manquements graves des parents relatifs à la personne de leur enfant tels que la mise en péril de la santé, de la sécurité ou de la moralité de l'enfant en raison de mauvais traitement, abus d'autorité, conduite notoire ou négligence grave »^{ix}.

La proposition de loi souhaite modifier ce droit des parents d'origine que constitue l'autorité parentale en en transférant l'exercice aux familles d'accueil et ainsi faciliter la vie quotidienne de celles-ci.

Le constat est en effet que dans la gestion quotidienne du placement d'enfants, diverses difficultés peuvent se présenter pour les familles d'accueil (ou les institutions qui les accueillent). Exemples : prises de décision pour aller chez le médecin, aller dormir chez un copain, choix d'une école, du cours philosophique ou religieux, d'une activité extrascolaire, partir en voyage scolaire (ou non) à l'étranger, aller chez le coiffeur... autant de décisions qui nécessitent à l'heure actuelle une autorisation parentale que le législateur voudrait rendre superflue.

Réflexions de la CODE et de ses membres

La CODE ne nie pas la nécessité de mesures de protection de l'enfant, parmi lesquelles le placement de l'enfant (en famille d'accueil ou en institution), et ce notamment lorsque les parents présentent d'importantes défaillances dans l'exercice de leur rôle parental. L'Aide à la jeunesse est précisément là pour apporter une aide spécialisée idéalement non judiciairisée aux enfants en difficulté ou en danger, ainsi qu'aux personnes éprouvant des difficultés à remplir leur rôle de parents. Chaque situation est unique et demande une attention individualisée.

Toutefois, la CODE considère que ce qui est actuellement réalisé en amont du placement pour soutenir les familles est insuffisant (accessibilité au logement, à l'emploi, à une aide concrète pour soutenir les familles dans les moments plus difficiles, etc.) et qu'une priorité doit être donnée à la prévention et à l'accompagnement de ces situations.

Comme le souligne le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP), « la mise en œuvre de mesures structurelles dans ces divers domaines permettrait aux parents d'élever leurs enfants dans des conditions de vie dignes »^x. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que le placement touche davantage les familles précarisées et que certains placements sont encore actuellement motivés par la pauvreté, qui concerne aujourd'hui de trop nombreux enfants dans notre pays (par exemple à Bruxelles, un sur quatre). Ainsi, les chiffres récoltés en 2010 par l'Aide à la jeunesse sont sans équivoque : ils indiquent que 15% des prises en charge des jeunes en difficulté ou en danger (placements, mais pas uniquement) ont pour motifs des difficultés matérielles et financières et, dans une situation sur deux, il s'agit de problèmes de logement (53%)^{xi}.

Aujourd'hui, comme le précise InterMag^{xii}, il y a un « recul de l'Etat comme acteur collectif de lutte contre les inégalités ». Il est urgent de renverser la tendance. L'Etat doit se sentir responsable et solidaire aussi envers les plus vulnérables. Il faut renforcer leurs droits à tous les niveaux, et pas l'inverse. Ainsi seulement l'Etat veillera au respect du droit pour tous.

Quand un placement est nécessaire, il convient de travailler sur la qualité et l'adéquation de la mesure choisie en fonction des besoins et des difficultés particulières de l'enfant (quelle place répond aux besoins de cet enfant-là ?), ainsi que de la situation de sa famille. Le secteur de l'Aide à la jeunesse tire régulièrement la sonnette d'alarme sur la saturation du système et le manque de places adaptées aux situations auxquelles il doit faire face (manque de places notamment d'urgence ou pour les tout-petits parfois contraints de rester de longues périodes à l'hôpital faute de places, etc.). Régulièrement, le choix du système d'accueil (famille d'accueil ou institution) est dicté non pas sur la base des besoins spécifiques de l'enfant, comme cela devrait être le cas, mais en fonction des places disponibles.

Dans ce contexte, si la famille d'accueil peut être une bonne solution pour certains enfants, elle ne l'est pas forcément pour tous (conflits de loyauté, troubles de l'attachement, difficultés de garder des contacts...).

Le placement, tel que le prévoient le décret de l'Aide à la jeunesse et la Convention, est censé être une mesure provisoire dont l'objectif est le retour en famille. Transférer des attributs de l'autorité parentale aux familles d'accueil n'est dès lors ni adéquat ni souhaitable.

Par ailleurs, le SDJ de Bruxelles rappelle, que contrairement à ce que laisse entendre la proposition de loi, d'autres moyens juridiques existent déjà pour pallier les difficultés qui peuvent se présenter face aux parents qui ne sont pas en mesure d'exercer leur autorité parentale ou qui en abuseraient : déchéance de l'autorité parentale, tutelle officieuse, procédure sur l'incapacité durable d'exercer l'autorité parentale et tutelle civile^{xiii}.

Les inquiétudes des associations qui accompagnent les familles d'origine au quotidien

Plusieurs de nos membres (ATD Quart Monde^{xiv}, le RWLP et le SDJ de Bruxelles) témoignent de familles d'origine très découragées, qui se sentent régulièrement dépossédées des décisions importantes qui concernent leurs enfants placés.

Ainsi, ces familles constatent ne pas être consultées pour des questions comme la coupe de cheveux de leur enfant, qui ne constitue pas pour elles une question de détail, mais a, au contraire, une fonction symbolique et identitaire importante, ou encore des décisions de départ en vacances prises par les familles d'accueil sans dialogue avec la famille d'origine, qui peuvent amener à des situations où durant de longues périodes les parents restent sans possibilité d'entretenir une relation réelle avec leur enfant.

Une famille qui voulait faire entendre sa voix s'est aussi vue répondre : « Vous avez l'autorité parentale, mais n'en abusez pas ! ».

Très vite, comme en témoignent les associations qui les accompagnent, les familles d'origine peuvent se sentir niées dans leur rôle lorsque ces actes sont posés sans concertation avec elles. L'enfant peut, lui aussi, se trouver dans une situation émotionnelle difficile. Veiller à l'existence d'une réelle concertation entre les parties est donc essentiel.

La crainte est que le déséquilibre des forces en présence, au détriment des familles d'origine, soit encore aggravé par l'adoption de cette proposition de loi.

Aujourd'hui, les familles d'origine sont aussi insuffisamment accompagnées dans l'exercice de leur autorité parentale. Et quand elles « lâchent », elles sont considérées comme « abandonnantes » ou démissionnaires voire des « parents indignes » ou de « mauvais parents » alors que le système participe à cet abandon en organisant des conditions insuffisantes pour maintenir le lien (très peu de visites possibles, lieux de placements éloignés, frais de déplacement...)^{xv}.

La proposition de loi permettrait également aux parties de réaliser ensemble une convention. Toutefois, les associations qui accompagnent les familles d'origine au quotidien se demandent comment ces familles, bien moins « armées » que les familles d'accueil, pourront prendre la parole et être entendues sur leurs attentes. De même, elles soulignent que le déséquilibre est tel que les familles d'origine auront du mal à faire valoir leurs droits devant un juge.

De la même manière, il est fondamental de permettre à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui le concernent (art. 12 de la Convention). Or, la capacité du système de justice d'entendre les enfants dans ce type de contexte reste largement perfectible.

Et les familles d'accueil ?

La CODE est aussi à l'écoute des difficultés concrètes que peuvent connaître les familles d'accueil dans l'exercice de leur tâche complexe. Recevoir un enfant en famille d'accueil, c'est vivre la problématique de l'enfant sans être professionnel et, parfois, en manquant d'un encadrement et d'un soutien adéquat de la part des services spécialisés.

Ainsi, alors qu'il y a, en Fédération Wallonie-Bruxelles, de 3.500 à 3.800 enfants placés en familles d'accueil, seule la moitié d'entre elles bénéficient de l'accompagnement d'un service de placement familial (équipe pluridisciplinaire, etc.). On peut légitimement se demander ce qui se passe pour les autres enfants... Pourquoi la moitié seulement ?

Il est manifeste que toutes les parties (famille d'origine, enfant(s) et famille d'accueil) doivent être accompagnées, notamment dans le maintien du lien avec l'enfant placé. En parallèle de l'aide sociale à accorder aux familles d'origine qui leur permettrait de faire face aux difficultés qui sont parfois à l'origine du placement de leurs enfants, il faudrait également consolider les droits sociaux des familles d'accueil (congé parentaux, aides financières...) afin de favoriser l'accueil au sein de familles d'accueil moins aisées. Cette mesure permettrait notamment d'éviter une différence de niveau social trop importante entre la famille d'origine et la famille d'accueil susceptible d'accentuer les conflits de loyauté et de rendre le retour en famille d'origine plus difficile.

De son côté, si la Fédération des services de placement familial considère qu'il serait légitime pour les familles d'accueil d'assurer la gestion de la vie quotidienne de l'enfant placé chez elles sans devoir systématiquement demander l'avis des familles d'origine, tout en reconnaissant que l'idéal reste une concertation bienveillante entre la famille d'accueil et les parents de l'enfant en vue de créer une cohérence d'intervention éducative, elle n'est pas favorable au transfert pur et simple de l'autorité parentale aux familles d'accueil. Elle estime en effet que « cela aura pour effet négatif de diminuer le nombre de placements en famille d'accueil sur base volontaire ou d'entraîner une plus grande judiciarisation des dossiers où un accueil est justifié ». Par ailleurs, le choix de recourir à la procédure civile « place la famille d'accueil en confrontation frontale avec les parents ». Cela sera susceptible d'avoir « un impact pour le jeune (loyauté entre ses deux familles)»^{xvi}.

En conclusion

La CODE est opposée à l'adoption de la proposition de loi sur l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux telle qu'elle se présente aujourd'hui pour les motifs exposés ci-dessus.

Cependant, le débat sur le placement, sur la manière dont il se déroule (avec quel accompagnement et quels moyens notamment) et sur ce qui est mis en place en prévention de celui-ci est essentiel.

Ce débat doit se poursuivre en associant l'ensemble des acteurs concernés (familles d'origine et enfants, familles d'accueil et tiers gérant le placement : services de placement familial, autorités mandantes...), à tous les niveaux de pouvoir, afin de rechercher un meilleur équilibre, une meilleure collaboration et une triangulation réussie entre les parties en présence.

L'intérêt supérieur des enfants devant être le premier guide dans ce cadre, la CODE et ses membres sont disponibles et demandeurs pour participer aux réflexions.

Cette analyse de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a été réalisée par Frédérique Van Houcke. Elle représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, l'Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, FAMISOL, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, le Service Droit des Jeunes (SDJ) Bruxelles, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site www.lacode.be. [Voyez aussi notre page Facebook « Coordination des ONG pour les droits de l'enfant ».](#)

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

-
- ⁱ Proposition de loi modifiant le Code civil en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux, Chambre des représentants, 22 mars 2016, Doc 54 0697/006.
- ⁱⁱ Concernant le travail du tribunal de la famille, voyez CODE, « Un an après le tribunal de la famille », novembre 2015.
- ⁱⁱⁱ <http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2013/10/UNGuidelinesAC-French.pdf>
- ^{iv} Décret 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse, *M.B.*, 12 juin 1991.
- ^v Ordonnance du 29 avril 2004 relative à l'Aide à la jeunesse, *M.B.*, 1er juin 2004.
- ^{vi} Titre Préliminaire – Cadre général dans lequel s'inscrit le Décret de l'Aide à la jeunesse, *in* Décret du 4 mars 1991, *op. cit.*
- ^{vii} Avant-projet de décret portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, <http://www.jeunesseetdroit.be/jdj/documents/docs/Avant-projetMadrane.pdf>
- ^{viii} CEDH, *Gnahoré c. France*, no 40031/98, § 59, 2000-IX.
- ^{ix} Avis du Service droit des jeunes de Bruxelles, « Accorder davantage de droits aux accueillants familiaux, un avantage pour qui ? », juin 2016.
- ^x Communiqué de presse « Nouveau coup de tonnerre, cette fois le gouvernement fédéral s'attaque aux liens familiaux... et toujours pas aux inégalités ! », *RWLP*, 11 mai 2016.
- ^{xi} Aide à la jeunesse, « Les chiffres 2010. Analyse des statistiques de l'Aide à la Jeunesse dans la Fédération Wallonie-Bruxelles », Bruxelles, 2010.
- ^{xii} J. BLAIRON et J. FASTRES, « Un projet de loi porté par la N-VA pour « donner un statut » aux parents nourriciers – Le sens d'un déni de compétences », *Intermag.be*, RTA asbl, mai 2016.
- ^{xiii} Avis du Service droit des jeunes de Bruxelles, « Accorder davantage de droits aux accueillants familiaux, un avantage pour qui ? », juin 2016.
- ^{xiv} En ce qui concerne leur position, voyez notamment : ATD Quart Monde, « Si la loi menace, il y a déni de démocratie », *La Libre*, 13 avril 2016.
- ^{xv} CODE, « Droits de l'enfant et relations enfant placé et famille », études 2012 et 2013, www.lacode.be
- ^{xvi} Fédération des services de placement familial, « Une loi pour mieux réguler les droits et devoirs des familles d'accueil ? Attention aux conséquences pour les jeunes, les parents et les familles d'accueil », Bruxelles, 26 mai 2016.