

Protéger l'enfant sur le long terme

quand la perspective
du retour en famille s'éloigne

Émilie Cole, Magali Fougère-Ricaud
et Anne Oui

Protéger l'enfant sur le long terme

quand la perspective
du retour en famille s'éloigne

Cette étude a été réalisée par Émilie Cole, chargée d'études, Magali Fougère-Ricaud et Anne Oui, chargées de mission. Elle a bénéficié des apports de Milan Momic, chargé d'études, pour l'exploitation de données sur les pupilles de l'État. L'ONPE remercie vivement l'ensemble des partenaires qui ont permis l'élaboration de l'étude et tous les professionnels rencontrés au cours des différents entretiens.

onpe.france-enfance-protgee.fr

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
---------------------	----------

1. Les enjeux autour des situations de suppléances parentales longues **11**

1.1. Assurer la sécurité et la continuité de vie des enfants confiés : des besoins fondamentaux et une mission des services de protection	12
1.2. L'importance des sentiments d'appartenance et d'affiliation dans la construction de la sécurité et de l'identité	13
1.3. Le constat d'un faible entourage familial pour les enfants confiés devenus adultes	15
1.4. Pratiques et apports des changements de statut	17
1.4.1. Une importance croissante et majeure de la déclaration judiciaire de délaissement parental	17
1.4.2. Les apports d'un changement de statut	19
1.5. Les limites de la démarche	21

2. Des organisations, pratiques et outils pluriels pour penser les parcours **25**

2.1. Le projet pour l'enfant à l'appui de la question du parcours	25
2.2. Le repérage et l'étayage des liens pluriels et durables	27
2.3. Le soutien au processus de narrativité	30
2.4. Les ressources théoriques et outils pour apprécier le besoin de modifier le statut	32
2.5. Les dispositifs d'évaluation et d'examen de la situation et du statut des enfants confiés	34

3. Protection par le statut : le besoin d'une chaîne de responsabilité articulée et adhérent à cette démarche **43**

3.1. Dépasser les freins : le portage institutionnel et les autres leviers	43
3.2. Les circuits et périmètres de responsabilité jusqu'à l'avis de la Cessec	47
3.3. L'implication de l'enfant et la prise en considération de son opinion	50
3.4. De l'avis de la Cessec à l'articulation avec les instances judiciaires	54
3.4.1. Les avis de la Cessec	54
3.4.2. La saisine de l'autorité judiciaire	57
3.4.3. L'organisation judiciaire des contentieux relatifs au changement de régime de protection	59

4. Mieux mobiliser les ressources en faveur d'un projet de vie stable et des besoins fondamentaux de l'enfant	63
4.1. Rechercher la réunion de la famille par des mesures appropriées : une condition préalable à apprécier à l'aune de l'intérêt de l'enfant	63
4.2. Mobiliser de façon cohérente les procédures de restriction et de contrôle de l'autorité parentale	71
4.2.1. Le retrait de l'autorité parentale	71
4.2.2. Le délaissement	74
4.2.3. La délégation de l'autorité parentale	82
4.2.4. La possibilité de confier l'enfant pour une longue durée dans le cadre de l'assistance éducative	83
4.2.5. Un ensemble à repenser globalement ?	85
4.3. Penser l'avenir des pupilles de l'État	87
4.3.1. S'adapter à l'évolution des profils des pupilles de l'État	87
4.3.2. Développer des projets de vie pour tous les pupilles de l'État	88
CONCLUSION	93
TRAVAUX À ENGAGER POUR MIEUX PROTÉGER L'ENFANT SUR LE LONG TERME	95
ANNEXES	101
Tableaux 1 • Les différents cadres juridiques mobilisés par la démarche de changement de « statut »	
a • Conditions	102
b • Effets (et cessation des effets)	104
Tableau 2 • Qui prend les décisions pour l'enfant ?	106

INTRODUCTION

Contexte et objet de l'étude

La question de l'avenir des enfants accueillis durablement en protection de l'enfance est un enjeu fondamental pour ces enfants et une préoccupation importante pour de nombreux acteurs impliqués dans cette politique publique. La loi du 14 mars 2016 a ouvert des perspectives nouvelles pour adapter les prises en charge à la situation des enfants et mieux répondre à leurs besoins fondamentaux. Elle a institué la création des Commissions d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés (Cessec)¹, ainsi que plusieurs mesures pour mieux appréhender les différents statuts de protection et une réforme de la déclaration judiciaire d'abandon. Ces dispositions ont généré l'émergence d'organisations et de modes de fonctionnement dédiés dans les services de protection, et une première enquête de l'ONPE sur les Cessec² en 2018 a montré un besoin d'accompagner un changement culturel chez les professionnels. Face à ces constats, l'ONPE a lancé une étude en vue de réaliser un état des lieux des nouvelles pratiques à l'œuvre et de les analyser.

Principaux questionnements

Les travaux préparatoires menés auprès des acteurs impliqués dans des prises en charge de long terme ont rapidement permis d'identifier plusieurs questionnements :

- comment répondre de manière ajustée aux besoins des enfants lorsque les parents sont durablement absents ?
- comment sécuriser les parcours de ces enfants ?
- quel est le sens des démarches de « changements de statut » en protection de l'enfance ?
- comment ambitionner et porter de véritables perspectives de vie pour ces enfants ?

Les problématiques soulevées dans le cadre de l'étude font écho à un débat plus large autour du caractère provisoire des mesures de protection de l'enfance. Ainsi, l'étude interroge les modalités pour penser le temps long et l'avenir dans un univers largement marqué par le court terme à travers l'assistance éducative : cette démarche consistant à penser le temps long dans un univers de court terme représente un enjeu pour les enfants protégés durablement, et un défi pour les services de protection.

1. Voir [article L. 223-1 du CASF](#).

2. ONPE (2018, avril). *État des lieux de la mise en place de commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE*. Note Enquêtes. [\[en ligne\]](#)

Comme ont pu le dire des professionnels rencontrés, les services sont pris entre deux logiques : « soit il faut penser le système, soit il faut panser les plaies ». Plusieurs ont choisi la première voie, à l'échelle de leurs organisations, pour espérer mieux considérer et accompagner les enfants confrontés à des dysparentalités extrêmes, des liens destructeurs et/ou des abandons. La présente étude s'appuie sur ces expériences, ainsi que sur les connaissances et une analyse globale des systèmes et pratiques, pour proposer des axes de travail et de réflexion.

Méthodologie

Les analyses sont produites à partir des apports de la littérature, d'une étude du cadre juridique et d'un recueil de données mixtes – quantitatives et qualitatives. Ce recueil a été effectué par l'ONPE en 2022 et 2023 à travers, d'une part, une enquête nationale par questionnaire adressée aux départements et, d'autre part, plusieurs entretiens et visites de services.

Volet quantitatif

Un questionnaire spécifique, portant sur les modalités d'évaluation et d'évolution du statut juridique des enfants confiés, a été adressé à tous les départements entre juillet 2022 et janvier 2023 pour établir un état des lieux. 97 y ont répondu, soit la quasi-totalité des départements.

Les résultats de l'enquête de l'ONPE sur les pupilles de l'État³ ont par ailleurs été mobilisés et intégrés à la réflexion, des exploitations inédites des données de cette enquête ayant été conduites pour la présente étude.

Volet qualitatif

Plusieurs organisations départementales et judiciaires sur les territoires, ainsi que des personnes qualifiées, ont été rencontrées pour approfondir la compréhension des systèmes, des pratiques mais aussi des questionnements sur le sujet d'étude.

Les acteurs rencontrés (directions et professionnels des services départementaux, associatifs habilités ou de santé; représentants des enfants confiés; chercheurs, etc.) ont été approchés en raison de leur expertise et/ou implication dans les systèmes prenant en charge les situations de suppléances parentales longues. Une partie d'entre eux l'a été dans le prolongement du travail sur le questionnaire national, lorsque leurs réponses à celui-ci laissaient apparaître des fonctionnements ou des organisations réfléchis, construits et/ou articulés pour travailler le temps long. Une attention a été portée, dans les entretiens, aux éventuelles évolutions ou réaménagements des projets et systèmes, ainsi qu'au regard critique des protagonistes sur les éléments abordés.

3. ONPE (2024, juillet). *La situation des pupilles de l'État. Enquête au 31 décembre 2022*. Rapport public. [\[en ligne \]](#)

Encadré 1 - Dans le détail

- 17 services départementaux et des magistrats issus de 5 tribunaux judiciaires ont été rencontrés dans le cadre de visites de services ou d'échanges en visioconférence sollicités par l'ONPE. Ont participé à ces entretiens des cadres des services départementaux et d'autres services travaillant avec le département au soutien des enfants confiés durablement (directeurs enfance famille; responsables de services d'aide sociale à l'enfance [ASE], de services d'action sociale, de services adoption, d'unités juridiques, d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance, responsables territoriaux; chargés de mission, conseillers techniques, référents professionnels thématiques, coordonnateurs, autres cadres de l'ASE...); des professionnels des services (éducateurs, assistants sociaux, accueillants familiaux, psychologues, pédopsychiatre, puériculteurs, médecins, juristes, agents administratifs...); différentes catégories de magistrats (juges des enfants, juges aux affaires familiales, magistrats du parquet en charge des mineurs et du siège chargés du contentieux civil, magistrat chargé de la coordination du pôle familial) et des avocats.
- 3 échanges avec des départements ont par ailleurs eu lieu dans le cadre de journées thématiques qu'ils organisaient sur la question du statut et des placements longs.
- 2 services associatifs accompagnant des enfants confiés sur le long terme ont été visités sur sollicitation directe de l'ONPE, ou ont fait l'objet d'entretiens en visioconférence avec les équipes et personnes accompagnées.
- 9 entretiens ont été réalisés avec des personnes qualifiées ou autres professionnels : chercheurs, experts, intervenants dans le cadre de formations sur le statut et les situations de suppléances parentales longues, professionnels de services centraux, représentants des enfants confiés.

Analyse de la littérature

À toutes les étapes du travail d'étude (cadrage du sujet, phase de remontée des données, analyse et rédaction) ont été mobilisées les données de la littérature permettant d'éclairer la problématique et d'apporter des éléments complémentaires à ceux issus du travail de recueil et d'observation des pratiques.

Analyse du cadre juridique et de la jurisprudence

L'ONPE a publié en 2018 une note juridique dressant un état des lieux du cadre juridique⁴. Au-delà de son actualisation, la présente étude procède à une mise en perspective de l'ensemble du corpus juridique qui régit la matière au regard d'éléments de doctrine et d'observation des pratiques judiciaires et départementales.

Plan de l'étude

L'étude énonce d'abord les enjeux des accueils de long terme (1) et décrit les organisations mises en place pour penser de tels parcours, à l'échelle des territoires (2). Elle présente ensuite les prérequis et leviers favorisant la démarche de protection de l'enfant par le statut, en détaillant les étapes et la chaîne de responsabilité nécessaires (3). Enfin, sont partagés les constats et pistes de réflexion visant à mieux mobiliser les ressources (notamment juridiques) en faveur d'un projet de vie stable de l'enfant répondant à ses besoins fondamentaux (4).

4. ONPE (2018, octobre). *Aménagements de l'autorité parentale, délaissement et intérêt supérieur de l'enfant : état des lieux du cadre légal et de la jurisprudence*. Note juridique. [\[en ligne\]](#)

1. Les enjeux autour des situations de suppléances parentales longues

Interrogeant les placements longs qui se déroulent dans le cadre de mesures d'assistance éducative, dispositif ayant vocation à demeurer temporaire, le rapport Gouttenoire⁵ a défendu en 2014 la nécessité, quand les parents ne parviennent pas dans la durée à retrouver leurs capacités éducatives, de s'interroger sur l'opportunité de faire bénéficier l'enfant d'un statut plus protecteur, notamment dans l'hypothèse où des liens avec d'autres adultes auront été consolidés. Ce rapport est à l'origine des différentes dispositions de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant visant à assurer la stabilité de vie de l'enfant tout en considérant mieux la réalité de ses liens⁶. Ont à ce titre été notamment prévus la création dans tous les départements d'une commission d'évaluation de la situation et des statuts des enfants confiés (Cessec) en vue d'outiller les services de l'ASE dans leur responsabilité de vigilance sur le statut des enfants pris en charge, le renforcement des obligations de l'ASE en termes d'examen régulier et approfondi des situations d'enfants protégés ainsi que la transformation du dispositif de déclaration judiciaire d'abandon en déclaration judiciaire de délaissement parental. La loi se préoccupe également de l'avenir des enfants pris en charge comme pupilles de l'État, en prévoyant qu'ils bénéficient d'un projet de vie défini par leurs instances de tutelles, ce projet pouvant être une adoption mais pas seulement.

Ces mesures sont congruentes avec l'état des connaissances notamment dans le champ de la psychologie développementale. Cette discipline souligne l'importance d'assurer une sécurité et une continuité de vie aux enfants protégés et de répondre à leurs besoins d'appartenance et d'identité, considérés comme fondamentaux par la conférence de consensus de 2017⁷. Face au constat du faible entourage familial des jeunes adultes ayant des parcours de placement pendant l'enfance, le changement de cadre juridique de protection peut apporter des éléments de consolidation des parcours de vie. Cette démarche rencontre toutefois des limites et questionnements.

5. Gouttenoire, A., Corpart, I. (2014, février). *40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui*. Ministère de la Famille. [\[en ligne\]](#)

6. ONPE (2016, mars). *Protection de l'enfant : les nouvelles dispositions issues de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant*. Note d'actualité. [\[en ligne\]](#)

7. Martin-Blachais, M. P. (2017, février). *Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*. Rapport remis à la Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes. [\[en ligne\]](#)

1.1. Assurer la sécurité et la continuité de vie des enfants confiés : des besoins fondamentaux et une mission des services de protection

Assurer à l'enfant une stabilité et une continuité de vie, notamment dans son parcours et ses liens, est une préoccupation importante du législateur dès la loi du 5 mars 2007 que la loi du 14 mars 2016 a donc renforcée. En 2007, en vue d'éviter les ruptures affectives, le service de l'ASE s'est vu attribuer la mission de « veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés ». En 2016, est ajoutée à cette mission l'obligation de « veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme » (Code de l'action sociale et des familles [CASF], art. L. 221-1). Pour le Gouvernement qui est l'auteur de cette mesure, il s'agit d'« assurer aux enfants un cadre éducatif stable. Cette finalité est exigeante. Elle doit amener à réfléchir à ce qui doit être proposé à l'enfant lorsqu'il n'est pas possible de restaurer l'autorité parentale défaillante » (amendement n° 47, 1^{re} lecture Sénat). Dans cet objectif, la loi du 14 mars 2016 met en place divers mécanismes visant à favoriser, dans certains contextes, le passage d'une prise en charge en assistance éducative à une protection plus pérenne par l'intermédiaire de différents cadres juridiques [tableaux en annexes, p. 101] : la délégation d'autorité parentale, le retrait d'autorité parentale et la déclaration judiciaire de délaissement parental, ces deux dernières décisions étant suivies d'une admission de l'enfant comme pupille de l'État, à quoi s'ajoute la remise volontaire de l'enfant comme pupille de l'État par l'un des parents ou les deux. Il est à noter que, dans le langage courant des professionnels de la protection de l'enfance, la notion de « statut de l'enfant » est utilisée pour désigner tout à la fois ces différentes procédures qui obéissent à des conditions de fond et de forme différentes, et les effets de ces démarches lorsqu'elles aboutissent à modifier le régime de protection de l'enfant (pupille de l'État, tutelle d'État, délégation d'autorité parentale au conseil départemental...).

Au niveau international, depuis 1989, l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)⁸, qui impose la nécessité d'une « protection de remplacement » lorsque l'enfant est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial ou lorsque dans son intérêt il ne peut être laissé dans ce milieu, prévoit que, dans le choix entre différentes solutions d'accueil, il doit être « dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique ». Ce principe est également inscrit dans la recommandation relative aux droits des enfants vivant en institution adoptée en 2005 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe : « lorsque le retour de l'enfant dans sa famille n'est pas possible, d'autres prises en charge ou la poursuite de la mesure de placement doivent être envisagées en tenant compte des souhaits et de la continuité du parcours de l'enfant, de son épanouissement et de ses besoins propres ».

Les connaissances dans plusieurs champs disciplinaires convergent quant au caractère favorable d'une stabilité de vie pour l'enfant, expérience considérée comme un facteur de « réussite de prise en charge » en protection de l'enfance par les chercheurs. Selon les

8. « Article 20

1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.

2. Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafala de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. » [en ligne]

approches cliniques, la stabilité de vie de l'enfant et l'expérience d'une continuité d'existence font partie de son méta-besoin de sécurité et sont favorables à son développement. Le sentiment de sécurité repose sur une figure de sécurité et l'investissement du lien avec elle, sur la continuité relationnelle avec cette figure de sécurité ainsi que sur un lieu de vie permanent constituant un « chez-soi »⁹. Les travaux menés sur la fin des parcours en protection de l'enfance et sur la période de transition vers l'âge adulte vont dans le même sens. Il a ainsi été montré depuis longtemps qu'une stabilité de vie et le support de l'entourage sont facilitateurs pour le passage vers l'âge adulte des jeunes confiés, jouant un rôle plus important pour le niveau d'éducation et de diplôme que le travail d'accompagnement effectué au moment de la sortie. La stabilité de la trajectoire permet de développer des sentiments positifs d'identité et d'attachement, ainsi qu'une inscription dans des enseignements¹⁰.

Si l'importance de la stabilité de vie et de la continuité des liens est établie, les difficultés récurrentes des institutions de protection à assurer cette stabilité ressortent également des analyses. Les parcours des enfants confiés sont pour une partie d'entre eux marqués par des répétitions de séparations, comme le relèvent plusieurs études françaises : 3 lieux de placements par jeune en moyenne sont observés dans une cohorte analysée par l'Ined¹¹ – cette moyenne pouvant aller jusqu'à 5,2 placements pour les jeunes ayant eu des parcours en milieu collectif –, 5 placements et plus sont identifiés pour plus de la moitié de la cohorte de la recherche Saint-Exupéry¹², dont 14 enfants ayant connu entre 10 et 27 placements. Pour la chercheuse anglaise H. Ward¹³, une grande partie de l'instabilité des parcours s'explique par le fait que les assistants sociaux et les tribunaux sont en difficulté pour reconnaître que certains parents ne pourront pas fournir, dans la durée, une protection adéquate à leur(s) enfant(s). Pour cette auteure, il apparaît nécessaire d'améliorer les ressources disponibles, d'offrir un choix de placement plus grand mais aussi d'assurer à l'enfant une planification plus réaliste de son parcours, en reconnaissant que pour certains enfants la mesure de protection est à la fois nécessaire et avantageuse pour assurer leur développement.

1.2. L'importance des sentiments d'appartenance et d'affiliation dans la construction de la sécurité et de l'identité

Outre l'importance de la stabilité et de la continuité de vie, de nombreux auteurs dans le champ de la psychologie¹⁴ font valoir l'importance du sentiment d'appartenance pour l'être humain. Le sentiment d'appartenir à un groupe familial apparaît fondateur pour la construction de la sécurité et de l'identité de l'enfant. B. Cyrulnik a pu observer que « l'enfant de personne, c'est presque personne », notant également que l'identification est rétrospective : « on sait qui l'on est en regardant d'où l'on vient »¹⁵.

9. Bonneville-Baruchel, E. (2014). Besoins fondamentaux et angoisses chez les tout-petits et les plus grands : l'importance de la stabilité et de la continuité relationnelle. *Le Carnet psy*, 5(181), 31-34. [\[en ligne\]](#)

10. Stein, M., Munro, E. R. (2008). *Young People's Transitions from Care to Adulthood: International Research and Practice*. Jessica Kingsley Publishers.

11. Frechon, I. & Robette, N. (2013). Les trajectoires de prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance de jeunes ayant vécu un placement. *Revue française des affaires sociales*, 122-143. [\[en ligne\]](#)

12. Rousseau, D., Riquin, É., Rozé, M., Duverger, P. & Saulnier, P. (2016). Devenir à long terme de très jeunes enfants placés à l'Aide sociale à l'enfance. *Revue française des affaires sociales*, 343-374. [\[en ligne\]](#)

13. Ward, H. (2008, November). *Patterns of instability in the care system*.

14. Voir notamment dans Liébert, P. (2015). *Quand la relation parentale est rompue : Dysparentalité extrême et projets de vie pour l'enfant*. Dunod.

15. Cyrulnik, B. (1989). *Sous le signe du lien, une histoire naturelle de l'attachement* (1^{re} éd.). Hachette.

L'affiliation, c'est-à-dire le fait de se reconnaître comme appartenant à une lignée, une famille, est un processus dans lequel l'enfant est actif, il « joue une opération imaginaire et affective nécessaire à son équilibre »¹⁶. Selon S. Lesourd, « L'affiliation est cette opération subtile et complexe faite d'identifications, de liens d'amour et de dépendance de cet enfant-là vis-à-vis de cette personne-là et pas d'une autre, elle est la reconnaissance par l'enfant de cette femme comme sa mère, de cet homme comme son père. » Dans cette contribution déjà ancienne, S. Lesourd observait que « La clinique quotidienne, et pas uniquement celle du placement familial, nous rappelle que cette reconnaissance ne se fait pas toujours ; ou que, si elle se fait, ce n'est pas toujours sur les géniteurs ou les parents nommants [...] »¹⁷.

Les résultats d'une recherche menée par C. Sellenet auprès d'un corpus de jeunes confiés en placement familial, pour comprendre ce qui pour eux fait famille, confirment cette expérience, en partant du point de vue des enfants. La chercheuse a identifié quatre groupes d'enfants du point de vue de leur appartenance :

- des enfants qu'elle a appelés « affiliés » (45 % du corpus), revendiquant une place dans une famille, soit celle qui les a vus naître, soit celle qui les a accueillis et constitue leur famille élective ;
- des enfants « ancrés » (31 %) qui cumulent les liens d'attachement pluriels et de façon plus souple avec leur famille d'accueil et avec leurs parents sans compétition entre les deux ;
- des enfants « écartelés » (17 %) dont la situation est moins confortable car ils vivent des conflits de loyauté entre les deux familles ;
- des enfants « apatrides » (7 %) ainsi désignés car sans appartenances, qui ne sont revendiqués par personne.

Selon les données de cette étude, les enfants de cette dernière catégorie semblent le plus en difficultés ; les enfants qui s'en sortent le mieux sont ceux qui assument la perte. La chercheuse relève que le sentiment d'appartenir à une famille s'appuie sur deux dimensions, la mémoire et le temps, qui doivent être prises en compte dans l'accompagnement des placements. « La mémoire s'appuie sur le quotidien, mais s'épuise dans l'absence, transformant le familier en étranger, bousculant les ancrages. Le temps imprime sa marque, que ce soit pour éloigner ou pour intégrer »¹⁸.

Les récents travaux de thèse de C. Danner-Touati portant sur une population d'adultes ayant été placés dans l'enfance apportent des compléments sur les enjeux du sentiment d'appartenance. L'auteure relève que, chez les enfants confiés, ce sentiment peut être bouleversé par les réitérations de ruptures de placement ; elle souligne que ce sentiment d'appartenance est, avec la perception d'être un poids, un des paramètres qui pourraient déclencher le passage à l'acte suicidaire, selon la théorie interpersonnelle du suicide¹⁹.

À partir d'une recherche exploratoire auprès d'une trentaine d'enfants placés, J. Wendland et J. Gague-Finot posent l'hypothèse qu'un enfant placé en famille d'accueil aurait tendance à s'affilier plutôt à sa famille d'accueil s'il a été placé avant 3 ans et davantage à sa famille d'origine

¹⁶. Wendland, J. & Gague-Finot, J. (2008). Le développement du sentiment d'affiliation des enfants placés en famille d'accueil pendant ou après leur petite enfance. *Devenir*, 20, 319-345.

¹⁷. Lesourd, S. (1995). Affiliation, appartenance, assimilation, ou quoi ? Dans D. Bass et A. Pellé (dir.), *Pour-suivre les parents des enfants placés*. Érès.

¹⁸. Sellenet, C. (2017). *Vivre en famille d'accueil*. Belin.

¹⁹. Danner-Touati, C. (2021). Facteurs de risque et de protection au cours du placement : étude du devenir à l'âge adulte des enfants placés. Thèse soutenue le 5 janvier 2021.

s'il a été placé après 3 ans. Selon ces chercheuses, l'enfant placé est confronté à un choix affiliatif, mais les décisions de justice altèrent sa liberté de choix. Ainsi, face à des parents absents, une décision de séparation qui n'est pas « définitive ni irréversible confine l'enfant à une situation incertaine, un véritable flou familial et affectif »²⁰. Cette situation est d'autant plus difficile pour l'enfant qu'elle peut s'accompagner, comme en ont témoigné des professionnels rencontrés par l'ONPE pour la présente étude, d'un silence qui entoure certaines situations d'absence parentale, sur lesquelles les adultes ne mettent pas de mots, dans l'intention de ne pas faire de mal à l'enfant mais avec pour effet de le laisser seul et sans explications devant cette réalité.

Les effets délétères sur le développement psychologique de l'enfant du délaissement parental, notamment lorsqu'il se prolonge, sont établis par plusieurs auteurs. Depuis longtemps, des pédopsychiatres engagés dans la protection de l'enfance, comme M. Soulé ou M. Lemay, ont pointé les souffrances et perturbations des enfants liées à leur expérience d'abandon. Des travaux très récents approfondissent les effets psychologiques du délaissement parental chez les enfants confiés. Une étude comparative sur une population de 232 jeunes âgés de 7 à 16 ans dont 115 n'ont jamais été victimes de maltraitance et vivent au sein de leur cellule familiale (groupe témoin) et 117 victimes de maltraitance et placés en famille d'accueil explore ainsi les effets du délaissement parental sur la régulation émotionnelle de l'enfant. Parmi les 117 enfants placés, 97 entretiennent des contacts réguliers avec leurs parents (groupe placé non délaissé) et 20 n'ont aucun contact depuis au moins un an (groupe placé délaissé). L'étude montre que les jeunes placés délaissés présentent, en comparaison avec les jeunes du groupe des placés non délaissés et du groupe témoin, un évitement social particulièrement accru ainsi qu'une peur exacerbée d'être jugé par autrui. Ce résultat corrobore les données de la littérature qui évoquent l'isolement comme une des conséquences développementales de l'enfant délaissé²¹. Une deuxième recherche en psychologie clinique s'appuie notamment sur des tests de deux groupes d'enfants confiés en famille d'accueil, ceux du premier groupe n'ayant plus de relation manifeste avec leurs parents de naissance et ceux du second groupe subissant un désinvestissement de la relation parentale. Pour l'ensemble de ces enfants, sont observés l'expression d'un traumatisme psychique et la manifestation d'un attachement désorganisé, ainsi que des processus psychopathologiques marqués par l'expression d'équivalents dépressifs et de luttes antidépressives²².

1.3. Le constat d'un faible entourage familial pour les enfants confiés devenus adultes

L'absence des parents, du père, de la mère ou des deux, dans l'entourage au moment de la transition à l'âge adulte est une réalité pour de nombreux jeunes ayant grandi dans le cadre d'une prise en charge en protection de l'enfance. La surreprésentation de l'orphelinage, par perte d'un ou des deux parents, chez les enfants confiés par rapport aux enfants en population générale participe de cette réalité. Le taux d'orphelins de l'un des parents ou des deux est ainsi de 13 % parmi le panel d'enfants d'une étude finistérienne de 2007²³, et respectivement de 18 % et de

20. Wendland, J. & Gague-Finot, J. (2008). *Op cit.*

21. Delaville, E. & Pennequin, V. (2018). Le délaissement parental : quelles conséquences sur la régulation émotionnelle des enfants et adolescents placés en famille d'accueil ? *Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence*, 6(66), 344-354. [\[en ligne \]](#)

22. Mayaux, F. X., et al. (2024). Les effets psychologiques du délaissement parental chez l'enfant placé en famille d'accueil. *Annales Médico-Psychologiques, revue psychiatrique*. [\[en ligne \]](#)

23. Madec, A., Potin, É., Vilbrod, A. (2007, novembre). *Parcours de placement : du simple lieu d'accueil à la négociation d'une place dans une « autre » famille : Rapport de recherche sur les parcours des enfants confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance du Finistère (29)*. Université de Bretagne Occidentale et conseil départemental du Finistère.

14 % dans les cohortes précitées de l'Ined et de l'étude Saint-Exupéry. Ces données attestent une grande fragilité de la population parentale et posent la question de l'accompagnement des enfants placés par rapport à ces pertes. L'Étude longitudinale sur l'accès à l'autonomie après le placement (ELAP) pointe également l'absence parentale dans l'entourage des jeunes. Près d'un tiers des jeunes enquêtés lors de la première vague sont orphelins, ils sont 22 % si l'on ne tient pas compte des mineurs non accompagnés.

ELAP observe également que, outre la question des décès, l'entourage des jeunes au moment de la transition à l'âge adulte est également affaibli soit parce que le parent est inconnu, ce qui est le cas des pères plus que des mères, soit parce qu'ils sont sans liens au point de ne pas savoir où sont leur père et/ou leur mère. Ainsi, quelle que soit la qualité de liens entretenus, seulement 33 % des jeunes ont encore dans leur horizon leurs deux parents, 38 % un seul, 23 % aucun, 7 % ne répondant pas à la question. Ce sont la moitié des jeunes qui disent s'entendre bien à très bien avec l'un des deux parents, ce qui est nettement moins qu'en population générale où 92 % des jeunes disent s'entendre bien à très bien avec au moins l'un des deux parents²⁴. Ainsi apparaissent d'une part l'importance d'une vigilance à avoir sur la réalité des liens que les enfants confiés ont avec leurs parents, d'autre part la nécessité d'une réflexion à mener sur les adultes qui peuvent être des ressources de remplacement auprès d'eux. Pour ce qui est des jeunes enquêtés dans ELAP, 41 % des référents parentaux de remplacement qu'ils évoquent sont issus de la sphère familiale, surtout des oncles et tantes, et 59 % de la sphère extra-familiale et faisant partie très largement de la protection de l'enfance, famille d'accueil en premier lieu puis éducateurs et directeurs de foyers.

Parmi les enjeux et les raisons de conduire une action sur les changements de statut et la construction de projets de vie pour les enfants, ont été évoquées, par les acteurs départementaux rencontrés dans le cadre de l'étude, l'importance de préparer en amont la sortie des jeunes de l'ASE et la responsabilité des services d'étayer leur capital social : « *La question c'est comment on prépare la sortie de l'ASE dans dix ans ?* » (responsable de service protection juridique des mineurs) ; « *Un enfant qui a peu de ressources autour de lui parce que les parents sont absents ou n'exercent pas l'autorité parentale, je me dis qu'il va arriver à 18 ans et qu'il va se retrouver bien seul, sans ressource autour de lui. [...] Il faut, si les parents ne peuvent être là, qu'on trouve quelqu'un d'autre et qu'on puisse penser ce projet de de vie pour l'enfant, avec dans son intérêt des gens sur qui compter plus tard, même s'il a 10, 12 ans...* » (assistante sociale). Est également apparue l'idée que les services puissent rendre compte, auprès d'adultes qui consulteraient ultérieurement leur dossier, de la conduite de réflexions et démarches sur la sécurisation de leur parcours, leur avenir et leur projet de vie.

24. Frechon, I., Marquet, L. (2016, juillet). *Comment les jeunes placés à l'âge de 17 ans préparent-ils leur avenir ?* Ined, Documents de travail, 227, [\[en ligne\]](#) et Frechon, I., Breugnot, P., Marquet, L. *La fin du parcours en protection de l'enfance. Lorsque le passé dessine l'avenir.* Communication aux Septièmes journées des professionnels des MECS, Paris 30 et 31 mars 2017. [\[en ligne\]](#)

À noter que dans la cohorte Saint-Exupéry, en fin de parcours à l'ASE, le plus souvent à l'approche de la majorité, 25 % des enfants, soit 32 enfants sur 129, n'ont plus aucun contact avec leur père depuis l'âge de 9,4 ans en moyenne et 18 % n'ont plus aucun contact avec leur mère depuis l'âge de 12 ans en moyenne. À l'approche de la majorité, seul un quart des enfants bénéficient de visites régulières de leur père au moins 2 fois par an, et la moitié de leur mère, avec la même périodicité.

1.4. Pratiques et apports des changements de statut

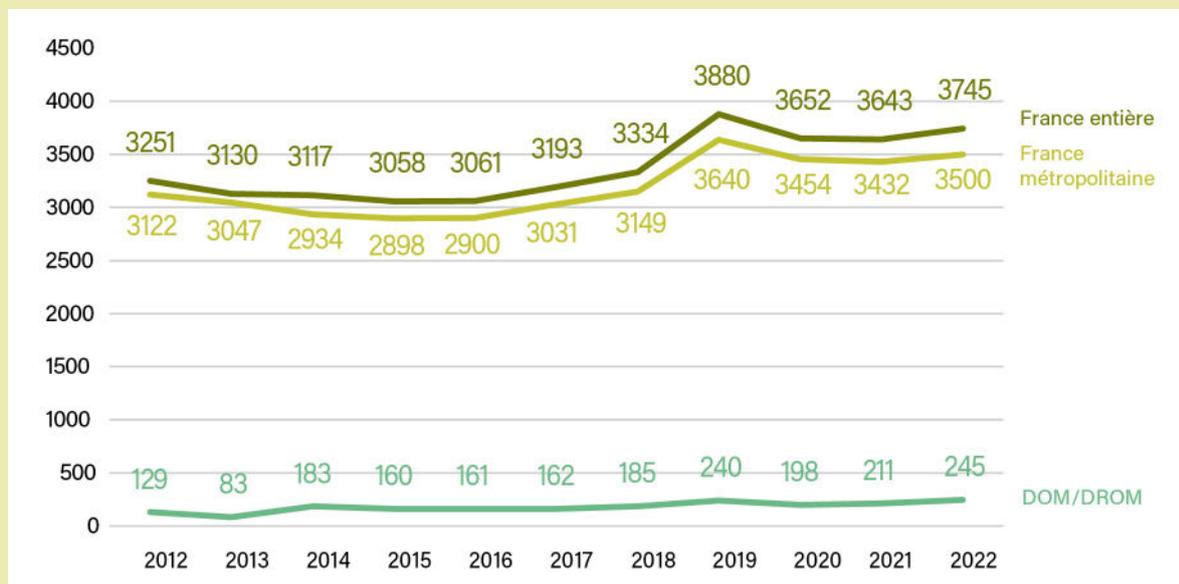
1.4.1. Une importance croissante et majeure de la déclaration judiciaire de délaissement parental

À partir des données de l'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de l'ASE d'une part, de l'enquête annuelle de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État d'autre part, il est possible d'approcher statistiquement ce qu'il en est de l'utilisation des différents dispositifs juridiques pouvant être mobilisés pour faire évoluer le cadre de protection de l'enfant confié durablement. L'analyse des données porte sur la période 2012-2022, ce qui permet d'examiner la situation avant et après l'entrée en vigueur de la loi de 2016.

L'enquête de la DREES sur les bénéficiaires de l'ASE fournit des informations sur les enfants confiés à l'ASE par mesure de délégation d'autorité parentale présents dans les services au 31 décembre (données de stock). On observe une forte augmentation de ces modes de prise en charge entre 2016 et 2019 (+27 %), puis une baisse à partir de 2020, avec un effectif d'enfants qui reste cependant supérieur à celui de 2018 [graphique 1].

Toutefois, en l'absence de données de flux sur les mesures annuelles de délégation d'autorité parentale, on peut supposer, s'agissant d'un cadre juridique pouvant concerner les enfants pendant plusieurs années, que le volume annuel de nouvelles entrées reste relativement limité.

Graphique 1 - Enfants confiés à l'ASE par mesure de délégation d'autorité parentale au 31 décembre



Lecture - Au 31 décembre 2012, 3 251 enfants étaient confiés à l'ASE par mesure de délégation d'autorité parentale (dont 3 122 en France métropolitaine et 129 dans les DOM/DROM).

Source - Data-DREES, enquête sur les bénéficiaires de l'ASE au 31 décembre (consulté le 20/02/2025).

L'enquête ONPE sur la situation des pupilles de l'État fournit des informations pour la France entière sur les admissions de pupilles de l'État en cours d'année (données de flux), en fonction des catégories juridiques et permet donc de connaître précisément l'activité annuelle des services en matière d'admission.

Les admissions annuelles de pupilles de l'État faisant suite à des décisions judiciaires de retrait d'autorité parentale sont en hausse régulière sur la période 2012-2022 pour atteindre 119 enfants en 2022. Cependant, les chiffres restent jusqu'à la période récente très en dessous d'une admission en moyenne par département, passant de 23 admissions en 2012 à 70 en 2020, avant une forte augmentation en 2021 avec 127 admissions (+81 % par rapport à 2020). Ces 127 admissions se répartissent sur 30 départements. 25 départements n'ont connu aucune admission de pupille de l'État à la suite d'un retrait d'autorité parentale sur toute la période 2012-2022.

Les admissions de pupilles de l'État faisant suite à une déclaration judiciaire de délaissement parental, au niveau national, progressent fortement sur la période, passant de 216 admissions en 2012²⁵ à 815 en 2022 (soit +277 % sur la décennie). Entre 2016 et 2022, ces admissions augmentent de 203 %. On observe des augmentations d'admissions d'une année sur l'autre dès avant la loi de 2016, qui s'amplifient ensuite (au moins 20 % d'augmentation chaque année), à l'exception de l'année 2020, en diminution par rapport à 2019, en raison de la situation de crise sanitaire et des épisodes de confinement qui ont freiné les procédures judiciaires. Un seul département ne compte aucune admission de pupille de l'État à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental sur toute la période.

La remise volontaire de l'enfant comme pupille de l'État comprend deux modalités : soit la remise par le ou les deux parents à l'égard duquel ou desquels la filiation est établie, soit la remise par un seul des deux parents, le service disposant dans ce cas d'un délai de six mois pour rechercher l'intention de l'autre parent avant que l'enfant ne soit admis comme pupille de l'État (CASF, art. L. 222-4 2° et 3°). Ces dispositions restent assez peu utilisées, le nombre d'enfants ainsi admis au niveau national se situant, sur la période 2012-2022, dans une fourchette allant de 76 à 120 selon les années, ces enfants ayant été ou non préalablement confiés en protection de l'enfance.

Il ressort donc de ces données que les changements de cadre juridique de protection s'opèrent vraisemblablement principalement à travers la déclaration judiciaire de délaissement parental.

La déclaration judiciaire de délaissement parental est devenue le premier mode d'admission de l'ensemble des enfants ayant le statut de pupilles de l'État au 31 décembre 2022, concernant 58 % des enfants pupilles contre 33 % au 31 décembre 2012. L'utilisation des autres modes d'admission évoqués concerne un nombre d'enfants qui reste limité chaque année, avec une probable sous-utilisation de ces dispositifs (voir 4.2).

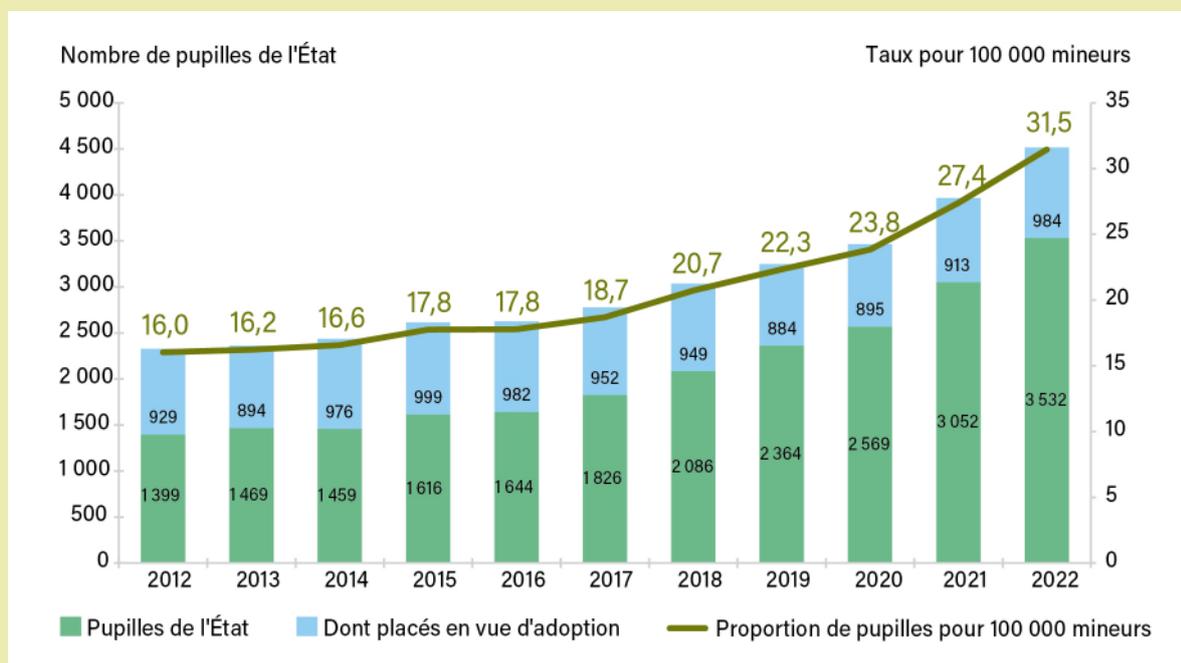
Les admissions de pupilles de l'État comprennent aussi les enfants orphelins pour lesquels aucune tutelle familiale ne peut être organisée (CASF, art. L. 222-4 4°), ces enfants se trouvant le plus souvent déjà confiés en protection de l'enfance. Sur la décennie 2012-2022, le nombre d'admissions annuelles d'orphelins se situe au-delà de la centaine à partir de 2018, et atteint 173 enfants en 2022 contre 127 en 2021 (soit une augmentation de 36 %). Cet effectif non négligeable est en lien avec la surreprésentation de la situation d'orphelinage chez les enfants confiés évoquée précédemment.

Les dispositions de la loi du 14 mars 2016 aboutissent aujourd'hui à une hausse de l'effectif des enfants ayant le statut de pupilles de l'État, qui augmente régulièrement chaque année. Cet effectif est passé de 2 328 enfants (dont 929 placés en vue d'adoption) au 31 décembre 2012 à 4 516 enfants (dont 984 placés en vue d'adoption) au 31 décembre 2022²⁶ [graphique 2]. Alors que son usage était en forte diminution au début des années 2000, le statut de pupilles de l'État est aujourd'hui mobilisé pour un nombre d'enfants beaucoup plus important.

25. Pour rappel, de 2012 à l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016 il est question de déclaration judiciaire d'abandon.

26. ONPE (2024). *La situation des pupilles de l'État, Enquête au 31 décembre 2022*. Rapport public. [en ligne]

Graphique 2 - Évolution du nombre de pupilles de l'État en France, entre 2012 et 2022



Lecture - Au 31 décembre 2012, 2 328 enfants bénéficient du statut de pupilles de l'État, dont 929 sont placés en vue d'adoption.

Champ - France entière. Enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État au 31 décembre, de 2012 à 2022.

Sources - ONPE (2024). *La situation des pupilles de l'État. Enquête au 31 décembre 2022*. Rapport public.

1.4.2. Les apports d'un changement de statut

Deux niveaux d'apports sont identifiables pour les enfants. Les cliniciens insistent sur l'extrême importance que le cadre juridique de prise en charge d'un enfant protégé soit en adéquation avec ce qu'il vit au quotidien. Selon P. Liébert, modifier le statut d'un enfant qui vit une situation d'abandon, de délaissement ou le maintien d'une relation parentale d'emprise ou de violence est nécessaire pour le protéger, pour l'aider à donner du sens aux événements qu'il vit en reconnaissant la souffrance qu'il éprouve et pour lui permettre de nouer d'autres appartenances familiales²⁷. La recherche de F.-X. Mayaux *et al.* portant sur un premier groupe d'enfants confiés en familles d'accueil et n'ayant plus de relation manifeste avec leurs parents de naissance – car bénéficiant d'un statut de pupilles de l'État, d'une mesure de tutelle ou d'une délégation d'autorité parentale –, et un deuxième groupe d'enfants confiés en familles d'accueil subissant un désinvestissement de la relation parentale, aboutit à un constat contre-intuitif de prime abord mais éclairant : les trois quarts des enfants du premier groupe représentent clairement leurs parents de naissance contrairement à ceux du deuxième groupe. Pour les chercheurs, cette observation « renforce l'hypothèse de la protection du statut et de l'importance de l'étayage du réel dans la symbolisation de l'absence » pour les enfants²⁸. Elle vient aussi questionner la notion de lien.

27. Liébert, P. (2015). *Op. cit.*

28. Mayaux, F. X., *et al.* (2024). *Op. cit.*

Encadré 2 - La notion de lien parent-enfant

Alors que les professionnels évoquent parfois comme objectif (ou comme crainte) relative au changement de statut ou cadre juridique la « rupture du lien » avec le parent, il n'est pas certain qu'un réel consensus existe sur les effets attendus de l'utilisation de ces procédures, compte tenu de la polysémie du terme.

L'existence d'un lien ne se confond en effet ni avec l'existence de relations parent-enfant organisées par l'institution, ni avec le lien juridique de l'autorité parentale. Le lien de l'enfant avec son parent est d'abord constitué par un vécu commun, que celui-ci soit fait d'absence et d'attente ou de relations effectives : « Le lien ne se réduit pas à la rencontre, le lien en tant que lien psychique ne se rompt pas. Il évolue au gré de la dynamique développementale de l'enfant, de ses représentations internes, de ses états émotionnels, de ses capacités de compréhension, de sa maturation psychique et de l'aménagement du milieu dans lequel il vit au quotidien. Le lien se nourrit autant de la présence que de l'absence. Il traverse des devenirs, liens abandonniques, liens insécurisants, liens entravants, liens de dépendance, liens créatifs, liens porteurs d'individuation... »*. Si sa (re)connaissance contribue ainsi à l'identité de l'enfant, ce lien « historique » ne se confond pas nécessairement avec le lien d'attachement, lui-même distinct des liens de droit que constituent la filiation d'une part et l'autorité parentale d'autre part.

* Nouvel, J.-L. (2023). Risques et dangers des rencontres parent-enfant dans le placement. Dans C. Siffrein-Blanc, F. Bacro et G. Kessler (dir.), *Le temps, la crise familiale, l'enfant et la justice : entre urgence et prudence*. PUAM.

Le travail mené par certains services d'ASE pour préciser les notions figurant dans les textes juridiques et mieux étayer les professionnels dans les procédures de changements de statut²⁹ participe de cet effort de clarification et d'objectivation de la réalité vécue par les enfants et les parents.

Un deuxième apport du changement de statut de protection est de procurer aux enfants des détenteurs de l'autorité parentale, qui peuvent être une personne ou une institution délégataire de cette autorité, un tuteur, avec, pour les pupilles de l'État, un conseil de famille dédié³⁰. Ces détenteurs sont censés exercer l'autorité de façon effective, dans l'intérêt des enfants concernés et être garants d'une réponse adaptée à leurs besoins fondamentaux. Pour les pupilles de l'État, cet exercice d'autorité parentale est d'autant plus décisif pour un certain nombre d'entre eux qui sont durablement protégés dans ce statut, jusqu'à leur majorité, du fait de leur admission plus tardive. L'enquête de l'ONPE sur la situation des pupilles de l'État³¹ montre ainsi qu'en 2022, 70 % des enfants admis après un retrait d'autorité parentale, 50 % des enfants admis après une déclaration judiciaire de délaissement parental et 66 % des orphelins admis comme pupilles de l'État sortent du statut du fait de leur majorité. Pour ces jeunes, il y a un véritable enjeu à ce que les instances de tutelle se préoccupent en priorité de leur développement et de leur bien-être. Or, des témoignages recueillis au cours de l'enquête semblent indiquer qu'au

29. Qui sera précisé aux chapitres suivants.

30. Le conseil de famille est un organe chargé de la tutelle des pupilles de l'État avec le représentant de l'État dans le département – qui possède seul la qualité de tuteur. Le conseil de famille et le préfet tuteur exercent l'autorité parentale à l'égard des pupilles de l'État du département. Pour plus d'informations, voir l'article R. 224-1 et suivants du CASF.

31. ONPE (2024). *La situation des pupilles de l'État, Enquête au 31 décembre 2022*. Rapport public. [\[en ligne \]](#)

regard de l'augmentation récente et importante des effectifs de pupilles de l'État, se posent des questions d'adaptation de l'organisation et des modes de fonctionnement de certains conseils de famille aux réalités différentes des publics d'enfants admis aujourd'hui (voir chapitre 4.3).

Enfin, pour les pupilles de l'État, l'entrée dans ce statut doit apporter la mise en place d'un projet de vie, défini par le tuteur avec l'accord du conseil de famille, qui peut être une adoption si tel est l'intérêt de l'enfant. L'élaboration de ce projet doit être précédée d'un bilan médical, psychologique et social, faisant état de l'éventuelle adhésion de l'enfant – si son âge et son discernement le permettent – à un projet d'adoption. Le projet de vie doit s'articuler avec le projet pour l'enfant (PPE) [CASF, art. L. 225-1]. En pratique, les projets de vie commencent à se mettre en place pour les pupilles de l'État, comme le montreront les résultats de l'étude au chapitre 4.

1.5. Les limites de la démarche

Si le mouvement de changement de cadre juridique de protection pour des enfants confiés durablement semble enclenché, ces démarches restent confrontées à plusieurs obstacles, limites et questionnements.

Le rapport Gouttenoire alertait sur le fait que, dans la perspective de réflexions sur ces changements de cadres juridiques, « les professionnels de l'aide sociale à l'enfance doivent inverser leur regard et leurs pratiques car, pour le moment, ils ont, en priorité, pour mission d'aider au maintien de l'enfant dans sa famille et de soutenir [les] fonctions parentales »³². L'enquête de l'ONPE de 2018 sur la mise en place des Cessec³³ avait déjà fait ressortir la nécessité d'accompagner les intervenants à un changement de culture professionnelle autour de ces nouveaux dispositifs. Dans le cadre de la présente étude, il ressort également des entretiens menés que l'implantation dans les services d'ASE d'une démarche de réflexion et de travail sur les changements de statut et la mise en place de projets de vie pour les enfants confiés est passée la plupart du temps par l'organisation préalable de journées de sensibilisation et/ou de temps de formation, selon différentes modalités et en mobilisant des ressources variées : organisation d'une journée avec une juriste sur le thème du statut juridique de l'enfant adapté à ses besoins, participation de cadres à une session de formation continue de l'École nationale de la magistrature sur le délaissement parental et le changement du statut de l'enfant ouverte à des professionnels de l'ASE, organisation locale d'une formation sur l'autorité parentale en y invitant tous les travailleurs sociaux, sensibilisation des professionnels et des membres de la Cessec aux notions-clés dans les questions de délaissement... Ces démarches (qui seront davantage détaillées au prochain chapitre décrivant les organisations et pratiques départementales) alertent sur l'insuffisante formation préalable des professionnels des services sociaux aux cadres juridiques qui structurent le système de protection de l'enfance.

Par ailleurs, malgré les évolutions légales et réglementaires conséquentes intervenues au cours des dernières années, des travaux menés par plusieurs chercheurs inscrits dans des disciplines différentes continuent d'identifier des limites du cadre juridique français pour penser et construire l'avenir à long terme des enfants durablement confiés en protection.

32. Gouttenoire, A., Corpart, I. (2014). *Op. cit.*

33. ONPE (2018, avril). *État des lieux de la mise en place des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles d'examen de la situation des enfants confiés à l'ASE*. Note d'enquête. [\[en ligne \]](#)

L'étude de C. Siffrein-Blanc et C. Lavallée³⁴, qui compare juridiquement les systèmes français et québécois pour la prise en charge des enfants en placement de longue durée, relève, à partir de fondements et d'objectifs semblables, des éléments de différenciation déterminants entre les deux modèles. L'un des axes décisifs porte sur la manière d'envisager, sur le plan juridique, la sécurisation des parcours des enfants. Si, en France comme au Québec, la loi impose que toute décision pour l'enfant soit prise dans son intérêt et dans le respect de ses droits (CASF, art. L. 112-4, article 3 de la loi de protection de la jeunesse [LPJ] au Québec), le droit québécois précise de façon très concrète cet intérêt de l'enfant, au titre duquel les décisions doivent rechercher la continuité des soins et la stabilité des liens de l'enfant ainsi que des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge (LPJ, art. 4). L'étude souligne qu'en droit français cet intérêt n'est pas défini et que la ligne interprétative sur ce sujet semble s'inscrire dans celle définie par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), qui « maintient une tendance qui consiste à assimiler l'intérêt de l'enfant prioritairement à la protection de ses relations familiales »³⁵. En outre, la sécurisation des parcours des enfants protégés au Québec repose sur la mise en place de durées maximales de placement fixées en fonction de l'âge de l'enfant, à l'issue desquelles un projet de vie permanent doit pouvoir être défini pour lui, dans la perspective de lui permettre de se construire dans des liens continus et de se projeter vers l'avenir. Si le retour dans la famille constitue le premier projet de vie – à condition qu'il soit dans l'intérêt de l'enfant –, des projets de vie alternatifs (adoption, tutelle ou placement à majorité) doivent être déclinés lorsque les parents n'arrivent pas à mettre fin aux difficultés à l'origine de la mesure de protection.

Pour ce qui est du système français, l'ASE a, comme indiqué précédemment, une mission de veille sur la stabilité de vie des enfants confiés et sur l'adaptation de leur statut sur le long terme (CASF, art. L. 221-1) et doit examiner l'opportunité de mettre en œuvre d'autres mesures que l'assistance éducative pour permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité de vie (CASF, art. L. 227-2-1). Si le cumul des textes permet « de définir la mission de veiller à la stabilité du parcours comme une mission de veiller à une stabilité des conditions de vie », les placements sont à durée déterminée et la notion de permanence « n'apparaît pas comme un principe directeur essentiel »³⁶. Dans son cinquième rapport au Gouvernement et au Parlement d'avril 2010, l'ONPE/ONED relevait déjà que la conception de la stabilité des liens en France « n'amène pas à envisager une approche "projet de vie permanent" comme au Québec ou en Australie qui peut se traduire par des décisions à long terme ou de planification. Le droit français de la protection de l'enfance est en tension entre deux approches : une continuité référée au maintien des liens avec la famille d'origine et une continuité conçue comme le maintien de la stabilité des liens construits par l'enfant durant l'accueil avec des référents autres que les parents. Cela a des incidences sur les pratiques d'accompagnement de l'enfant et de sa famille et sur la manière de penser la permanence d'un projet de vie »³⁷. Pour P. Fabry, le système français de protection se caractérise par « une idéologie du retour » qui pose *a priori* qu'un retour de l'enfant auprès de ses parents est un horizon permanent, même quand, durablement, ce projet n'est porté ni par les parents, ni par les intervenants sociaux. Selon ce chercheur, le retour en famille d'un enfant qui a été confié en protection apparaît comme « un projet de vie implicite et permanent ». Y contribuent selon lui deux évitements dans le système français, qui apparaissent comme des

34. Siffrein-Blanc, C., Lavallée, C., *et al.* (2024). « Quelle protection pour les enfants en placement longue durée ? Approche comparée France-Québec ». Rapport remis à l'ONPE. [\[en ligne\]](#) ; Siffrein-Blanc, C., Lavallée, C., *et al.* (2024). Placement long et maintien des relations parentales. Regard comparé France-Québec. *ONPE Synthèses*, 18. [\[en ligne\]](#)

35. Siffrein-Blanc, C., Lavallée, C., *et al.* (2024). *Op. cit.*

36. Siffrein-Blanc, C., Lavallée, C., *et al.* (2024). *Op. cit.*

37. ONPE/ONED (2010, avril). *Cinquième rapport annuel au Gouvernement et Parlement*. [\[en ligne\]](#)

impensés du droit et de la pratique : l'absence de questionnement explicite et précoce sur la possibilité ou non du retour dans sa famille d'un enfant confié et le manque d'évaluation de l'implication parentale à partir de repères validés³⁸.

Les différences entre les systèmes français et québécois sembleraient déboucher sur des résultats paradoxaux, au regard des données exploratoires de l'étude de C. Siffrein-Blanc et C. Lavallée. Il résulte de l'analyse de quelques dossiers que le retour en famille de l'enfant est paradoxalement envisagé plus souvent dans les situations québécoises que dans les situations françaises. Il apparaît également que le choix d'un placement à majorité selon le droit québécois stabiliserait mieux la relation maternelle qu'un placement à durée déterminée perpétuellement renouvelé selon le système français. De tels résultats, qui mériteraient d'être consolidés à partir d'études sur de plus grandes échelles, peuvent interroger les fondements des deux cadres juridiques.

À la lumière de ces observations et travaux, le dispositif français de protection semble demeurer dans un entredeux du point de vue des réponses apportées à la situation des enfants confiés en suppléance parentale longue. Si la préoccupation de stabiliser les parcours des enfants est apparue dans les textes, elle se traduit principalement par des principes de vigilance des services, en vue de traiter le statut juridique des enfants du point de vue du remplacement de l'exercice ou de la détention de l'autorité parentale. En sortant d'une logique de séquençage temporel des parcours au rythme de mesures d'assistances éducatives renouvelées, cette approche peut garantir une stabilité juridique de la situation des enfants, en particulier avec la possibilité d'admission dans le statut de pupilles de l'État. Mais, ainsi que le relève l'étude de C. Siffrein-Blanc et C. Lavallée, la stabilité juridique ne garantit pas la sécurité affective et la pérennité des conditions de vie de l'enfant auprès des personnes qui l'ont accueilli précédemment et avec qui il a pu nouer des liens affectifs. Les entretiens menés pour la présente étude ont d'ailleurs donné échos de certaines inquiétudes exprimées par des enfants confiés qui, informés d'un changement de leur statut juridique, manifestent leur crainte de quitter les personnes auprès de qui ils ont grandi et construit des liens. Plusieurs auteurs interrogent d'ailleurs la capacité du système français de protection à soutenir les processus d'affiliation des enfants. Pour P. Fabry³⁹, en raison de l'absence de réflexion institutionnelle sur le devenir des liens d'accueil, ceux-ci sont parfois dévalorisés et le sujet devient souvent « une question d'ordre privé ». De leur côté, J. Wendland et J. Gaugue-Finot⁴⁰ plaident pour que l'on n'oublie pas « le droit des enfants à investir un lien affectif et affiliatif avec d'autres personnes ».

Le droit français n'intègre pas dans son organisation la spécificité du temps de l'enfant, en dehors des obligations renforcées des services de l'ASE en termes de veille et de suivi pour les petits de moins de 3 ans. Aujourd'hui, c'est en fin d'itinéraire et non de façon précoce qu'est posée la question d'un projet de vie pour les enfants aux parcours longs de protection, après leur admission comme pupilles de l'État. Ceci risque de contribuer à un nouveau découpage formel du temps, disjoint de l'expérience affective et des attentes des enfants. Plusieurs services rencontrés dans le cadre de la présente étude identifient le projet pour l'enfant (PPE), avec lequel le projet de vie est censé s'articuler, comme le véritable point de départ d'une sécurisation des parcours. Depuis la loi du 5 mars 2007, la mise en place de ce projet est prévue pour tout enfant bénéficiant d'une prestation ou mesure de protection. Dans sa version initiale (CASF, ancien art. L. 223-1), le PPE, constituant à la fois un outil matériel de l'intervention et une démarche de travail⁴¹, était institué pour assurer la cohérence et la continuité des interventions concernant

38. Fabry, P. (2021). *De l'enfant placé à l'enfant confié*. L'Harmattan.

39. Fabry, P. (2021). *Op. cit.*

40. Wendland, J., Gaugue-Finot, J. (2008). *Op. cit.*

41. ONPE (2016, juillet). *Le PPE : état des lieux, enjeux organisationnels et pratiques*. Étude. [\[en ligne\]](#)

un enfant. Aujourd'hui destiné à garantir le développement et la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, ce projet doit accompagner celui-ci « tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance » (CASF, art. L. 223-1-1). Dès lors, la question se pose de partir du projet pour l'enfant pour établir les fondements de la stabilité et de la continuité de son parcours de vie.

2. Des organisations, pratiques et outils pluriels pour penser les parcours

Le PPE et les Cessecc sont deux piliers prévus par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant⁴² pour inciter à penser les parcours, qui ne peuvent eux-mêmes s'envisager sans des bases théoriques et outils pour évaluer les situations et au, besoin, modifier le statut.

Les lois récentes, et notamment celle n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, ont aussi engagé à regarder les liens ressources autour des enfants – qui sont des composantes essentielles de la vie de l'enfant, *a fortiori* lorsque les liens avec le ou les parents biologiques sont complexes, fragiles, inexistantes ou destructeurs. Enfin, des parcours longs en protection de l'enfance, parfois depuis le jeune âge, appellent des pratiques et des outils en soutien au processus de narrativité, pour aider l'enfant à comprendre et se (ré)approprier son histoire.

L'étude aborde ici, à partir des données quantitatives et qualitatives recueillies, comment les acteurs départementaux et/ou judiciaires travaillent ces différents sujets.

2.1. Le projet pour l'enfant à l'appui de la question du parcours

Comme indiqué précédemment, la loi du 14 mars 2016 était venue compléter le sens et la forme que devait prendre le PPE et le rattacher explicitement à la notion de parcours, pour en faire « un outil au service de l'enfant, garant de ses besoins fondamentaux, de la cohérence et de la concertation de l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la vie de l'enfant »⁴³. L'article L. 223-1-1 relatif au PPE a évolué depuis, puisqu'il a été modifié successivement par la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 - art. 49 et celle du 7 février 2022⁴⁴.

Lors de l'étude sur le PPE publiée en 2016 par l'ONPE, 83 départements avaient engagé la mise en place de cet outil à un niveau plus ou moins abouti. Dans 10 départements, le document

42. ONPE (2016, juillet). *Op. cit.*

43. *Ibid.*

44. L'article 49 de la loi du 24 décembre 2019 prévoit qu'un bilan de santé et de prévention est obligatoirement réalisé à l'entrée du mineur dans le dispositif de protection de l'enfance et que les besoins de prévention et de soins permettant d'améliorer l'état de santé physique et psychique de l'enfant doivent être intégrés au projet pour l'enfant, tandis que l'article 11 de la loi du 7 février 2022 prévoit que le projet pour l'enfant « formalise une coordination de parcours de soins, notamment pour les enfants en situation de handicap ».

PPE était en cours de rédaction, dans 32 il était en cours de déploiement, et 41 départements déclaraient l'avoir mis en place « de manière effective »⁴⁵.

Aujourd'hui, il est toujours délicat de mesurer quantitativement le degré de déploiement du PPE. Selon le rapport du sénateur B. Bonne sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance paru en 2023, seuls 27 départements sur les 83 interrogés en 2019 par le ministre de la Santé mettaient systématiquement en œuvre un PPE, et certains départements n'en prévoyaient un que pour une infime partie des mineurs confiés (le rapport ajoutant que le PPE, lorsqu'il est mis en place, « reste trop souvent un document administratif formel et peu utile pour les enfants »)⁴⁶. Les nombreux retours de terrain sur ces sujets montrent en effet que, dans les départements où ils existent, les PPE ne sont pas utilisés et mobilisés d'une façon toujours systématique et homogène.

Plusieurs professionnels impliqués dans le pilotage et l'animation des Cessec le reconnaissent d'ailleurs pour souligner la nécessaire cohérence de tous ces outils de la loi du 14 mars 2016 : « *Quand on a regardé nos outils, on s'est rendu compte qu'on n'était pas bons par rapport au PPE [...]. En fait, c'est un peu la boîte de Pandore qu'on a ouvert : une poupée russe qui était la Cessec et, dessous, il y avait plein d'autres choses à regarder donc on a dû réactualiser le PPE* » (cadre au sein d'un service départemental). Mais ils soulignent aussi que, même s'il n'est pas partout systématiquement déployé, le PPE a permis des changements de pratiques et des points de vigilance.

Avant tout, les travaux sur le PPE ont pu consolider l'arrimage autour de la question des besoins fondamentaux de l'enfant et, comme le montre cette citation, sur les possibilités d'évolution des réponses parentales à ces besoins : « *Sur la question des pratiques au niveau des territoires, on est quand même de plus en plus à se recentrer sur le droit de l'enfant [...] et sur ses propres besoins. On a la mission de soutien aux parents pour que la situation évolue, mais c'est aussi se demander où se situe l'intérêt de l'enfant, et est-ce que l'intérêt de l'enfant c'est le soutien aux parents ? Concernant les PPE, on les construit dans la réflexion sur les besoins et ce qui a fait danger, afin de pouvoir revenir auprès des parents sur l'évolution sur l'année. Est-ce qu'il y a eu évolution ou non ? S'il n'y a pas d'évolution, à un moment donné, on va être très clairs avec eux aussi sur les raisons : "Est-ce que vous n'êtes pas capables, est-ce que vous ne voulez pas, est-ce que vous ne pouvez pas ?" [...] En tout cas, ce sera évoqué* » (responsable de territoire).

Les représentants de la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (FNADEPAPE), pour souligner le changement de paradigme auquel invite le PPE mais également la nécessité de sa mise en place, expliquent : « *Nous, on l'appelle Parti Pris pour l'Enfant, ce qui est quand même un signifiant, fort. Ça veut dire qu'on arrête de s'occuper de la problématique organisationnelle de l'aide sociale à l'enfance, en tous cas que ce n'est pas ça qui doit gérer le projet de l'enfant* » (président de la FNADEPAPE).

Une cadre d'un service départemental de l'ASE raconte par ailleurs comment la mention des quatre domaines de vie à explorer dans le PPE⁴⁷, et en particulier celui de la relation avec les tiers, a occasionné un travail de sensibilisation des équipes de terrain. Dans son département,

⁴⁵. ONPE (2016, juillet). *Op. cit.*

La majorité des départements ayant répondu à l'enquête avaient enclenché une réflexion autour du PPE entre 2010 et 2014 et, parmi les départements pour lesquels il était alors déployé, 2012 était : « la date médiane de mise en place de la démarche PPE [...] soit cinq ans après la loi du 5 mars 2007, et ce à des niveaux variables selon les modes de prise en charge et d'accompagnement ».

⁴⁶. Bonne, B. (2023, juillet). *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance*. Sénat. [\[en ligne\]](#)

⁴⁷. Article D. 223-15, créé par le décret n° 2016-1283 du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant prévu à l'article L. 223-1-1 du CASF.

des liens durables complémentaires de ceux construits sur le lieu d'accueil de l'enfant confié sont, depuis, mieux repérés et soutenus, ce qui est fondamental dans une logique de parcours de vie : « *La loi de 2016 est venue vraiment mettre l'accent sur quelles sont les personnes ressources de l'enfant dans son parcours. La question peut être de parrainage, de tiers bénévoles : des choses qui n'étaient pas dans la culture de travail. On a dû [...] amener à penser autre chose que simplement les liens aux parents, à se dire : "peut-être que, dans la boucle, il peut y avoir un entraîneur sportif qui peut aussi avoir un impact très important chez cet enfant, et peut-être qu'il faut aussi qu'on aille travailler ça. Peut-être que le parent d'un meilleur copain ou d'une meilleure copine a aussi un impact très positif dans la vie de cet enfant, et peut-être qu'on peut penser autrement les choses" ».*

2.2. Le repérage et l'étayage des liens pluriels et durables

Le soutien des liens pluriels et durables pose notamment la question du recours à l'accueil par des proches. Il ressort des données de la littérature scientifique que cette modalité reste minoritaire dans le cadre de la protection de l'enfance en France alors qu'à l'étranger on constate une mobilisation plus ancienne et en hausse de l'entourage des enfants confiés⁴⁸.

Quelques départements ont commencé à structurer des partenariats voire à mobiliser des professionnels ou des services dédiés au repérage et au soutien des liens pluriels et durables – les professionnels étant alors aussi positionnés sur des missions en lien avec le sujet des suppléances parentales longues : pilotage de la Cessec, conseil technique sur le travail autour des liens de filiation, etc. La plupart du temps, cependant, cette démarche d'inclusion de personnes ressources pour l'enfant ou d'appui à ces liens apparaît plutôt à l'état de projet ou de perspective. Ces sujets ont été peu spontanément évoqués par les départements dans le questionnaire national précité (même s'ils figurent parmi les premiers mentionnés dans le champ de libre expression globalement peu renseigné sur leurs réflexions et pratiques concernant l'accompagnement des placements longs). Six départements ont évoqué l'accueil par des tiers dignes de confiance, et 5 le parrainage et/ou l'accueil durable et bénévole. Le terme de « *dispositifs permettant des désinstitutionnalisations* » apparaît aussi, sans davantage de précisions sur ce qu'il recouvre. Les départements répondants disent réfléchir ou développer ces liens tiers en particulier pour « *les enfants non adoptables* » et/ou pour que le lieu d'accueil ne soit pas le seul repère pour l'enfant, comme l'explique le Vaucluse : « *Dans le cadre des placements longs, l'enjeu selon nous est de définir un projet pour l'enfant à long terme en lui permettant de construire plusieurs repères stables autres que les lieux d'accueil, en s'appuyant sur la société civile. En effet, aujourd'hui, le lieu d'accueil reste encore trop souvent le seul repère pour l'enfant placé* ». De tels liens, à condition qu'ils soient sécurisants et stables pour les enfants, répondent à leurs besoins fondamentaux et participent à contrer le risque de rupture et d'isolement soudain au passage à la majorité ou lorsque s'arrête le placement.

Dans quelques départements, les candidats à l'adoption sont, au tout début de leur démarche, informés de ces modalités d'engagement auprès d'un enfant. Cela peut permettre de les aider à affiner la nature exacte de leur projet, mais nécessite une certaine vigilance : « *Attention qu'on ne fasse pas : "Tu n'es pas assez bon pour être parent, tu vas en ADB. Tu n'es pas assez bon pour ADB tu vas au parrainage". C'est des projets différents* » (responsable de service Adoption). Avec prudence également, quelques acteurs témoignent de la reconnaissance de liens significatifs, par le biais de ces modalités, entre des enfants confiés et des professionnels les ayant pris en charge.

48. ONPE (2024). *L'accueil des enfants par un proche*. Revue de littérature. [en ligne]

Des départements ont par ailleurs développé depuis un certain temps l'accueil par des tiers dignes de confiance : un département évoquait, à l'occasion d'un entretien avec des professionnels (avril 2023), outre un travail en lien avec une association locale de parrainage et la mise en place de groupes de travail sur l'accueil durable et bénévole, environ 200 enfants « *suivis en tiers digne de confiance* », pour des accueils généralement pérennes chez des tiers plutôt issus de l'entourage familial. Ces prises en charge, privilégiées par la loi du 7 février 2022 (voir art. 375-3 modifié du CASF), devraient se développer ainsi que les services chargés de les accompagner, les modalités de cet accompagnement ayant été renforcées par un décret du 28 août 2023 (art. D. 221-24-2 du CASF).

C'est dans cette perspective notamment que s'inscrivent les quelques dispositifs d'accompagnement des tiers dignes de confiance repérés, comme celui, précurseur, existant en Haute-Savoie depuis 2008 et porté par l'association Rétis⁴⁹. Ce service participe à soutenir les solidarités familiales qui existent (avec le constat que souvent les tiers dignes de confiance assument cette fonction avant d'en avoir le statut), à travers une intervention articulée autour de quatre axes : une aide aux aidants incluant les notions de conseil, d'évaluation, de soutien et de répit ; une approche de médiation entre tiers et parents (pour gérer les conflits autour de la prise en charge des enfants) ; un suivi du développement de l'enfant, notamment sur la question de ses loyautés et attachements ; un soutien matériel au tiers (par le versement de l'indemnité journalière). Mis en place par décision du juge des enfants ou du président du conseil départemental, l'accompagnement démarre par une évaluation des besoins de l'enfant et des besoins d'accompagnement du ou des tiers dignes de confiance et des parents. L'équipe intervient par des visites au domicile du tiers, des temps de rencontre dans les bureaux ou à l'extérieur, des propositions de temps individuels pour les enfants, parfois des temps en présence de l'enfant et des parents pour les parents qui ont des droits de visite libres ou en présence d'un tiers (visites médiatisées).

Un travail structuré ou en cours de structuration existe donc bien, dans quelques départements, sur le repérage et le soutien de liens tiers pour les enfants en situations de suppléance parentales longues. Il peut s'accompagner, comme dans le Nord, de formations sur les conférences familiales⁵⁰.

49. Une fiche sur le dispositif réalisée dans le cadre de cette étude est disponible [\[en ligne \]](#)

50. La conférence familiale en protection de l'enfance désigne un processus de prise de décision par la famille visant la réduction du (risque de) danger vécu par un enfant. Outre l'enfant et ses parents, la notion de « famille » désigne leur réseau de proximité et de confiance qui peut intégrer la famille proche et élargie, les amis, les relations de voisinage et autres personnes significatives de la vie quotidienne. L'étayage institutionnel est présent à travers la compétence de médiation d'un coordinateur. Source : ONPE (2023). L'accueil des enfants par des tiers : des formes et des besoins pluriels. *ONPE Synthèses*, 14. [\[en ligne \]](#)

Encadré 3 - Le repérage et le soutien de liens tiers dans le département de l'Ain

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2023 a permis aux acteurs départementaux de monter un projet en trois volets ayant pour dénominateur commun la mobilisation de la société civile pour les enfants de l'ASE : l'accompagnement des tiers dignes de confiance, le développement du parrainage et celui de l'accueil durable et bénévole par un tiers. Au moment d'un entretien avec les professionnels pilotes (avril 2023), le département travaillait depuis un an avec une association qu'il finançait intégralement *via* les fonds de la stratégie nationale pour développer la mobilisation de la société civile. Une dizaine d'enfants étaient accueillis dans le cadre d'un accueil durable et bénévole par un tiers, avec des statuts très différents : délégations d'autorité parentale, pupilles de l'État ou accueil provisoire. Le parrainage était aussi utilisé comme un « *outil de prévention par la PMI et la polyvalence de secteur* », donc possiblement pour des enfants au domicile de leurs parents comme pour des enfants confiés.

Les professionnels impliqués dans le portage de ces dispositifs ont souligné le besoin de sensibilisation et d'information, ainsi que le lien à penser avec la question du statut : « *Nous avons aussi dû beaucoup au départ expliquer ce que c'était que l'accueil durable et bénévole par un tiers comme une possibilité pour les enfants en dehors de l'assistance éducative pour pouvoir à un moment donné, sécuriser le parcours de ces enfants qui, potentiellement, n'iraient pas à l'adoption. Certains adultes font le choix de pouvoir être des adultes qui vont élever des enfants sans être à cette place de parent, sans adoption. Mais pour ça, il faut passer par la question du statut* » (responsable à la protection de l'enfance et à l'adoption au conseil départemental).

Cependant, des professionnels et des représentants des enfants et anciens enfants confiés avertissent : ce travail avec des tiers n'est bénéfique que s'il s'inscrit dans une véritable logique de protection, et de sécurisation de liens ressources. Certains représentants des enfants confiés rencontrés dans le cadre de l'étude ont en effet souligné, d'une part, que les accueils par des tiers bénévoles ne pouvaient se concevoir comme des réponses par défaut à des problématiques de places en accueil familial ou en établissement. D'autre part, ils ont mis en évidence que les liens construits *via* le parrainage (ou le mentorat) se devaient d'être « *véritables* » – estimant notamment que ne répondent pas aux besoins des enfants confiés des pratiques en visioconférence, ponctuelles et/ou non tenues sur la durée, et qu'est nécessaire une sensibilisation, sinon une formation des personnes volontaires, aux spécificités de la prise en charge des enfants ayant des expériences de maltraitance et de placement.

Ces initiatives pour repérer et soutenir l'existence pour l'enfant de liens pluriels et durables avec des personnes qui pourront l'accompagner au long de son parcours, en s'appuyant sur les dispositifs juridiques existants, manifestent une préoccupation pour la stabilité de ses relations et une forme de projection dans la construction de son devenir. En ce sens, elles contiennent des enjeux de projets de vie, lesquels pourraient ne pas concerner que la situation des pupilles de l'État auxquels ce type de démarche est aujourd'hui juridiquement réservé.

2.3. Le soutien au processus de narrativité

Les discontinuités qui caractérisent les itinéraires de vie des enfants placés impliquent, comme le souligne avec force B. Golse⁵¹, « la protection de l'histoire des enfants ainsi que la protection de la garantie qu'on accorde à cette histoire ». La narrativité apparaît comme un processus de mise en lien d'expériences diverses (sensations, images, mots), qui repose sur un travail de co-construction entre l'enfant et les adultes qui prennent soin de lui. Elle va permettre au sujet de « pouvoir un jour raconter son histoire et, plus encore, de se la raconter à lui-même, ce qui est l'un des fondements importants des assises narcissiques »⁵². B. Golse observe que, si personne ne peut changer les événements de son passé, se réconcilier avec son enfance ou son avenir change tout pour l'avenir.

L'étude s'est intéressée aux pratiques et aux supports permettant de retracer et raconter l'histoire de l'enfant. Ce questionnaire interrogeait, au-delà des outils administratifs (PPE, dossier de l'enfant, etc.), ceux soutenant le processus de narrativité et permettant le travail avec l'enfant et/ou ses parents.

Ces outils regroupent :

- les supports de type albums de vie, physiques et/ou numériques, permettant de documenter les événements de vie, les grandes étapes du développement de l'enfant, mais aussi la mémoire de son environnement (environnements relationnels et matériels, lieux de vie, d'apprentissage, de vacances, cercles de sociabilité...), de ses goûts et préférences, de ses habitudes, etc. ;
- les représentations graphiques permettant de dresser une cartographie de la structure familiale ainsi que des relations entre les membres, et/ou de retracer les événements qui ont marqué l'histoire familiale et de l'enfant. Ces outils peuvent être plutôt systémiques (comme le génogramme) ou davantage chronologiques (comme les frises, lignes de vie, etc.).

Concernant l'album de vie, aucune question n'était dédiée dans le questionnaire national. Cependant, plusieurs champs ouverts (sur les outils utilisés par les départements, ou de libre expression sur les configurations de placement long) auraient pu permettre de l'évoquer. Un seul département l'a fait, et les rencontres de terrain ont ensuite confirmé que ce support n'existait pas partout ou que son utilisation reposait surtout, pendant le placement, sur des initiatives personnelles d'accompagnants du quotidien. Dans plusieurs départements cependant, les albums de vie sont utilisés à certaines étapes du parcours de l'enfant. C'est le cas en particulier :

- au tout début de la vie (à la maternité, en pouponnière, en accueil familial du bébé : potentiellement pour toutes les configurations de placement pendant les premiers jours/mois de vie, mais avec davantage de systématisme pour les enfants nés sous le secret) ;
- parfois autour de la question du changement de statut, mais surtout à l'issue du processus : lorsque l'enfant devient pupille et que sont effectués les projets de vie et bilans d'adoptabilité.

Le Pas-de-Calais, par exemple, place la rédaction de l'histoire de vie de l'enfant au cœur de la méthodologie de projet d'adoption tardive – tout en reconnaissant l'intérêt de le faire idéalement en amont, au cours des placements longs. Selon P. Liébert, psychologue et responsable du pilotage et de l'accompagnement du projet de vie dans le département, cet exercice renforce la capacité de l'enfant « à se raconter et se définir dans le temps et les générations de façon

51. Golse, B. (2021). La protection de l'enfance au regard de la narrativité. *Cahiers de l'enfance et de l'adolescence*, 6, 11-17.

52. Golse, B. (2022). La construction de la narrativité. Trois niveaux dans le développement comme dans le soin. *Dialogue*, 235, 51-65.

cohérente et compréhensible »⁵³. Il explique que la pratique du livre d'histoire de vie confirme « la continuité de l'existence de l'enfant pour éviter le morcellement », en même temps qu'elle « clarifie et rend légitime les relations d'appartenance qui se sont créées avec lui ». Pour les intervenants et les parents adoptifs, elle permet en outre une meilleure compréhension de l'enfant – et en particulier « son itinéraire d'ensemble, les traumatismes vécus, ses ressources et points de vulnérabilité »⁵⁴.

Dans la Somme, l'album de vie est investi comme un outil de travail pour les enfants sur leur parcours mais aussi comme un objet pour lui et pour l'adulte qu'il deviendra. Les professionnels accompagnants, assistant familiaux notamment, y ont été sensibilisés. Un psychologue et un référent du pôle Adoption et liens de filiations sont mandatés pour accompagner l'enfant et réaliser son album, en lien avec le référent ASE. Tout album est doublé d'une copie, intégrée au dossier de l'enfant, pour éviter les pertes mais aussi parce que des enfants « à 18 ans ou à la sortie de l'ASE, le brûlent ou le détruisent (comme pour tirer un trait sur des années difficiles), mais ils le regrettent ensuite et peuvent vouloir le retrouver » (responsable du pôle Adoption et liens de filiation). Un album de vie dématérialisé était en expérimentation au moment de l'étude, hébergé sur un site accessible et facile à alimenter par les différentes catégories de professionnels autorisés (assistants familiaux, autres lieux d'accueil de l'enfant, référents...). Dans ce département comme ailleurs, toutefois, le manque de temps des accueillants du quotidien pouvait constituer un frein à la construction et l'utilisation des albums de vie : « *Tous les enfants sont censés avoir un album de vie mais les professionnels manquent de temps, et pour certains de réflexes (il faut du temps pour se dire qu'on va s'occuper de l'album de vie, surtout qu'en général ils veulent que ce soit joli, décoré, etc.)* ». Cela contribue à expliquer que cet album n'existe que peu, voire pas sans portage politique, ou qu'il ne soit (re)travaillé et complété qu'au moment du projet de vie et d'adoption.

Sur les questions de formalisation et documentation de l'album de vie, il existe des outils pré-imprimés constitués de différentes rubriques, certains étant propres aux départements. Cependant, plusieurs professionnels rencontrés ont souligné l'intérêt de soutenir la démarche tout en laissant l'initiative du support à l'enfant et à ses accueillants du quotidien. Ils notent que l'implication de l'enfant est nécessaire pour que l'album constitué lui ressemble, et pour qu'y figure ce qui compte et a compté pour lui. Concernant la conservation des albums, préoccupation évoquée dans la Somme, plusieurs modalités ont été évoquées : création de plusieurs copies physiques de l'album par les accueillants du quotidien, enregistrement de l'album dans un « coffre numérique ».

Du côté des représentations graphiques relatives à la chronologie et aux personnes de/dans la vie de l'enfant, ont surtout été évoquées les frises chronologiques et « lignes de vie ». C'est le cas par exemple dans le Morbihan, qui explique qu'elles sont un moyen de repositionner les étapes importantes de la vie de l'enfant depuis sa naissance, permettant parfois d'aborder les motifs du placement : « *ça parle beaucoup et l'enfant peut le garder [...] Ça met du sens et ça balise aussi. Des enfants, qui parfois n'ont plus les repères de dates mais surtout d'événements, n'arrivent pas forcément à restituer ce qui est à l'origine de quoi. Et, ça, c'est vraiment un outil très important* » (éducatrice). Compléter la frise ou la ligne de vie implique souvent de rechercher des informations sur des événements et des éléments de contexte, donc de mobiliser les dossiers ou de retourner vers les acteurs de la prise en charge lorsque ceux-ci sont lacunaires. L'enfant, ses parents et ses proches peuvent participer à ce travail, à condition d'un étayage par des professionnels ressources formés à la démarche. C'est le cas également pour le travail autour

53. Liébert, P. (2015). *Op. cit.*

54. *Ibid.*

des génogrammes, mentionné dans plusieurs rencontres départementales. Les professionnels, avec l'enfant, le nomment parfois « arbre généalogique », le terme étant plus parlant pour lui, ou en tous cas à connotation moins technique : « *Génogramme c'est peut-être un peu plus barbare pour les enfants. Mais on peut construire l'arbre généalogique avec l'enfant pour voir déjà comment lui se repère dans sa généalogie d'origine. Et puis qui il est à même de positionner, parler des liens des personnes entre elles...* » (responsable de service protection juridique des mineurs). Comme pour les autres outils, le recours au génogramme n'est pas systématisé dans les départements qui l'utilisent mais il est souvent mobilisé en lien avec le projet de vie – avec une collaboration impliquant généralement les professionnels de l'ASE, du service Adoption et des psychologues.

Quelques services accompagnants ont précisé que certains de leurs arbres généalogiques intégraient la famille d'accueil et ses ascendants/descendants, lorsque cela faisait sens pour les enfants accompagnés. À l'accueil familial thérapeutique Pré Médard de Poitiers⁵⁵, des situations ont pu appeler de tels arbres incluant à la fois la famille naturelle et celle d'accueil, notamment lorsque les enfants se sentaient très affiliés à la famille d'accueil. La citation qui suit explique comment et pourquoi se travaille ce type d'outils, mais souligne aussi l'importance des liens tiers dans la vie d'enfants en placement long : « *Il a vraiment fallu coucher [les liens] sur le papier, en consultation avec la psychologue qui suivait l'enfant en individuel. Le petit appelle la famille d'accueil tata et papa (un peu tonton maintenant qu'il est plus grand). Par contre au niveau grand-parental, les parents de l'assistante familiale sont "papi et mamie" [...] et, une année où on était en difficulté pour gérer les vacances, l'assistante familiale a dit : "Mais est-ce qu'ils pourraient aller chez mes parents ?". Donc on s'est retrouvé dans une situation où [les enfants] allaient en vacances chez papi et mamie, et où ils baignaient là-dedans, tout en allant régulièrement nourrir les animaux dans la famille d'accueil. Avec des activités, comme l'étiquetage des haricots verts pour faire des bocaux [...]. Et donc, dans l'arbre généalogique recomposé, intégrant la famille d'accueil, on a intégré aussi les "frères et sœurs" de la famille d'accueil. Et, tout ça, ça permet d'amener la question de la narrativité chez ces enfants. Ces moments où ils viennent se questionner permettent d'être des tuteurs de narrativité. On va reprendre l'histoire, on va leur redire, mais à un moment où leur développement cognitif est différent, leur développement social... ils vont avoir une autre compréhension [...]. C'est comme nous on a pu faire avec nos parents dans un développement normal : la possibilité de revenir questionner notre histoire [...]. La narrativité, c'est une zone de construction identitaire de l'enfant, forte. C'en est un des piliers » (pédopsychiatre).*

Possibilité de comprendre son histoire, d'en dire quelque chose, de s'en souvenir, et possibilité de compter sur des liens stables sont donc bien fondamentaux pour ces enfants aux parcours longs et complexes. Se pose également pour eux la question de la protection par le statut : comment en évaluer le besoin, et comment (re)penser les organisations pour examiner et gérer les situations pouvant appeler de telles dispositions ?

2.4. Les ressources théoriques et outils pour apprécier le besoin de modifier le statut

Deux types de situations sont susceptibles d'entraîner des prises en charge en suppléance longue et de justifier d'une vigilance quant au besoin de protéger l'enfant dans un cadre juridique plus pérenne que l'assistance éducative : les situations de délaissement parental et les situations d'incapacité parentale chronique, qui peuvent dans certains cas se recouper. Évaluer ces situations est une action particulièrement délicate pour les services sociaux. Ces

⁵⁵. Une fiche sur le dispositif est disponible [\[en ligne\]](#)

évaluations ont pour objectif de clarifier la situation de l'enfant, du point de vue de ses relations et liens avec ses parents et des répercussions de ces derniers sur son développement. Conduire ces démarches avec rigueur et méthode est une façon de rechercher le meilleur respect des enfants et des familles concernés.

Concernant le délaissement parental, il est en droit français considéré lorsque les parents n'ont pas entretenu avec l'enfant les relations nécessaires à son éducation et à son développement pendant une durée d'une année, les parents ne devant pas avoir été empêchés par « quelque cause que ce soit » d'entretenir ces relations (Code civil, art. 381-1). Les situations de délaissement préoccupent depuis longtemps, considérées comme des « abandons différés »⁵⁶ ou comme des « abandons de fait »⁵⁷ d'enfants qui sont en situation de prise en charge par les services de protection. Différents travaux cliniques, au Québec notamment, ont conduit à identifier des indicateurs qui doivent alerter quant à un risque de délaissement. Certains de ces indicateurs ont été repris dans des documents départementaux élaborés pour soutenir le travail des professionnels. S'ils ne peuvent pas être utilisés de façon systématique, ils constituent des balises quant au besoin d'envisager la prise en charge d'un enfant dans la durée et une modification du cadre juridique de sa prise en charge. À partir d'une étude menée en 1991 au Québec, des indicateurs de délaissement ont notamment été proposés par G. Turcotte, ils conduisent à porter attention à quatre dimensions : les antécédents et le vécu des parents avant la conception de l'enfant, le vécu psychologique de la grossesse, les aspects quantitatifs et qualitatifs du lien entre l'enfant et ses parents avant le placement et ces mêmes aspects après le prononcé du placement, enfin les intentions des parents par rapport à l'évolution du placement et ses répercussions sur l'enfant⁵⁸.

Des cadres de services départementaux rencontrés pour l'étude soulèvent également le problème du maintien en régime d'assistance éducative de certains enfants dont les parents présentent une déficience mentale et avec qui, parfois, les liens ne prennent pas sens.

Un deuxième cas de figure concerne les situations de dysparentalités majeures ou d'incapacités parentales chroniques, dans lesquelles l'expression et l'exercice des fonctions parentales adéquates sont gravement entravées. Au regard des données de la clinique contemporaine et pour les rendre accessibles, E. Bonneville-Baruchel propose une approche des troubles de la parentalité qui distingue plusieurs problématiques. Selon cette chercheuse, certaines situations se caractérisent par une incapacité parentale momentanée, en raison d'une désorganisation psychique consécutive à un événement ou un contexte traumatogène, d'autres par une incapacité parentale lorsque les parents sont en difficulté dans l'exercice des fonctions parentales, par ignorance ou manque d'un environnement soutenant. L'incapacité parentale chronique est en lien avec une maladie mentale grave affectant soit les deux parents, soit un seul des parents sans que l'autre puisse assurer auprès de l'enfant un rôle actif et permanent de substitution et de protection contre les effets délétères de la pathologie du parent malade⁵⁹. Outre la présence chez l'un des parents d'un trouble mental important et chronique que l'autre ne peut contenir ou la présence de ce type de trouble chez les deux parents, plusieurs types de manifestations

56. Launay, C., Soulé, M., Veil, S. (1980). *L'adoption. Données médicales, psychologiques et sociales*. ESF.

57. Rainville, S. et al. (2001). *L'abandon d'enfants. Dépister, accepter, accompagner*. Référence citée dans Liébert, P. (2015). *Op. cit.*

58. Turcotte, G. (1991). *L'identification des facteurs associés à l'abandon et au délaissement d'enfant : une application de la technique Delphi*. Centre des services sociaux du Montréal Métropolitain, Service de la recherche, Direction des services professionnels. Référence citée dans Liébert, P. (2015). *Op. cit.*

59. Bonneville-Baruchel, E. (2020). Penser la clinique contemporaine des troubles de la parentalité : l'incapacité parentale, un nouveau paradigme ? Dans J. Jung, F. D. Camps (dir.), *Psychopathologie et psychologie clinique, perspectives contemporaines* (p. 279-289). Dunod.

constituent des jalons d'évaluation des dysparentalités majeures : une errance multiforme, des addictions banalisées et répétées à des drogues, toxiques ou à l'alcool, une implication indirecte de l'enfant dans des scènes de violence, l'absence ou une défaillance chronique de la capacité à maîtriser ses pulsions, l'impossibilité d'accepter une part de responsabilité dans la situation de souffrance ou de trouble développemental de l'enfant, des conflits, une fuite ou un détournement à des fins personnelles par rapport à l'aide proposée. La prise en compte des répercussions de ces éléments sur le développement de l'enfant est un aspect très important de l'évaluation. Il apparaît dans le travail de terrain réalisé pour l'étude que les services bien renseignés sur la notion d'incapacité parentale chronique, et bien outillés pour repérer ces situations, sont davantage susceptibles d'interroger le maintien de l'autorité parentale, au regard notamment du besoin de stabilité de l'enfant dans son parcours. Une équipe de professionnels d'un service départemental explique, par exemple : « *Nous avons tous été formés au référentiel ESOPPE⁶⁰ car l'évaluation [...] est prépondérante et doit permettre le lien avec le projet pour l'enfant. Les deux premières années de l'enfant dans le service, notamment, sont essentielles pour évaluer les compétences parentales : soit on observe qu'il y a des capacités et une possibilité d'étayage (les parents peuvent mobiliser les compétences parentales et l'enfant pourra vraisemblablement réintégrer la famille), soit on voit que certains parents ne peuvent pas acquérir les compétences (et ne le pourront sans doute jamais) et, là, il y a un vrai besoin de travailler le projet de vie, et donc aussi d'interroger le statut. L'objectif est d'offrir à l'enfant un projet de vie autre que de rester à l'ASE jusqu'à 18 ans* ».

Hormis ces outils élaborés et/ou diffusés au niveau départemental, la question se pose de mettre à la disposition de tous les territoires un guide validé d'évaluation du risque de délaissement parental.

2.5. Les dispositifs d'évaluation et d'examen de la situation et du statut des enfants confiés

Les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés⁶¹ existent désormais assez largement sur le territoire national. L'enquête sur l'évaluation et l'évolution du statut juridique de l'enfant confié réalisée dans le cadre de la présente étude et à laquelle ont répondu 97 départements révèle que 83 % d'entre eux disposent d'une telle commission, et que seuls 2 % n'ont pas pour projet d'en mettre en place (résultats arrêtés au 15 janvier 2023).

C'est davantage que lors de la précédente enquête nationale sur le degré de déploiement des Cessec, également réalisée par l'ONPE un an après l'adoption du décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016 encadrant le fonctionnement et la composition de ces commissions. À l'époque de cet état des lieux, 17 départements étaient sans commission ou projet de commission, et pour 34 départements la commission était à l'état de projet ou en cours de mise en place⁶².

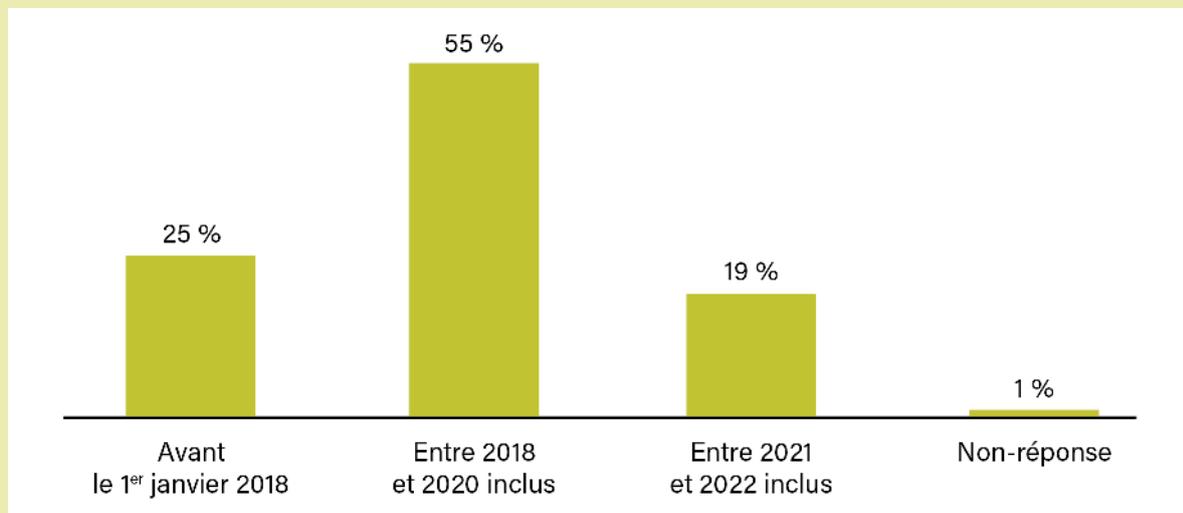
D'après l'enquête réalisée pour la présente étude, un quart des actuelles Cessec ont été créées en 2017 ou avant [graphique 3], dont 9 % avant le 1^{er} janvier 2017. Plus de la moitié l'ont été entre 2018 et 2020 inclus, et 19 % postérieurement (en 2021 ou 2022 inclus). Ces résultats montrent qu'une partie des instances d'évaluation et d'examen du statut qui existaient lors du précédent état des lieux ont évolué, pour correspondre désormais aux commissions telles que décrites par le décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016.

⁶⁰. Référentiel utilisé dans ce département depuis longtemps, et également déployé dans de nombreux départements avant qu'un référentiel national porté par la HAS ne soit proposé. Le référentiel ESOPPE propose des éléments de connaissance sur les incapacités parentales chroniques, ainsi que des grilles d'évaluation et de repérage.

⁶¹. Voir [article L. 223-1](#) et [articles D. 223-26 à D. 223-27 du CASF](#).

⁶². Chiffres correspondant à une campagne d'enquête dont les résultats avaient été arrêtés au 7 novembre 2017. Source : ONPE (2018, avril). *Op. cit.* [en ligne]

Graphique 3 - Date de création des Cessec



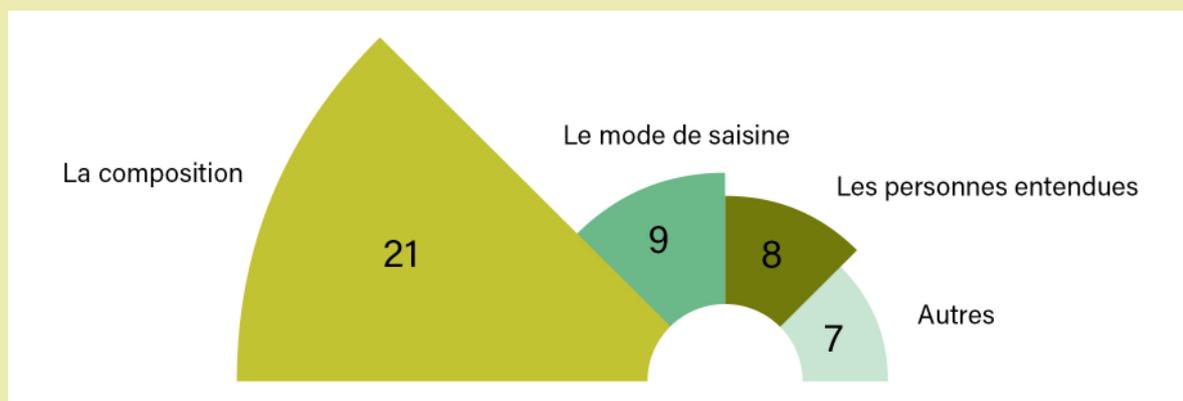
Lecture - 25 % des départements ont créé leur Cessec avant le 1^{er} janvier 2018.

Champ - France entière (80 départements disposant d'une Cessec).

Source - ONPE, enquête par questionnaire sur l'évaluation et l'évolution du statut juridique de l'enfant confié (résultats au 15/01/2023).

Plus d'un tiers des départements ayant aujourd'hui une Cessec indiquent d'ailleurs explicitement que celle-ci a été modifiée depuis le précédent état des lieux de l'ONPE.

Graphique 4 - Les principales modifications de la Cessec



Lecture - 21 départements ont évoqué une modification de composition de leur Cessec depuis janvier 2018.

Champ - France entière (28 répondants à cette question à choix multiples).

Source - ONPE, enquête par questionnaire sur l'évaluation et l'évolution du statut juridique de l'enfant confié (résultats au 15/01/2023).

Les principales modifications portent sur la composition de la Cessec [graphique 4] : les départements évoquant ce type d'évolution (21), rapportent surtout des changements de membres plutôt dus à un turn-over du personnel ou à des fins de mandats. Par ailleurs, si un département évoque la perte d'une catégorie de professionnels (les représentants des établissements), plusieurs au contraire ont vu leur Cessec s'élargir, soit pour une mise en conformité avec le

décret, soit pour ajouter des membres suppléants et faciliter ainsi le maintien de réunions où sont correctement représentées les différentes catégories de membres⁶³.

Depuis janvier 2018, les autres modifications évoquées par les départements portent sur :

- les personnes entendues : 8 départements ont apporté des précisions, pour 6 d'entre eux pour signaler que sont désormais auditionnés les professionnels au plus près de l'enfant sur son lieu d'accueil⁶⁴.
- les modes de saisine (9 départements) : au titre des précisions, 4 départements mentionnent une systématisation ou un renforcement de l'examen des situations d'enfants de moins de 3 ans confiés⁶⁵, même si celui-ci ne se fait pas toujours en Cessec. 3 départements précisent que la Cessec est saisie pour les situations les plus complexes et/ou concernant les plus de 3 ans, mais ce mode d'examen des situations ne reposant pas que sur la Cessec correspond en fait à une organisation décrite par les départements à plusieurs autres endroits du questionnaire, et régulièrement rencontrée dans les visites de terrain (voir description de ces systèmes *infra*). Concernant les modifications des outils permettant la saisine, des « fiches saisines » sont mentionnées à 4 reprises, 2 départements en décrivant la création et deux l'abandon (au profit soit de la transmission du PPE, soit d'entretiens participatifs impliquant les familles).
- de manière plus marginale, 2 départements expliquent avoir revu leurs outils et/ou procédures (notamment de repérage, avec des items d'observation davantage centrés sur l'impact sur l'enfant). Sont aussi mentionnées des questions logistiques avec l'évocation d'une augmentation de la périodicité des réunions des Cessec ou encore l'utilisation occasionnelle de visioconférences pour les auditions en Cessec. Ces pratiques, assez peu décrites dans le questionnaire, ont en revanche été régulièrement retrouvées dans le matériau de terrain, les départements ayant augmenté la périodicité des réunions expliquant que cette initiative répondait au besoin d'examiner davantage de situations. Les pratiques de visioconférence, quant à elles, ont pu d'abord s'imposer dans le contexte d'épidémie de COVID-19, afin de ne pas totalement suspendre l'activité des Cessec. Elles ont parfois été maintenues (même si le présentiel est privilégié et reste perçu comme plus favorable aux échanges), plutôt dans des formats mixtes présentiel/visioconférence, pour s'assurer de réunir tous les professionnels mais surtout permettre à ceux au plus près de l'enfant, et aux familles elles-mêmes, d'être entendus.

Le questionnaire et les entretiens dans les services départementaux font ressortir que les modèles d'organisation de l'évaluation et de l'examen du statut demeurent pluriels.

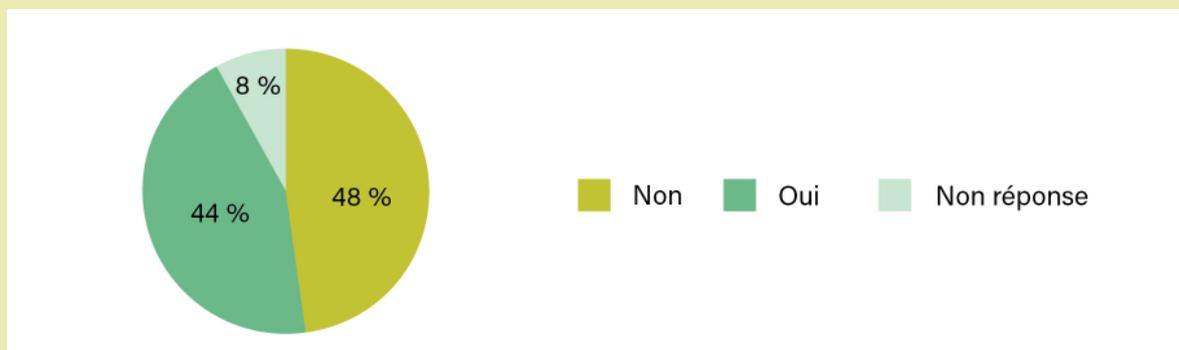
D'après le questionnaire, deux modes de faire, presque également représentés sur les territoires, caractérisent les départements disposant d'une Cessec. En effet, 44 % de ces départements déclarent analyser en Cessec toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé, et 48 % expliquent avoir couplé la Cessec à d'autres modalités d'examen des statuts [*graphique 5*].

⁶³. Les catégories de personnes nouvellement intégrées aux Cessec ont été peu précisées. Celles citées sont : un professionnel de la direction départementale, une « *personne qualifiée en droit de la famille* », et, dans une même Cessec, un psychologue et un pédopsychiatre ainsi qu'un avocat. Enfin, un département a en projet d'intégrer un représentant de l'association Repairs (réseau d'entraide d'enfants et anciens enfants placés).

⁶⁴. 2 départements ont sinon mentionné l'audition de référents enfance famille/cadres ASE ; 1 l'audition de mineurs à leur demande.

⁶⁵. L'obligation d'évaluation systématique des situations de jeunes enfants confiés étant passée des enfants de moins de 2 ans aux moins de 3 ans avec la loi du 7 février 2022.

Graphique 5 - Toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé passent-elles en Cessec ?



Lecture - 44 % des départements disposant d'une Cessec déclarent y passer toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé.

Champ - France entière (80 départements disposant d'une Cessec).

Source - ONPE, enquête par questionnaire sur l'évaluation et l'évolution du statut juridique de l'enfant confié (résultats au 15/01/2023).

Une mise en regard de ces réponses avec celles portant sur le nombre de situations examinées par département permet de faire l'hypothèse que les départements déclarant passer en Cessec « toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé » n'intègrent pas nécessairement en Cessec l'examen tous les six mois de toutes les situations de jeunes enfants confiés⁶⁶. Ces situations de jeunes enfants peuvent être regardées dans d'autres cadres (groupe de professionnels ou service qualifié, cadres territoriaux, référents de situations...), et ne sont remontées en Cessec que celles pour lesquelles il est estimé que se pose la question d'un changement de statut. Est donc surtout caractéristique de ces départements ayant répondu « oui » à la question *supra* (graphique 5), un mode de faire consistant à solliciter systématiquement l'avis pluridisciplinaire de la Cessec lorsqu'est supposé un risque d'inadaptation du statut aux besoins de l'enfant – des démarches relatives au changement de régime juridique ou de statut ne pouvant être engagées sans avis préalable de cette instance.

Les départements déclarant ne pas examiner en Cessec toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé sont plutôt des départements accueillant beaucoup d'enfants confiés. En effet, parmi ces 38 départements n'examinant pas en Cessec toutes les situations, 25 accueillent un nombre d'enfants confiés supérieur au chiffre médian d'enfants confiés par département (qui était de 1467 enfants confiés en 2021, selon les données de l'enquête sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance de la DREES⁶⁷) et 13 accueillent un nombre d'enfants confiés inférieur à cette médiane. Par ailleurs, un seul du groupe des 13 plus gros départements en nombre d'enfants confiés (plus de 3000 enfants) déclare examiner toutes les situations en Cessec⁶⁸ – *a contrario*, un seul département parmi les 10 accueillant moins de 500 enfants confiés déclare ne pas examiner toutes les situations en Cessec.

⁶⁶. À titre indicatif, 29 % des départements déclarant passer en Cessec « toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé » n'ont examiné qu'une ou aucune situation d'enfant de moins de 2 ans en Cessec, en 2021.

⁶⁷. Plusieurs items de notre questionnaire portant sur des données 2021 (comme par exemple le nombre de situations d'enfants examinées en 2021 par la Cessec), nous avons retenu et utilisé, pour une mise en regard, les [données sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance](#) de la DREES pour l'année 2021. Les chiffres 2022 sur l'activité des Cessec n'étaient pas encore connus des départements, lors de l'enquête ONPE dont la passation s'est déroulée entre juillet 2022 et janvier 2023.

⁶⁸. Les autres se répartissant en « examen non exclusif en Cessec » (9 départements) et non-réponses (3 départements).

On n'observe en revanche pas de lien significatif entre la date de création des Cessec et un choix préférentiel pour l'un des fonctionnements (examen en Cessec de toutes les situations pour lesquelles un changement de statut est envisagé *versus* d'une partie de ces situations).

Les rencontres avec les acteurs des services départementaux renseignent de manière plus précise sur des fonctionnements, mais également sur les réflexions et expériences qui les ont sous-tendus. En Loire-Atlantique, la Cessec étudiée, au moment des entretiens (juin 2023), surtout les situations complexes nécessitant un avis, mais d'autres espaces de travail et groupes professionnels ressources existent et se structurent pour apporter soutien, conseil et expertise en matière de réflexion sur les statuts.

Encadré 4 - Focus sur l'organisation en Loire-Atlantique

Concernant les enfants de moins de 3 ans confiés, le circuit décrit était le suivant : les situations sont d'abord toutes regardées *via* des requêtes informatiques, puis de manière plus approfondie sur les territoires ou certains services d'accueil, en lien avec le service Adoption décrivant comme une « pré-Cessec » cette phase de travail. L'objectif est d'affiner la compréhension des situations, et de déterminer si certaines peuvent être à risque de délaissement ou d'inadaptation du statut : « *Quand je commence à parler aux territoires, quand je donne un nom, [on peut me dire] d'abord qu'il n'y a pas de problème de statut. [...] Et quand on regarde vraiment, concrètement dans cette pré-Cessec, dès que ma collègue pose des questions... "Et le papa, il est dans la place ? Les visites sont toujours tenues ? Est-ce que la maman propose quelque chose ou demande des nouvelles de son enfant en dehors des visites réglementaires ? Est-ce que tu penses qu'un retour est possible ? Quid des autres enfants (parce que, des fois, les autres enfants sont pupilles) ?" Dès qu'on creuse un tout petit peu on s'aperçoit que quelques situations ont besoin d'être étudiées* » (responsable du service Adoption et accès aux dossiers).

Les situations à risque de délaissement et complexes sont ensuite proposées en Cessec pour avis – celles pour lesquelles la situation de délaissement apparaissant comme assez évidente ne faisant pas nécessairement l'objet d'un examen dans ce cadre.

Le service Adoption structurait en 2023 un système de référence par territoire, afin que chaque territoire puisse identifier un professionnel du service Adoption référent sur les questions de changement de statut. L'intervention de ces référents est envisagée sur demande des travailleurs sociaux et cadres territoriaux, en cas de question, de doute sur une situation ou sur les démarches à effectuer, etc. Un groupe de psychologues s'est d'autre part déjà impliqué sur le sujet du délaissement et représente une autre ressource pour les professionnels, principalement sur le plan clinique : « *Ils ont proposé un guide pour objectiver et se dire aussi que le délaissement n'est pas uniquement une absence de rencontre. Ils ont travaillé avec des outils cliniques [...], c'était une initiative locale de psychologues. Une fois par mois, ce groupe délaissement se réunit et propose à des collègues de pouvoir vraiment expliquer "comment je peux aborder mes doutes sur le lien avec l'enfant, comment je peux objectiver ce que je sens un délaissement (par exemple quand il y a des visites en présence d'un tiers qui n'apportent rien à l'enfant) ? Réfléchir à ce qu'est un empêchement des parents, qu'est-ce que construire un projet différent, comment l'aborder ?" ».*

Des outils juridiques et pratiques sur le statut, allant du courrier type à la requête type, ont par ailleurs été travaillés par le service Adoption avec des magistrats (juges des enfants et chambre civile concernée), et sont mis à la disposition des professionnels. Enfin, un chantier relatif à l'information/sensibilisation des professionnels était en cours au moment de l'entretien, ainsi qu'une démarche de modification du nom du service Adoption, pour le rendre davantage représentatif des questions travaillées – notamment aux yeux des enfants et des familles, qu'une mise en relation avec des professionnels d'un service « Adoption » peut dérouter, lorsque l'adoption n'est pas pour eux une perspective envisagée ou souhaitable.

Dans la Somme, les questions du statut et des liens de filiation se structuraient au moment de l'échange avec les professionnels (mai 2023) autour d'un service Adoption et liens de filiation et d'une Cessecc se réunissant chaque trimestre.

Encadré 5 - Focus sur l'organisation dans la Somme

Le pôle Adoption et liens de filiation se compose d'une responsable, de 4 référents (assistants sociaux de formation), d'1,2 ETP de psychologue et d'un secrétariat. Ce service est sollicité par les professionnels de terrain pour des conseils sur les dossiers d'enfants pour évaluer les liens de filiation, effectuer les albums de vie avec les référents et intervenir sur l'évaluation de l'adoptabilité (sur le champ de l'adoption, il collabore par ailleurs aussi avec les correspondants du Conseil national d'accès aux origines personnelles [CNAOP]). Il intervient, notamment avec la psychologue, sur les situations délicates ou dans les moments délicats – par exemple pour préparer l'enfant à revoir son parent, et sur toutes les configurations précitées.

Une « cellule de veille », créée avant la loi de 2016 et maintenue depuis pour participer à l'examen des statuts, se composait en mai 2023 de la responsable et d'un référent du pôle Adoption et liens de filiation. Environ 25 situations d'enfants y était examinées chaque mois (pour 2 000 enfants placés), l'examen se faisant :

- sur demande des territoires, les situations étant présentées par leurs référents ;
- *via* des requêtes informatiques effectuées sur SOLIS pour identifier (de 2016 à 2022) les enfants placés de moins de 2 ans (environ 50 enfants dans le département), et depuis 2022 pour identifier les enfants placés de moins de 3 ans (environ 120 enfants) ;
- *via* l'accès à toutes les décisions concernant les enfants confiés judiciairement : « *Si les droits de visite sont réservés, je me penche sur ces situations. Si l'absence est longue, j'envoie aux professionnels concernés le questionnaire sur l'évaluation du délaissement [qui est un outil pour les professionnels]* » (responsable du pôle Adoption et liens de filiation).

Parallèlement, 4 Cessecc annuelles ont lieu (une par trimestre), avec 4 dossiers choisis par séance en concertation entre la responsable du pôle Adoption et liens de filiation et les territoires d'action sociale. La responsable du pôle est responsable de la synthèse du dossier et des relations avec l'avocat rédigeant la requête.

À Lyon Métropole, le service juridique enfance-famille assure le secrétariat de la Cessecc et intervient en soutien des professionnels sur les questions de statut, sur un plan surtout technique, ainsi que pour l'aide au repérage de situations d'inadaptation de celui-ci. Le service Parcours de l'enfant, pupilles et adoption (PEPA) rattaché à la direction de la prévention et de la protection de l'enfance pilote le dispositif et intervient auprès des enfants, au moment du changement de statut et après.

Encadré 6 - Focus sur l'organisation à Lyon Métropole

L'unité « droit des personnes et des entités d'accueil », également appelée unité juridique enfance-famille, est compétente sur les questions relatives à l'autorité parentale et aux droits des mineurs : « pour toutes les questions, de la plus petite question du quotidien sur les actes usuels, ou grosses procédures de changement de statut, ou éventuellement aussi les procédures pénales » (juriste). Elle intervient dans trois espaces où sont interrogées les questions de liens et de statut :

- les « pré-Cessec », rencontres organisées par l'unité juridique enfance-famille et le service Parcours de l'enfant, pupilles et adoption (PEPA) auprès des équipes enfance des différents territoires de la Métropole de Lyon deux fois par an, pour faire un repérage des situations d'enfants qui pourraient nécessiter un changement de statut. Les situations sont repérées selon trois critères relevés sur les jugements d'assistances éducatives : le placement de deux ans, la délégation de signature et les droits de visites réservés ou suspendus. Un avis est donné soit de rester en veille sur la situation, soit de réaliser une requête (délégation ou retrait d'autorité parentale, déclaration judiciaire de délaissement parental, tutelle), soit de faire une synthèse, soit d'inscrire la situation en Cessec.
- les « synthèses », c'est-à-dire des rencontres entre les professionnels qui interviennent dans la situation de l'enfant et l'unité juridique enfance-famille. Elles ont lieu pour les situations pour lesquelles le besoin de changement de statut est assez clair, lorsque se pose « une urgence particulière à réfléchir », et préférentiellement pour les situations d'enfants de moins de 3 ans (sauf lorsqu'il est évalué que le regard pluridisciplinaire de la Cessec est nécessaire) pour pouvoir plus rapidement engager des procédures, généralement en vue d'adoption. Ces synthèses préexistaient à la création de la Cessec.
- la Cessec, existant depuis 2017, qui se réunit tous les mois et où sont examinées 2 à 3 situations d'enfant ou de fratries. Son organisation et son secrétariat sont assurés par l'unité juridique enfance-famille, en lien avec le service PEPA et la direction de la protection de l'enfance.

Un des premiers éléments de constat après la mise en place de la Cessec ayant été le manque de présentation de dossiers, a d'abord été testée une pratique de requête *via* logiciel, peu concluante, qui a amené à imaginer un nouveau fonctionnement pour les situations des enfants de moins de 3 ans confiés (en cours de déploiement au moment de l'enquête). Les professionnelles de l'unité juridique enfance-famille ont mis en place un repérage systématique tous les six mois avec la pouponnière du lieu d'accueil d'urgence de la Métropole de Lyon et envisagent de faire de même avec les services de placement familiaux, pour identifier des situations et constituer une liste de situations à risque qui feraient l'objet d'un suivi régulier – pour repérer le plus tôt possible des décrochages ou bascules susceptibles de justifier des changements de statut.

Plusieurs départements fonctionnant avec une Cessec et une/des modalités alternatives d'examen du statut rapportent qu'en Cessec ne sont généralement pas traitées les situations de délaissement évidentes à caractériser. Ce choix de fonctionnement n'est cependant pas celui de tous les départements, puisque d'autres systématisent au contraire l'examen en Cessec de toutes les situations de délaissement, même évidentes. C'est le cas par exemple à Paris, dont la Cessec n'examine en revanche pas les situations de délégation d'autorité parentale. Dans le Nord, pour les enfants qui sont déjà pris en charge au titre d'une délégation d'autorité parentale ou d'une tutelle confiées au conseil départemental mais pour lesquels le statut semble inadapté, l'équipe en charge de la Cessec se rend sur les territoires pour apporter son éclairage à l'autorité administrative et préconiser, le cas échéant, une autre option.

Les choix de types de situations à étudier en Cessec peuvent donc être assez divers, mais la constante, d'un département à l'autre, réside dans une priorité donnée aux situations particulièrement complexes, posant question, et ne faisant pas consensus pour les professionnels impliqués dans la première étape d'examen des situations (nommée, selon les départements, pré-Cessec, cellules de veille, concertations ou synthèses statuts, etc.). Pour ces situations, le regard pluri-institutionnel et pluriprofessionnel de l'instance est toujours recherché. Cependant, si plusieurs départements soulignent le caractère ressource de l'instance, comme ici : « *La Cessec s'appuie notamment sur les compétences des juges des enfants sur les critères du retrait d'autorité parentale ou du délaissement, et sur les compétences des psychiatres sur les possibilités d'évolution des parents et la possibilité de travailler sur les relations* », d'autres rapportent des différences de vue majeures au sein de la Cessec parfois très « *personnes dépendantes* » et générant une instabilité dans l'instance – avec, par exemple, des magistrats se relayant ou se succédant, tour à tour moteurs dans la compréhension des critères multiples du délaissement et de l'empêchement, ou *a contrario* dans une appréciation centrée sinon limitée à la question de l'absence de rencontre (ou de possibilité matérielle d'organiser la rencontre, dans le cas de l'empêchement). C'est pourquoi certains acteurs départementaux et judiciaires rencontrés préconisent une formation obligatoire des membres de la Cessec sur les notions abordées en commission, sous un angle à la fois juridique et clinique – voir *infra* les initiatives de formation et d'outillage de tous les professionnels impliqués dans le parcours de l'enfant.

Concernant les situations à remonter en Cessec, et plus généralement sur la question du changement de statut, il est notable aussi que quelques départements préconisent d'aller d'abord au-devant du parent pour l'interroger sur le lien et sur ce qu'il souhaite pour le devenir de son enfant, en évoquant avec lui, quand le risque de délaissement est étayé, la possibilité de procéder à une remise volontaire de l'enfant à l'ASE en vue d'une admission comme pupille de l'État (voir *infra*, encadré 8). Les départements qui procèdent de la sorte préconisent que cette démarche soit portée par plusieurs professionnels (en général un inspecteur/référent ASE et le référent éducatif, un psychologue, etc.), à la fois pour apporter une pluralité de regards, des possibilités de positionnements différenciés vis-à-vis des personnes (enfants et parents), mais aussi pour partager la charge émotionnelle et la difficulté auxquels exposent de tels échanges avec les familles. De telles pratiques posent donc aussi la question de la supervision des professionnels impliqués.

Il est intéressant également d'observer les départements sans Cessec, car si certains ne semblent pas engagés dans une démarche de travail sur les statuts et le parcours de l'enfant, d'autres au contraire disposent d'instances ou modalités d'examen parfois anciennes. Cela signifie que la question du parcours de vie, de la protection par le statut n'est pas évacuée des réflexions de certains départements sans Cessec.

Dans l'Orne par exemple, la Cessec n'était qu'en projet au moment de l'enquête par questionnaire, mais la question du statut était abordée lors des réunions pluridisciplinaires dédiées à l'évaluation annuelle de la situation et, depuis 2010, existe un comité technique de révision des statuts fonctionnant avec une psychologue extérieure au service de l'ASE – avec 33 situations étudiées dans cette instance en 2021. Le département expliquait que, pour cette démarche de travail : « *la vigilance est mise sur les enjeux de chaque étape sans que l'adoption de l'enfant soit visée ou parlée de manière anticipée* ». Il précisait aussi avoir particulièrement travaillé en 2022 la remise de l'enfant à l'aide sociale à l'enfance par les parents, à chaque stade décisionnel et d'accompagnement – une dizaine de procès-verbaux ayant été signés et les enfants admis comme pupilles de l'État.

En Meurthe-et-Moselle, la Cessec était en projet au moment de l'enquête. Mais, depuis 2016, le département s'était engagé à étudier de façon plus systématique les situations d'enfants

confiés susceptibles de relever d'un changement de statut. Une commission interne de révision des statuts avait été mise en place sur l'ensemble des territoires – l'âge de 3 ans pour l'examen des jeunes enfants confiés ayant été retenu d'emblée, dans un souci de cohérence avec les dispositifs propres aux plus petits. Une démarche de numérisation des dossiers sur un espace partagé avec les territoires, et de traitement statistique des données avait également été mise en œuvre, pour faciliter le partage entre les services internes et l'analyse globale de l'activité. Le département souhaitait pour 2023 une opérationnalité de la Cessec, en espérant conserver, dans ce système, une réactivité quant aux délais de traitement des situations.

Pour en terminer avec l'état des lieux de la mise en place des Cessec, on peut pointer enfin que quelques départements déclaraient disposer d'une Cessec, mais sans que celle-ci semble en activité au moment de la passation de l'enquête (deuxième semestre 2022) et/ou sur l'année précédente. Les réponses au questionnaire, en pareil cas, sont généralement assez pauvres et ne permettent pas de comprendre précisément les motifs de dormance de chaque instance concernée.

L'analyse globale de ce qui fait frein et levier en la matière mérite qu'on s'y attarde, car elle permet de comprendre qu'une démarche de protection par le statut nécessite la conviction et l'implication de tous les acteurs du système, depuis les décideurs en charge du portage jusqu'aux professionnels au plus près de l'enfant.

3. Protection par le statut : le besoin d'une chaîne de responsabilité articulée et adhérent à cette démarche

3.1. Dépasser les freins : le portage institutionnel et les autres leviers

Dans l'enquête par questionnaire comme dans les rencontres de terrain, de nombreux professionnels ont souligné la nécessité d'une conviction et d'un portage politiques s'inscrivant dans la durée.

La construction et la mise en place d'une instance Cessec, mais dont le portage s'est arrêté une fois la commission installée, est en effet un écueil cité par plusieurs départements. Des professionnels impliqués dans la modélisation et l'installation de certaines Cessec ont pu rapporter que celles-ci étaient rapidement devenues sous-employées, avec peu de saisines et donc peu de dossiers à analyser. Ils l'expliquent à la fois par un défaut de constance du portage par la direction enfance-famille et, du côté des acteurs impliqués dans la chaîne d'accompagnement et de décision, par des « *manques de réflexes* » voire des réticences au changement de culture impulsé par la Cessec : « *Je me suis rendu compte que les personnes sont ancrées dans des routines de pratiques que la loi vient bousculer. Nous on était vraiment sur le fait que cette Cessec c'est pas juste une loi qu'on applique, comme une vitrine [...] ça pose vraiment plus globalement la question de : "c'est quoi protéger un enfant ?". Dans le cadre de son placement, la protection n'est pas qu'une question de mise à l'abri. C'est aussi une question plus psychique : "Jusqu'où on va dans les liens avec certains parents ? Qu'est-ce qu'on fait vivre aux enfants ?". Nous aussi, on peut peut-être impacter des choses qui sont peut-être négatives pour eux, et on ne se rend pas compte à quel point on les malmène, ces enfants-là. La Cessec fait partie de ces dispositifs qui doivent permettre de faire déclic ou électrochoc, dans certaines situations [...] et, de manière vraiment très humble, de se dire : "Peut-être que là, il faut qu'on fasse autrement. Là on nous éclaire d'une autre façon". [La Cessec] devrait être considérée dans ce qu'elle peut apporter dans la vie d'un enfant et dans son parcours. Ça va au-delà du cadre légal, c'est vraiment une autre façon de penser la protection de l'enfance* » (cadre dans un service départemental).

Par réticences au changement de culture, ces professionnels entendent donc d'une part une difficulté, pour certains professionnels autour de l'enfant (accompagnants du quotidien, cadres ASE, magistrats...), à travailler dans une optique autre que celle d'un soutien pouvant conduire à créer ou restaurer de la compétence parentale, des liens parents-enfant stables et

non pathogènes, etc. : « On est beaucoup centrés sur l'aide à la parentalité mais parfois il n'y a pas de parentalité et ça met mal à l'aise certains collègues qui se construisent sur des représentations "juge des enfants". 80 % de leur travail, c'est juge des enfants, MECS, famille d'accueil. Et là on leur propose de travailler un projet complètement différent » (responsable d'un service Adoption); « Dans mon service on était très frileux sur tout ce qui était trop ferme et définitif parce que l'idée c'était quand même de travailler à restaurer des liens. [...] On n'est pas du tout rompus au fait de solliciter des choses trop définitives, et il y a aussi la crainte de se tromper : une tendance à se dire : "Après tout, pourquoi pas ? Les gens peuvent changer, prendre conscience, évoluer" » (éducatrice référente ASE).

Il est d'autre part complexe et inconfortable de s'interroger sur ce qui, dans le système de protection, est susceptible de mettre à mal les enfants. Pourtant, la dimension systémique, organisationnelle, peut se mettre en travers d'un idéal de prise en charge dans les parcours d'enfants. Elle constitue par ailleurs une catégorie à part entière de freins à l'opérationnalité des dispositifs Cessec. Les acteurs rencontrés rapportent :

- à l'échelle de chaque professionnel : une intensité de travail, un nombre de situations à gérer et une fragilité de ces situations impliquant que trop de décisions et d'orientations de travail soient prises au coup par coup, sans vision suffisamment globale, dynamique et diachronique;
- à l'échelle de l'organisation : des instabilités institutionnelles, parfois liées au fort turn-over des directions enfance-famille ou dans les juridictions, qui ne permettent pas de faire du projet Cessec une priorité ou d'en stabiliser le fonctionnement.

Dans ces contextes, une crainte des acteurs peut être que le dispositif Cessec ne « surajoute une charge de travail », c'est pourquoi certains montages de Cessec ont été pensés pour lever cette appréhension et apporter concrètement des solutions.

Des départements se sont par exemple organisés en préconisant l'utilisation de documents déjà utilisés par les professionnels pour la saisine et l'examen des situations (rapports de situations, projets pour l'enfant, ordonnances, etc.) plutôt que des notes spécifiques. De même des départements incitent leurs Cessec à rédiger un avis précis et argumenté afin qu'il représente une ressource mobilisable pour le montage du dossier judiciaire ultérieur (soit en le transmettant dans les pièces jointes au dossier, soit en en reprenant les termes pour la rédaction des requêtes). D'autres ont mis à disposition des compétences spécifiques en soutien des professionnels impliqués dans la situation (référénts ASE et professionnels accompagnant l'enfant), aux différentes étapes de l'évaluation et des procédures relatives au changement de statut. Comme indiqué dans les expériences départementales décrites *supra*, des psychologues peuvent intervenir pour évaluer, d'une part, les configurations de dysparentalité, délaissement, empêchement du parent (etc.) et, d'autre part, les effets sur l'enfant des troubles parentaux ou du lien, des incapacités parentales, etc. Ils peuvent également être sollicités en soutien de l'enfant, des parents, et/ou des professionnels dans les processus de changement de statut – pour recueillir leur parole sur la situation et la manière dont ils la vivent, leurs souhaits et craintes pour l'avenir, et contribuer à imaginer des accompagnements adaptés dans ce contexte : « Dans le travail social, on n'est pas préparés à accompagner un parent à lâcher la rampe, par rapport à son enfant. Alors que, parfois, les allers-retours du parent sont davantage motivés par la culpabilité que par l'intérêt pour l'enfant, ou en tous cas un intérêt durable. Certains parents nous le disent : qu'ils reviennent parce qu'ils se sentent coupables, parce que c'est dur de se dire qu'on ne peut pas y arriver. Certains sont soulagés qu'on leur parle de la possibilité d'un changement de statut, et les psychologues peuvent aider à accompagner ces situations » (responsable adjointe d'un service Enfance, liens et filiation). Des juristes peuvent également être mobilisés autour des dispositifs

d'examen du statut, à la fois pour venir en appui sur les définitions juridiques (autorité parentale, délégation et retrait d'autorité parentale, déclaration judiciaire de délaissement parental, statut de pupille de l'État...) mais aussi concrètement pour les procédures (requêtes, suivi des dossiers au tribunal, etc.). Le recrutement ou la mise à disposition de ces catégories de professionnels compétents sur le champ du droit (souvent issus de services juridiques, administratifs ou adoption) offre aux professionnels de terrain réassurance et soutien technique, en particulier à certaines étapes comme lors de la rédaction des requêtes. Cela requiert en effet d'utiliser un raisonnement et des formulations différents des préconisations contenues dans un rapport d'échéance transmis au juge des enfants, exercice dont les travailleurs sociaux de l'ASE sont plus familiers : « *On a eu des blagues de collègues qui ne faisaient pas exprès mais qui mettent un point d'interrogation pour le retrait de l'autorité parentale. On a tellement l'habitude du juge des enfants en disant : "on vous laisse le choix" que là ils mettaient un point d'interrogation. Alors que, si tu veux divorcer dans ta requête, tu ne mets pas un point d'interrogation à la fin avec ton avocat. Non, tu vas demander la garde des enfants, une pension... Avec le civil tu es celui qui attaque et tu demandes quelque chose. Ou alors ils demandaient retrait d'autorité et, en bas, ils mettaient délaissement. Et juridiquement les magistrats de la 8^e chambre étaient coincés. Donc voilà, on fait l'interface pour bien répondre à leurs besoins* » (responsable de service Adoption).

Un autre frein identifié du côté des professionnels, par rapport aux démarches d'examen du statut, se situe du côté de ce que le processus oblige à dévoiler. Plusieurs cadres en charge du portage et/ou de l'animation des Cessec expliquent en effet que des professionnels ont pu leur rapporter un sentiment de devoir justifier de leur action avec, sous-jacente, une crainte d'être jugés pour la manière dont ils ont géré le parcours et les accompagnements : « *Clairement, la Cessec, personne n'avait envie d'y aller parce que ça faisait peur. Le fait de se dire : "on doit justifier de sa pratique et de tout ce qu'on a pu faire pour les parents", de montrer aussi qu'on les a rencontrés, que c'est dans une temporalité raisonnable par rapport à l'enfant... C'était très compliqué à accepter par les équipes* » (cadre dans un service départemental).

Ces craintes d'être jugés sur le travail effectué peuvent rencontrer parfois celle de ne pas savoir suffisamment bien documenter les situations. Et en effet, les situations ne le sont pas toujours. Plusieurs professionnels rencontrés évoquent une culture de l'oralité en protection de l'enfance, et une attention portée davantage sur le faire que sur le dire : « *Les travailleurs sociaux font énormément de choses dans les situations sauf que, à l'écrit dans les rapports, les magistrats faisaient remonter le fait qu'ils ne mettent pas tout ce qu'ils font auprès des parents. Parce que ça leur paraît tellement normal, du quotidien, qu'ils en oublieraient quasiment de dire qu'ils ont rencontré à telle et telle période les parents. Donc on leur a demandé qu'ils soient plus attentifs à mettre en lumière tout le travail accompli au niveau de l'enfant, des parents et des familles* » (conseiller technique); « *Notre gros travail, effectivement, ça a été de sortir de la culture de l'oralité parce que quand on dépose une requête et qu'on est dans le cadre de la justice, c'est la logique de la preuve qui prévaut* » (responsable protection de l'enfance et adoption dans un service départemental). A contrario, parfois, la volonté de raconter de manière exhaustive les parcours de vie et de prise en charge peut ralentir la remontée des dossiers vers les instances d'examen du statut : « *Certains disent : "On a envie vraiment d'être sûr que le dossier est bien bouclé pour pouvoir vous le transmettre. Parce que, en gros, on ne veut pas vous présenter un travail mal fait". On sent, derrière qu'il y a ce côté... peut-être pas jugement mais regard sur le travail effectué, qui est très fort* » (conseillère technique).

Enfin, interroger le statut renvoie au travail d'évaluation (comme expliqué au sous-chapitre précédent), et en cela la démarche est difficile à mettre en œuvre lorsque les professionnels sont insuffisamment arrimés à des bases théoriques régulièrement actualisées et à une expérience pratique sur le lien parent-enfant, les compétences parentales, les besoins fondamentaux de

l'enfant, le repérage de ses signes de souffrance, etc. Lorsque ces référentiels ne sont pas partagés, cela explique que des professionnels préfèrent se référer chacun à « leur » évaluation, malgré le risque d'inertie que comporte une telle option de travail : « *Il y a de telles divergences, peu de consensus sur les pratiques, que quand j'ai repris des situations, j'étais toujours très méfiante de ce qui avait été écrit avant. Je n'avais pas d'emblée confiance dans l'évaluation, donc j'avais à cœur de rencontrer les gens [...]. Il y a des situations où chaque nouveau référent qui arrive veut donner une nouvelle chance aux parents* » (éducatrice référente à l'ASE).

Ce sont donc plusieurs incertitudes qui peuvent insécuriser les professionnels pourtant compétents et bien positionnés pour repérer des situations de délaissement et d'inadaptation du statut : incertitudes parfois sur le bien-fondé de ce qui a déjà été fait, sur la possibilité de parfaitement en rendre compte, sur l'intérêt pour l'enfant de risquer de bouger les lignes, sur ce qui pourrait se passer après le changement de statut, etc. C'est pourquoi les résultats de la présente étude montrent qu'un étayage de tous les acteurs de la chaîne d'évaluation et de décision est nécessaire, non seulement à la création du dispositif Cessec, mais de façon continue ensuite, avec notamment la possible sollicitation des professionnels ressources précités.

Cela exige aussi divers supports, allant du référentiel ou guide sur les notions clés aux grilles et outils pratiques. Le Loir-et-Cher, par exemple, a mis en place un livret complet explicitant divers éléments : des concepts sur lesquels s'appuyer pour construire une culture commune départementale (autorité parentale, empêchement, caractère volontaire, relations nécessaires à l'éducation et au développement de l'enfant...), des précisions sur les différentes mesures de protection et dispositifs alternatifs contribuant à sécuriser les parcours – notamment les dispositifs permettant de proposer à l'enfant des liens sécurisants pluriels et durables. Figurent également dans le livret des grilles pour évaluer les situations et repérer celles à risque de délaissement parental, ainsi que des schémas des procédures. Tous ces éléments sont issus d'une démarche de travail ayant impliqué une mobilisation de la recherche et des grilles/outils d'évaluation français et étrangers – notamment québécois, mais adaptés par la « *conseillère technique qualité de vie de l'enfant* » (par ailleurs psychologue et chercheuse) et la responsable du service Adoption du département. Par ailleurs, des groupes de travail pluri professionnels et pluri institutionnels ont eu lieu pour contribuer à la sensibilisation de la Cessec et à sa création.

Enfin, concernant les supports et outils, quelques départements répondants au questionnaire national évoquent mobiliser plutôt des guides ou référentiels déjà existants pour l'évaluation des situations (ESOPPE, référentiel de la Haute Autorité de santé). Certains mentionnent que les bilans psychologiques du parent et sur la qualité du lien parent-enfant font partie des supports utilisés dans le cadre du travail sur l'adaptation du statut.

Sur un plan moins clinique, les quelques autres outils cités sont des « *fiches* » tantôt nommées « *saisine* », « *liaison Cessec* » ou « *examen* », généralement présentées sous forme de tableau ou document avec des items/rubriques à renseigner pour faciliter et harmoniser la remontée d'informations en vue des Cessec. Dans le questionnaire ou les entretiens de terrain ont parfois aussi été mentionnés des fiches, notes ou schémas de procédures, ainsi que des courriers types pour le volet judiciaire. Le Maine-et-Loire et le Morbihan, notamment, proposaient, outre la mise à disposition de professionnels pour du soutien et conseil⁶⁹, un référentiel permettant aux travailleurs sociaux de se repérer dans la procédure ainsi qu'une trame de rapport (pour le Morbihan) ou « *des documents portant sur les étapes des procédures* » ainsi que des courriers

⁶⁹. Dans le Maine-et-Loire une conseillère juridique de l'unité droit de l'enfant et adoption ainsi que la responsable de l'unité droit de l'enfant et adoption (également présidente de la Cessec). Dans le Morbihan un service central référent.

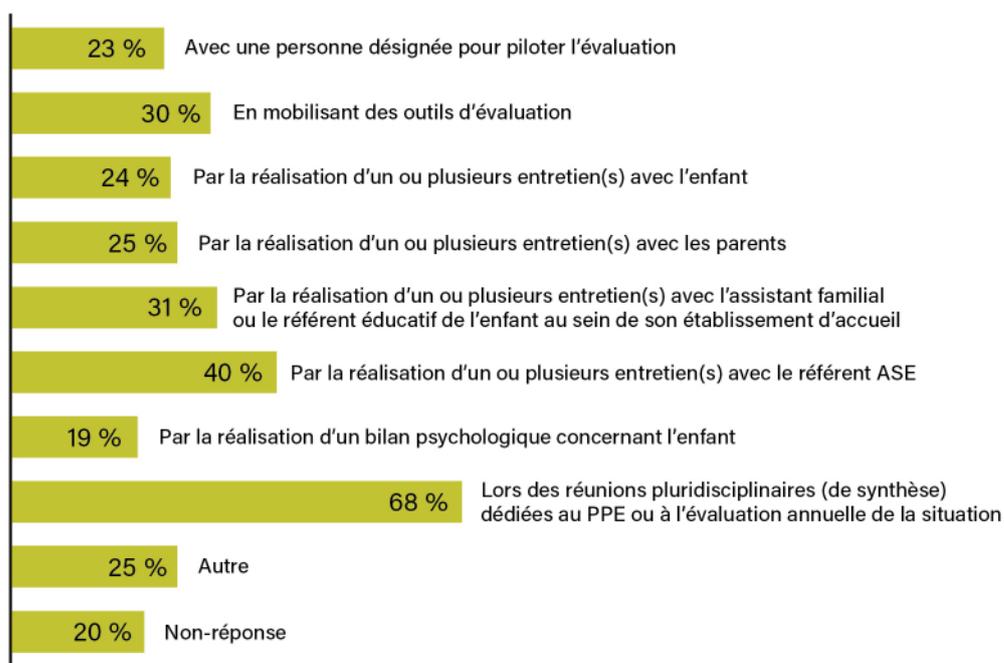
types à l'attention des acteurs en charge de la rédaction et du suivi des requêtes (pour le Maine-et-Loire).

3.2. Les circuits et périmètres de responsabilité jusqu'à l'avis de la Cessec

L'enquête par questionnaire a permis de dégager des tendances et d'identifier de quelle manière et quand peuvent être impliquées les différentes catégories d'acteurs autour de la question de l'examen du statut de l'enfant confié.

Elle révèle (*graphique 6*) que l'opportunité d'une évolution du statut est surtout évaluée lors des réunions pluridisciplinaires dédiées au projet pour l'enfant ou à l'évaluation annuelle de la situation (dans plus des deux tiers des départements répondants).

Graphique 6 - Comment est évaluée l'opportunité d'une évolution du statut de l'enfant confié ?



Note - Les répondants pouvaient sélectionner plusieurs réponses.

Lecture - 23 % des départements répondants évaluent l'opportunité d'une évolution du statut de l'enfant confié avec une personne désignée pour piloter l'évaluation.

Champ - France entière (97 départements répondants).

Source - ONPE, enquête par questionnaire sur l'évaluation et l'évolution du statut juridique de l'enfant confié (résultats au 15/01/2023).

Moins de la moitié des départements organisent un ou plusieurs entretiens dédiés avec le référent ASE (40 %) et/ou avec les professionnels au plus près du quotidien de l'enfant (31 % des départements). L'enfant et les parents sont encore moins sollicités à cette étape (dans moins d'un quart des départements), et des bilans psychologiques de l'enfant ne sont réalisés qu'à la marge (19 %).

Par ailleurs, un peu moins d'un tiers des départements déclarent, dans le questionnaire, mobiliser des outils d'évaluation, et moins d'un quart désigner une personne pour piloter l'évaluation. Lorsqu'ils précisent spontanément l'identité de ce pilote, des départements évoquent les responsables ou inspecteurs ASE (5 départements), les professionnels de l'unité adoption (3) et les référents éducatifs ASE (3). Dans 3 départements un poste est dédié à la coordination du processus de changement de statut⁷⁰.

Lorsque les départements décrivent leurs circuits et la place de chacun, la question du statut est surtout portée :

- d'une part par les référents ou professionnels de l'ASE, qui centralisent l'information, portent la démarche et parfois la requête ;
- d'autre part par les accompagnants du quotidien, qui font remonter leurs observations voire préparent des rapports concernant les enfants. Plusieurs départements précisent que ces accompagnants, et en particulier les assistants familiaux, sont conviés en Cessec pour partager leur analyse, être associés à la réflexion et/ou être informés.

L'enquête nationale par questionnaire révèle que les professionnels prévenus tôt d'un projet de changement de statut sont surtout les référents ASE (plus des deux tiers des départements déclarent les informer ou les solliciter sur ce sujet avant le passage en Cessec) et le référent éducatif de l'enfant au sein de son établissement d'accueil (près des deux tiers) – l'assistant familial étant légèrement moins sollicité à cette étape, même si plus de la moitié des départements déclarent les informer ou les mobiliser.

Les modalités d'accompagnement des professionnels citées consistent en des temps dédiés de concertation pluridisciplinaire, avec l'encadrement, ou par des professionnels et services ressources. Cet accompagnement peut porter sur des points techniques (comme la montée en compétence sur le volet juridique, de l'évaluation, des procédures et écrits...) mais également sur le soutien des ressentis, sur les souhaits des professionnels (notamment accompagnants) et sur l'accompagnement au changement. Quelques départements évoquent comme point de vigilance le besoin de soutien pour les assistants familiaux et les familles d'accueil, en cas de projet d'adoption – en particulier pour celles désirant adopter l'enfant, et si/quand les changements de statut n'aboutissent pas.

Outre le besoin (déjà mentionné) de comprendre les statuts, les procédures, et l'intérêt pour l'enfant d'une protection par le statut, on observe donc, du côté des professionnels, plusieurs types de soutien :

- soutien technique pour évaluer, analyser puis documenter/retranscrire, transmettre l'information ou la demande ;
- soutien lié aux questions de l'attachement de/à l'enfant, du lien, des impacts émotionnels et concrets que peut avoir, sur lui et ses accompagnants, un changement de statut. Car, les professionnels le disent : ces enfants accueillis sur le temps long sont investis, aimés, font souvent « *partie de la famille [d'accueil]* ». Et se pencher sur la question du statut est parfois vu comme un risque de voir l'enfant partir, ou de voir les équilibres bousculés.

Sur ce deuxième point il apparaît, à travers les rencontres de terrain, que les accompagnants du quotidien peuvent tantôt (sinon à la fois) être ressource ou obstacle à la démarche de changement de statut.

⁷⁰. Sont sinon cités marginalement un conseiller technique, un coordonnateur du projet pour l'enfant au sein de l'unité ASE compétente et un responsable territorial de protection de l'enfance.

Ils sont ressources en ce qu'ils peuvent être de fins évaluateurs de ce que vit l'enfant et de ce dont il a besoin – du fait de leur positionnement « du côté de l'enfant » : « *Souvent les familles d'accueil ont pressenti qu'un jour on pourrait en arriver là. Quand j'animais des groupes de parole de famille, d'accueil, nombre d'entre elles décrivaient déjà des situations de délaissement* » (psychologue); « *J'ai un exemple concret sur le département, une famille d'accueil me dit : "Je ne comprends pas, il y a un an, le papa est revenu comme une fleur alors que ça faisait cinq ans qu'il n'y avait aucune nouvelle, rien. Et, quand papa est revenu, ils lui ont mis le tapis rouge. Il a vu deux fois son enfant, qui a été très mal dans ces rencontres-là (c'est moi qui ai géré le très mal, le pipi au lit et autres). Mais ils lui ont mis le tapis rouge parce qu'il a l'autorité parentale : ça a duré deux séances et après le papa est parti sur d'autres occupations. Et c'est moi qui ait ramassé l'enfant à la petite cuillère". Donc les accueillantes familiales sont très sensibles à ça. [...] Elles perçoivent le lien ou l'absence de lien, et les effets sur l'enfant. Donc j'ai souvent les unités d'accueil familial qui poussent les unités ASE pour poser la question du statut. Des fois, on nous a appelé en disant "j'ai le droit de saisir la Cessac si l'ASE n'est pas d'accord ?". Et la loi le permet* » (responsable de service Adoption). Des assistants familiaux peuvent donc être proactifs sur ces questions, mais il arrive aussi que le partage de leurs intuitions et observations doive attendre la rencontre avec les professionnels ressources sur la question du statut : « *Parfois la sensibilisation et la prise de conscience se fait quand on intervient dans une famille d'accueil pour une situation d'enfant dont le statut est interrogé. L'assistante peut en arriver à dire : "Ah mais alors si Paul est délaissé, Marie l'est aussi", et on en parle ensemble* » (directrice de pôle Adoption et lien de filiation).

Mais les accueillants et accompagnants du quotidien, en particulier dans le cadre de placement familial, peuvent aussi être ambivalents voire opposants, dès que se pose sérieusement ou se concrétise la question du changement de statut. Cela peut arriver dans deux circonstances : soit pour des projets impliquant un possible départ de l'enfant de son lieu d'accueil, soit lorsqu'une adoption par la famille d'accueil est envisagée.

Concernant la perspective ou la crainte d'un départ de l'enfant, les professionnels expliquent qu'elle peut se mettre en travers du repérage de situations de délaissement, ou des démarches de changement de statut : « *Parfois les assistantes familiales ne nous sollicitent pas par méconnaissance, parfois aussi parce qu'elles ne veulent pas voir partir des enfants auxquels elles sont attachées (craignant que le changement de statut n'occasionne un départ et une séparation)* » (cadre dans un service départemental). Ils rapportent aussi que le positionnement de la personne qui accompagne l'enfant au quotidien, investie par lui comme figure d'attachement, est capital pour qu'un projet de changement de statut et/ou d'adoption fonctionne et profite à l'enfant : « *Une réussite d'un projet d'adoption qui n'est pas dans la famille d'accueil, c'est le lieu d'accueil qui peut faire tout le changement. [...] Parce que des fois c'est "je ne veux pas être sa mère (pour 1 000 raisons, des fois c'est ses propres enfants qui refusent), mais en même temps je ne suis pas prête à le laisser à d'autres bras". Et ça c'est extrêmement complexe. On a eu des fois des bilans où peut-être que l'enfant est prêt, mais si son lieu de départ ne travaille pas dans le même sens que nous, ça ne marche pas* » (responsable de service Adoption). C'est pourquoi les professionnels et personnes qualifiées rencontrés insistent sur le besoin que toute la chaîne d'acteurs travaille dans le même sens : « *Ce qui me paraît indispensable, c'est que la famille d'accueil soit un maillon avec nous, autour de la construction de ce projet. [...] On a d'abord un travail entre adultes à faire, et après que l'enfant sente que le projet qu'on va porter pour lui, il est porté par tout le monde. Par les soignants aussi, éventuellement que l'enfant peut voir* » (psychologue).

Cela exige de l'information et du soutien, pour ces accueillants du quotidien, mais aussi d'explorer avec eux les pistes de travail en cas de changement de statut. Dans ce cadre, plusieurs professionnels pointent qu'il faut être vigilants à ne pas présenter l'adoption de l'enfant comme

une évidence – et même à ne pas forcément aborder trop tôt cette question dans la discussion autour du changement de statut, dans la mesure où même les enfants faisant l'objet d'une déclaration judiciaire de délaissement parental et accédant au statut de pupille ne deviennent pas tous des enfants pour lesquels l'adoption est évaluée comme étant la meilleure issue, au terme du processus de travail sur le projet de vie et d'adoption.

Les retours de terrain montrent que le processus conduisant à l'adoption de l'enfant par la famille d'accueil est complexe, parfois douloureux et non exempt d'hésitations sinon de rétractions pouvant mettre à mal tous les protagonistes : « *Des assistantes familiales peuvent dire qu'elles souhaitent adopter l'enfant quand elles apprennent le projet de changement de statut... pour finalement se désister. C'est arrivé plusieurs fois, avec une vraie difficulté derrière à le dire à l'enfant. J'ai le souvenir de l'enfant venant se blottir sur les genoux de l'assistante familiale une fois pupille, avec l'assistante familiale n'arrivant pas à lui formuler quoi que ce soit et attendant que, nous, on lui dise qu'elle ne veut plus l'adopter. Ce sont des situations très compliquées : beaucoup de larmes, elles ne veulent pas adopter mais pas non plus laisser partir l'enfant* » (responsable de pôle Adoption et lien de filiation). Le même professionnel explique alors que ces situations doivent impliquer des interventions tierces pour du soutien, des réajustements de la posture de l'assistant familial, et parfois pour penser des projets ou solutions temporaires alternatifs : « *On essaie avant ça de recadrer l'assistante familiale. La psychologue, le référent de l'unité Adoption et le référent ASE interviennent auprès de l'enfant. Mais parfois on peut être obligés de placer l'enfant dans une famille d'accueil relais, spécialisée dans la préparation en vue de l'adoption, pour qu'il ne soit pas trop éclaboussé et pour qu'il puisse se détacher. Ce n'est pas idéal mais ça permet un relais progressif, puis l'apparement. À l'inverse, quand les assistantes familiales nous disent qu'elles ne veulent pas adopter l'enfant en cas de changement de statut, on essaie de les déculpabiliser* ».

Ce témoignage peut être mis en regard avec la réflexion d'autres professionnels du champ, portant sur le besoin de porter attention à une écoute et un accompagnement de la famille d'accueil tout au long du processus du changement de statut, pour réfléchir dès le départ avec elle sur le devenir de l'enfant, dans ou en-dehors d'une configuration d'évolution de statut.

3.3. L'implication de l'enfant et la prise en considération de son opinion

La prise en considération de l'opinion de l'enfant doté de discernement dans les procédures administratives et judiciaires s'impose tant en application de la CIDE⁷¹ que du Code civil⁷² ou du CASF qui précise que « l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité »⁷³.

La diversité des pratiques concerne principalement les modalités et la temporalité de l'information et de l'audition de l'enfant. Elle résulte pour une part de la nécessité de s'adapter à chaque situation mais également parfois de la crainte des effets sur l'enfant d'une procédure vue comme aléatoire et, par nature, perturbante. Cependant, au-delà du respect formel de ses droits, l'implication de l'enfant peut être vue comme donnant tout son sens à la démarche d'adaptation du cadre de sa protection.

71. Article 12 de la CIDE.

72. Article 388-1 du Code civil.

73. Article L. 112-3 du CASF.

Les départements qui impliquent ou préviennent tôt l'enfant d'un projet d'évaluation de l'adaptation du statut à ses besoins apparaissent minoritaires dans l'enquête nationale conduite dans le cadre de l'étude : moins d'un tiers déclarent le faire avant le passage en Cessec et, dans quelques-uns, l'information ne vient qu'après la décision de justice. Les raisons invoquées sont en lien avec la nécessité d'évaluer « *les répercussions sur le quotidien de l'enfant si l'annonce est trop anticipée* », ou avec des délais très longs, peu compatibles avec le temps de l'enfant lorsque celui-ci est prévenu trop tôt d'un projet qui ne se concrétisera peut-être pas, ou de manière très différée. Ce type d'argument a également émergé de plusieurs échanges de terrain, des professionnels et représentants des enfants confiés ayant pointé que certains enfants informés d'une possibilité de changement pouvaient se projeter assez rapidement dans le « *futur statut* » (qui, selon les situations, peut être espéré ou appréhendé), puis être déstabilisés par le sentiment qu'il ne se passait finalement rien. Certains considèrent que, du point de vue des enfants, seul le changement effectif de statut peut être considéré comme un événement – et parfois comme un intérêt ou souci authentique des professionnels pour leur situation.

De leur côté, les départements qui ont choisi de proposer à tous les enfants concernés de s'exprimer auprès de la Cessec mettent en avant que pouvoir exprimer un point de vue, même si cela n'aboutit pas à un résultat juridique, constitue en soi une étape qui fera sens dans le parcours de l'enfant et lui donnera une lecture cohérente de son accompagnement par les professionnels de l'ASE : « *On a réinterrogé les enfants, les assistants familiaux, les équipes, et tous sont ravis des effets que ça peut avoir sur les enfants : sur le fait que, pour eux, ils se considèrent entendus dans leur souffrance. Alors, des fois, c'est vrai qu'ils attendent de la Cessec quelque chose qui va être miraculeux juste en sortant de la pièce (ça fait partie aussi de la temporalité qu'ils ont). Mais le fait d'être déjà entendus, considérés dans ce qu'ils vivent, ça a déjà un effet très important. Je dirais quasiment même thérapeutique. On a des enfants qui se sentent mieux, ne serait-ce que d'avoir pu témoigner à la Cessec, en face de personnes qu'ils ne connaissent pas, sur ce que c'est que d'attendre un parent qui ne vient jamais. C'est pour eux très important* » (conseillère technique et psychologue) ; « *j'ai été agréablement surprise de voir à quel point les enfants se saisissent de cette opportunité pour pouvoir dire ce qu'ils souhaitent pour leur avenir, les personnes qui comptent pour eux, etc. [...] Globalement je les ai sentis relativement à l'aise pour parler de leur situation, soit au travers d'un écrit ou alors au travers d'un dessin pour les plus jeunes. Et dans la majeure partie des cas, ils se sont manifestés d'une manière ou d'une autre* » (responsable de service Adoption).

Les enfants entendus en Cessec sont généralement accompagnés de leur accueillant ou accompagnant du quotidien (assistant familial et/ou référent éducatif), ils participent s'ils le souhaitent et de la façon qui leur convient le mieux (audition, texte, dessin...), uniquement sur un temps dédié, pour ne pas assister à tous les récits, débats et échanges d'informations. Chaque enfant est reçu pour qu'il puisse s'exprimer, poser des questions, mais également pour que les membres de la Cessec lui en posent (sur le lien à ses parents, ses accueillants, les personnes qui comptent pour lui, ses souhaits, etc.).

Plusieurs départements rapportent que, de manière plus générale, les modalités d'association de l'enfant restent à penser, à construire, et qu'elles peuvent être très dépendantes des pratiques de territoires.

D'autres déclarent organiser, en dehors de la Cessec, un ou plusieurs entretiens avec l'enfant, pour expliquer des démarches envisagées ou engagées, une décision rendue, et/ou ses conséquences. Les personnes intervenant ainsi auprès de l'enfant sont généralement le responsable de territoire, le référent ASE, le référent éducatif du lieu d'accueil (éducateur, assistant familial), le psychologue (notamment pour travailler sur le ressenti de l'enfant, son positionnement, et pour « *accompagner le vécu du délaissement* »). Peuvent aussi être évoquées les équipes

pluridisciplinaires, pour pointer la nécessité d'un croisement des regards. Globalement, les professionnels proches de l'enfant sont plutôt sollicités pour soutenir l'enfant, l'écouter, l'observer, le rassurer et parfois porter sa parole. Les cadres ASE sont plutôt mobilisés pour occuper une fonction de tiers et incarner une autorité rendant compte des décisions.

Concernant l'âge des enfants impliqués, il apparaît intéressant de noter que, dans leurs pratiques d'information et de consultation de l'enfant, les départements répondant au questionnaire sont davantage attentifs à la capacité à comprendre les enjeux qu'à l'âge de l'enfant. Plusieurs précisent que l'information est faite quel que soit l'âge, mais de façon adaptée selon l'âge et le discernement⁷⁴.

Parmi les points d'attention, quelques départements soulignent qu'il est capital d'observer les réactions de l'enfant au-delà des temps d'échanges, dans son quotidien et sur son lieu d'accueil. Sont observées à la fois les réactions aux temps de rencontre avec les parents, et celles postérieures aux échanges sur la question du statut et des souhaits pour l'avenir : « *L'enfant est entendu dans ses manifestations directes ou indirectes (symptômes) lorsqu'il n'est pas en capacité de verbaliser un avis* ». Des rencontres régulières avec des interlocuteurs pluriels peuvent donc permettre à l'enfant de cheminer sur ces questions, induire chez lui des réactions qu'il faut soutenir et accompagner.

Quelques professionnels expliquent, concernant les enfants, que « *le point de vigilance est de ne pas leur faire porter le choix ou la culpabilité du changement de statut* ». Ils expliquent que ce changement doit demeurer « *une décision d'adulte prise au regard du besoin de l'enfant (exprimé ou repéré)* », et que c'est bien là le rôle de l'instance Cessac (qui prend la responsabilité de l'avis), puis des différents acteurs impliqués depuis le dépôt de la requête jusqu'à la décision judiciaire.

Quels que soient le moment et les modalités de l'information donnée, les professionnels s'accordent sur l'importance que les enfants informés précocement des projets de changement soient sensibilisés au temps que peuvent prendre de telles procédures, et au fait que leur issue n'est pas connue d'avance.

L'audition judiciaire de l'enfant dans les procédures le concernant est de droit dès lors qu'il en fait la demande et qu'il est capable de discernement, cette notion faisant en principe l'objet d'une appréciation au cas par cas. Il peut être pour cela assisté d'un avocat ou d'une personne de son choix et, si tel est son intérêt, le juge peut désigner une tierce personne pour l'entendre. Les magistrats amenés à entendre l'enfant dans ce cadre partagent avec les autres intervenants l'objectif de recueillir son avis mais aussi de l'informer et le sécuriser sur ce qu'implique le changement envisagé : « *L'audition de l'enfant est une audition très particulière en matière de délaissement et retrait d'autorité parentale [...] puisque je suis plus dans l'explicatif que sur une recherche de consentement : ils viennent me dire ce qu'ils ont envie de me dire et après il va y avoir tout un travail d'explication. On parle de ce que ça va représenter, d'où ils en sont de leur parcours, pourquoi est-ce que c'est un autre juge que le juge des enfants qu'ils avaient l'habitude de voir ? Pourquoi est-ce qu'ils ne vont plus voir le juge des enfants derrière, en précisant que ce n'est pas un abandon de la justice parce qu'on sait que, pour la plupart, le juge des enfants, c'est un repère. [...] Donc il s'agit de leur dire qu'on passe sur un autre statut, qui est plus adapté et qui va leur permettre de se poser et de souffler. Et ça, dans 95 % des auditions d'enfants, c'est la première chose qu'ils me disent : ils veulent se poser quelque part* » (magistrate) ; « *Dans les requêtes de délaissement, les enfants sont entendus. Donc, à partir du moment où on a une date d'audience, on va parler des choses à l'enfant [...] On va lui expliquer les étapes. Pourquoi,*

⁷⁴. Quand des âges sont évoqués dans l'enquête par questionnaire, il est question des plus de 3 ans, plus de 6 ans, 8 ans ou (pour des auditions devant la juridiction) 10 ans.

déjà, on a fait cette requête-là, avec des mots très simples. Et puis on va le sécuriser, le rassurer en disant qu'on va rester là, s'occuper de lui et qu'on se préoccupe, en tout cas, de son avenir » (cadre dans un service départemental).

Quelques conventions et protocoles permettant de systématiser ou favoriser l'intervention d'un avocat aux côtés de l'enfant lors des auditions judiciaires, comme dans l'Hérault, poursuivent également ces objectifs et sont susceptibles de participer ensuite à la compréhension de la décision, les professionnels soulignant les bouleversements induits par le nouveau statut de pupille et les questionnements qui peuvent naître sur leur devenir à ce moment du parcours.

Après la décision de justice, c'est en général un référent ou un cadre ASE (responsable, chef de service, inspecteur...) qui informe officiellement l'enfant de son changement de statut. Cette pratique de mobilisation d'un professionnel peu proche de l'enfant peut aussi être utilisée pour informer l'enfant d'une requête de changement de statut. Dans l'enquête nationale, un département mentionne un « *coordinateur statut des enfants confiés* », qui reçoit l'enfant pour « *faire le point sur son nouveau statut et sa situation* ».

Enfin, l'implication de l'enfant tout au long du processus tendant au changement de cadre de protection comprend également son information et la prise en compte de son avis après l'accès au statut de pupille, notamment dans le cadre de son bilan d'adoptabilité et des décisions qu'aura à prendre le conseil de famille (voir *infra*).

Au-delà, les acteurs rencontrés pour la présente étude ont été nombreux à souligner l'acuité du regard des enfants sur leurs parcours et le fait que les enfants surprennent parfois les professionnels par leur compréhension de la situation parentale et leurs capacités à exprimer leurs besoins. Les échanges avec eux dans le cadre des réflexions sur le changement de statut peuvent en effet apporter un œil neuf sur les situations, mais également révéler les manquements du système, ou dans le parcours de prise en charge : « *Il y a beaucoup d'émotions. Souvent beaucoup de colère, beaucoup de tristesse, beaucoup d'amertume parce qu'ils ont le sentiment qu'on les laisse végéter dans leur situation. Notamment, je pense aux enfants qui vont nous dire : "mais en fait mon parent, il a le droit d'être absent puis de revenir comme ça, et moi je dois aller en visite alors que je veux plus le voir". Donc il y a vraiment des émotions très fortes et des souffrances très marquées. Surtout sur des situations où on voit que ça fait des années que cette dynamique s'est inscrite, que ce dysfonctionnement parental s'est inscrit. [...] Ils pointent du doigt ce qui ne va pas dans la prise en charge qu'on peut leur proposer. Et, une fois qu'ils ont vidé leur sac, la plupart du temps, ils peuvent aussi dire ce qu'ils veulent. C'est plus ou moins bien dessiné, plus ou moins précis. Mais je trouve que ces enfants sont vraiment admirables, quand on les écoute. Ils sont pleins de sagesse, pleins de compréhension aussi sur le monde qui les environne. Ils montrent une grande maturité, dans toute cette souffrance. Et souvent ils sont vraiment pleins de bon sens dans ce qu'ils peuvent pointer des dysfonctionnements des institutions, ce qui est assez interpellant* » (conseillère technique).

Lorsqu'un enfant questionne lui-même le fait que ses parents disposent de l'autorité parentale, cela constitue une alerte pour les professionnels et la démarche acquiert une légitimité particulière : « *Le fait que l'enfant questionne le fait que ce sont encore ses parents qui signent est un signal d'alerte. Les grands de 17 ans peuvent demander des changements de statut symboliques, une discussion s'instaure avec eux sur le sens de la demande* » (responsable de service Droit et adoption); « *Par exemple, une jeune a pu dire : "Mais moi, mon parent, je ne l'ai pas vu depuis tant d'années. Pourquoi il continue à prendre des décisions pour moi ? Il est absent et on va l'interroger pour prendre des décisions. Mais moi je sais ce que je veux"* » (psychologue).

3.4. De l'avis de la Cessec à l'articulation avec les instances judiciaires

3.4.1. Les avis de la Cessec

L'enquête par questionnaire de l'ONPE précitée permet d'appréhender le nombre d'avis rendus par les Cessec en 2021 dans les 72 départements ayant répondu à cette question, sans qu'il soit possible pour autant de distinguer un nombre d'enfants concernés, certains avis concernant des fratries. Ainsi, en 2021, dans 72 départements, les Cessec avaient examiné 3145 situations, individuelles ou de fratries. Parmi eux, 7 avaient examiné plus de 100 situations en un an, 12 en avaient examiné entre 50 et 99 et 52 moins de 50.

Ces variations peuvent être mises en lien avec la taille des départements mais aussi avec les choix faits quant à l'orientation en Cessec⁷⁵.

Comme précisé *supra*, il existe d'autres modalités d'examen de ces situations dans 48 % des départements répondants et certaines organisations départementales prévoient, par exemple, la possibilité pour l'ASE de s'orienter vers une délégation d'autorité parentale sans passer par une instance particulière. Les résultats du questionnaire donnent donc un aperçu de l'activité des Cessec mais ne suffisent pas à rendre compte de l'intégralité des orientations prises au titre de l'adaptation du cadre de protection.

Parmi l'ensemble des départements ayant répondu au questionnaire, 65 étaient en mesure de détailler, au moins partiellement, la teneur des avis rendus en 2021 [tableau 1]. Plus de 37 % des avis concernaient des préconisations susceptibles de permettre aux enfants concernés d'accéder au statut de pupille de l'état⁷⁶ : déclaration judiciaire de délaissement parental (27,8 %), retrait d'autorité parentale (7,9 %) ou accompagnement des parents vers une remise volontaire en vue d'une admission (1,5 % des préconisations).

Un autre cadre de protection, la délégation d'autorité parentale, était préconisé dans 11,6 % des situations examinées.

À côté des avis tendant uniquement au maintien du cadre de l'assistance éducative (42,8 %), figurent à la marge (moins de 1 % au total) des préconisations tendant également au maintien de ce cadre tout en modifiant les modalités (placement pour plus de deux ans ou placement chez un tiers digne de confiance).

Parmi les autres avis (7,5 %), figurent selon les répondants des avis aux conséquences immédiates proches comme des propositions de réexamen de la situation, la « surveillance des effets du maintien du lien » ou des demandes d'avis d'autres professionnels (sociaux, de santé...), ainsi que des parents et de l'enfant.

Il convient également de relever que, dans les commentaires littéraux, il est précisé que certains avis tendent à ce que la situation juridique de l'enfant soit clarifiée, au besoin en mobilisant un des parents, par exemple en préconisant de saisir le juge aux affaires familiales d'une demande d'exercice exclusif de l'autorité parentale ou d'une action en contestation de filiation.

⁷⁵. Voir *supra* chapitre 2.

⁷⁶. Sous réserve qu'elles concernent les deux parents ou qu'un seul soit titulaire de l'autorité parentale.

Tableau 1 - Sur la totalité des avis rendus par les Cessec en 2021, combien concluent à l'opportunité... ?

D'un maintien du statut en l'état	1160
D'un placement prononcé à titre exceptionnel pour plus de deux ans par le juge des enfants (art. 375 alinéa 4 du Code civil)	16
D'un placement judiciaire chez un tiers digne de confiance	6
D'une délégation d'autorité parentale	316
D'un retrait de l'autorité parentale	213
D'une déclaration judiciaire de délaissement parental	754
D'un accompagnement des parents vers une remise de leur enfant à l'ASE en vue d'une admission comme pupille	40
Autre	202
Total des avis renseignés	2707

Champ - France entière (65 réponses *a minima* partielles à cette question, sur les 72 départements avec Cessec en 2021).

Source - ONPE, enquête par questionnaire sur l'évaluation et l'évolution du statut juridique de l'enfant confié (résultats au 15/01/2023).

Dans un peu plus de la moitié des cas, la saisine des Cessec n'aboutit donc pas à une préconisation tendant à sortir du cadre de l'assistance éducative, ce qui n'exclut pas qu'elle contribue à clarifier la situation pour l'enfant ou à améliorer la stabilité de sa protection.

Le nombre non négligeable de préconisations de maintien de l'assistance éducative tient en partie aux modalités de saisine des Cessec précitées. Les réponses au questionnaire adressé par l'ONPE montrent que seule une partie des départements saisit la commission pour tous les enfants de moins de 2 ans (3 ans depuis la loi du 7 février 2022), indépendamment des critères du délaissement. Au-delà de ce critère lié à l'âge, certains départements la saisissent dans toutes les situations où un changement de cadre de protection apparaît opportun mais d'autres la saisissent de préférence dans des situations où il ne va pas de soi (voir *supra*).

Lors des entretiens menés avec les professionnels des départements, ces situations où la solution n'est pas évidente ont été mentionnées à de nombreuses reprises pour signaler la complexité et la forme d'insécurité qui entourent l'appréciation des critères juridiques du passage à un autre cadre de protection que l'assistance éducative. C'est le cas notamment des conditions du délaissement judiciaire et du retrait d'autorité parentale. Est en particulier avancée dans ces situations, la crainte que l'avis de la Cessec ne soit pas suivi par la juridiction et que par conséquent l'enfant, et son entourage, soient déstabilisés par un projet qui n'aboutira pas.

Les entretiens réalisés tant auprès de magistrats que des acteurs départementaux montrent que cela peut conduire, dans certaines situations, à une interprétation rigoureuse des critères juridiques par la Cessec, par anticipation d'une appréciation judiciaire vécue comme restrictive. Adopter ce type de stratégies et réduire les avis favorables au changement de statut aux situations les plus évidentes et consensuelles permet de limiter le risque de rejet des demandes, avec l'objectif de protéger les enfants concernés des aléas judiciaires. Cependant, il s'agit sans

doute également d'une perte de chance et d'une limitation du rôle des Cessec à un rôle de filtrage, là où il pouvait être initialement attendu qu'elles impulsent une évolution cohérente des pratiques départementales et judiciaires.

Dans un département, le constat était ainsi fait d'une forme d'empêchement de la Cessec à préconiser le passage à un autre régime de protection : « *ce qui nous empêche c'est de savoir si cela va passer au niveau juridique car, sur le fond, on est convaincus que l'intérêt de l'enfant serait de changer de statut [...]. Il y a vraiment insécurité et nécessité qu'on aborde cette question ensemble* » (cadre du service Adoption et responsable Cessec). Or les magistrats statuant sur ce type de demandes, interrogés parallèlement, peuvent indiquer que la juridiction n'était saisie que de « *cas évidents* », avec peu ou pas de risque d'appréciations divergentes. Ils n'ont par conséquent, faute de saisine, que peu l'opportunité de statuer sur les situations plus complexes, et par conséquent de répondre judiciairement aux craintes et interrogations soulevées.

De la même façon qu'est parfois anticipé par la Cessec le risque de rejet de la demande, le fait que le juge des enfants en charge de la situation en assistance éducative ne partage pas, ou risque de ne pas partager, l'appréciation de la Cessec sur la nécessité d'un changement de cadre juridique est parfois mis en avant. De fait, alors que cet avis est consultatif, certaines pratiques sont de nature à décourager en amont les préconisations de changement de statut dès lors qu'il existe un avis divergent du juge des enfants : « *Parfois, après saisine de la juridiction, on me transmet l'avis défavorable du juge des enfants ou du Parquet en me demandant si, en ayant pris connaissance de cet avis, je maintiens ma requête et si je maintiens ma requête, d'expliquer pourquoi. Cela peut conduire à de l'autocensure* » (cadre protection de l'enfance).

Cependant, ne pas partager *a priori* l'appréciation des acteurs judiciaires n'apparaît pas comme un frein au portage d'avis de la Cessec en faveur d'un changement de statut dans tous les départements. Un département en particulier indiquait ainsi être venu « bousculer » la jurisprudence du tribunal judiciaire en s'« autorisant » à faire appel dans des situations où la solution retenue par le tribunal ne lui apparaissait pas évidente, mettant en avant la légitimité d'une appréciation différente par la Cessec : « *On s'est dit "Il faut qu'on ait confiance en ce qu'on fait parce qu'on est dans le cadre légal" [...]. On s'est autorisés sur certaines des décisions à faire appel, et ce qui a aidé c'est qu'en appel on a tout gagné. La cour d'appel nous a suivis sur tout ou presque et on a vu derrière un changement dans les décisions du tribunal judiciaire en première instance* » (cadre protection de l'enfance et adoption).

Les professionnels du département concerné ont ainsi constaté l'influence de l'évolution de leurs pratiques, et la légitimité de l'expertise des membres de la Cessec, sur l'évolution de la jurisprudence du tribunal judiciaire. Cette observation, et les termes choisis, reflètent les modifications à l'œuvre dans les cultures professionnelles et leur interdépendance.

Par ailleurs, certains professionnels mettent en avant que, quelle que soit l'issue finale de la procédure, il est important pour l'enfant que l'institution chargée de veiller à l'adaptation de son statut, lui signifie, par cet avis et par la saisine judiciaire, ce qui a été fait en ce sens : « *Au pire, si on perd, moi je sais que l'enfant devenu adulte, quand il verra son dossier [...], il verra qu'on n'a pas laissé les choses en l'état, qu'on avait fait une requête, et qu'on avait fait quelque chose. Après, la décision du juge ne nous appartient pas. [...] Mais ça permet de dire "ce qu'on perçoit, ce qu'on évalue, d'après nous, ne correspond pas à tes besoins et on a fait le nécessaire"* » (cadre ASE).

À travers les entretiens réalisés et l'analyse des réponses à l'enquête par questionnaire dans le cadre de la présente étude, les pratiques des Cessec semblent se situer donc entre filtrage des situations en amont d'une éventuelle saisine de l'autorité judiciaire et impulsion d'une évolution des pratiques éducatives, administratives et judiciaires.

3.4.2. La saisine de l'autorité judiciaire

Si les avis des Cessec ne lient pas les services de l'ASE, dans le cadre du questionnaire adressé par l'ONPE, près des deux tiers (65 %) des 69 départements ayant répondu à cette question déclarent qu'en 2021 les avis de la Cessec ont été systématiquement suivis d'une décision conforme du service de l'ASE. Pour plus d'un tiers ce n'était pas systématiquement le cas et parmi eux, un quart des départements précisait que certains avis en ce sens n'avaient pas été suivis d'une saisine judiciaire en raison d'un changement de situation (notamment réapparition des parents dans la vie des enfants).

Les délais conséquents entre l'avis de la Cessec et la saisine de l'institution judiciaire ont été relevés à de nombreuses reprises dans les entretiens accordés par les professionnels des départements, parfois comme des délais de nature à altérer la pertinence de la démarche initiale : « *On a encore quelques points de blocage, dans notre système global. On a par exemple des avis Cessec mais on s'aperçoit qu'ils ne sont pas suivis d'effets dans les requêtes et autres, derrière. Là, on a plus d'un an avant de faire une requête* » (responsable de service Adoption).

Dans les modèles d'organisation départementale qui prévoient la rédaction de la demande, ou d'un rapport à cette fin, par le référent de l'enfant, la surcharge de travail, l'absence de référents et un contexte de renouvellement incessant de ces professionnels ont été cités à plusieurs reprises comme étant à l'origine de délais importants : « *On perd du temps parce qu'on n'a pas l'habitude d'écrire ce genre de rapports, parce qu'on privilégie les rapports d'échéance, les notes d'info, le quotidien. Pourtant il faudrait le faire en priorité* » (éducatrice ASE).

Les délais semblent majorés par le fait que, même lorsque des trames de requête ont été pensées pour simplifier la démarche, la rédaction de ces écrits demande une technicité et une rédaction différentes des rapports d'échéance en assistance éducative, la synthèse et l'argumentation étant à privilégier plutôt qu'une exhaustivité des informations concernant l'enfant et la prise en considération de tous les points de vue : « *On a vraiment mis une requête plutôt simple à remplir mais, des fois, ils n'ont pas le temps donc ils font un copier-coller de tous leurs rapports et ce n'est pas la bonne tournure de pensée. Récemment, un collègue "volant" m'a dit qu'il avait été missionné pour une journée pour faire la requête parce que cela attendait depuis plusieurs mois. Il y a toute la vie de l'enfant sur 14 pages sauf que l'attente du magistrat est beaucoup plus centrée sur la relation* » (cadre de service Adoption).

Par ailleurs, peuvent ressurgir des blocages davantage liés au parcours d'accompagnement que les parents et les travailleurs sociaux ont en commun. Plusieurs professionnels rencontrés l'ont souligné : « *Si les avis des Cessec sont peu suivis dans des temporalités raisonnables, c'est aussi parce que les professionnels ne sont pas à l'aise avec la démarche de requête. Les travailleurs sociaux ont travaillé avec les parents pendant des années, ils y ont cru... mais, dans l'évaluation, on voit que le parent est discontinu et que l'évolution (si elle est favorable) est beaucoup trop lente par rapport à la temporalité des besoins de l'enfant. Eh bien, quand on fait ce constat-là, on voit bien que l'empathie qui raccroche le travailleur social avec le parent peut freiner la rédaction d'une requête pouvant conduire au délaissement. J'ai des collègues qui me disent : "Je n'arrive pas à rédiger cette requête vis-à-vis de ces parents que j'ai tellement soutenu et accompagné". Et, en effet, c'est difficile pour ces professionnels de le porter* » (responsable adjointe d'un service Enfance, liens et filiation).

Face à ces difficultés récurrentes, des départements ont fait le choix de centraliser tout ou partie de la démarche tendant à la saisine judiciaire. Ainsi, dans le Morbihan, après avoir recueilli l'accord de l'inspecteur quant à l'avis de la Cessec, c'est le service de protection juridique des mineurs qui prépare la requête, rassemble les éléments nécessaires et saisit un avocat. À Paris, une organisation similaire est centralisée à partir du bureau des adoptions : « *Le bureau*

des adoptions s'assure que tout le monde est d'accord et centralise les éléments nécessaires, souvent les éléments ont été collectés avant pour préparer la Cessecc et cela permet de gagner du temps. Ce qui peut prendre du temps est d'attendre des pièces. Cela peut prendre 2 ou 3 mois. » (cadre du bureau des adoptions).

Les départements ayant fait le choix de ce type d'organisation ont pour point commun de s'être dotés de professionnels disposant de compétences juridiques spécialisés. Ainsi en Meurthe-et-Moselle, il a été fait le choix de dédier deux postes de rédacteurs territoriaux à un service administratif spécialisé chargé notamment de gérer toutes les procédures civiles relatives au changement de statut des enfants – les cadres de protection de l'enfance ayant délégation pour agir en justice et gardant la responsabilité de soutenir les dossiers sur le fond. D'après le département, ce dispositif a permis des contacts plus fluides avec les acteurs judiciaires, un traitement plus rapide des dossiers et un meilleur suivi.

La présence de juristes dans ces services n'exclut pas le recours à un avocat pour porter la demande départementale et la présence d'un avocat ne dispense pas toujours les services de l'ASE d'assister à l'audience afin notamment d'y apporter les éléments de fond.

Pour les professionnels de ces départements, ces gains de temps et d'efficacité sont recherchés dans un souci de lisibilité pour l'enfant et/ou de pédagogie pour son entourage : *« On cherche à gagner du temps : je pars du principe que quand l'enfant viendra consulter son dossier, je veux pouvoir lui expliquer ce qu'on a fait à quel moment. Le fait que ce soit centralisé ici permet aussi de gagner du temps car on n'est pas comme sur le terrain pris par l'événementiel donc les requêtes ne perdent pas de temps. » (cadre service de protection juridique des mineurs); « Cela demande beaucoup de pédagogie sur les délais aussi auprès des maisons d'enfant qui méconnaissent toutes les étapes de la procédure [...] donc on a bien conscience que mis bout à bout, finalement, si on est le plus rapide possible entre le dépôt de la requête et la fin sans un appel, on est au moins sur neuf mois. Pour les maisons d'enfants qui vivent avec les enfants au quotidien, si toutes ces étapes ne sont pas bien perçues ils ont le sentiment que rien ne se passe » (cadre protection de l'enfance et adoption).*

Afin de réduire les délais, les services concernés ont aussi appris à utiliser tous les moyens procéduraux à leur disposition, malgré le coût que cela peut parfois induire. À titre d'exemple, plusieurs d'entre eux font le choix d'assigner les parents de manière systématique, par voie d'huissier afin d'éviter un renvoi à une autre audience.

Dans la mesure où les délais de tous les acteurs de la chaîne se cumulent dans le parcours de l'enfant, les bénéfices des efforts consentis par les départements pour améliorer le repérage et les délais de saisine des juridictions sont limités lorsque l'institution judiciaire n'est pas en mesure de consentir les mêmes efforts, et réciproquement.

En effet, chaque décision organisationnelle prise par une institution est susceptible d'avoir des répercussions sur l'ensemble de la chaîne, ainsi que cela a été illustré dans un département qui a cherché à anticiper les effets prévisibles sur l'activité judiciaire de la modification du fonctionnement de la Cessecc : *« On a préparé un écrit pour le président du tribunal judiciaire lui disant que dans les deux prochaines années on va doubler le nombre de requêtes parce qu'on regarde les bébés qu'on ne regardait pas avant. Donc on va avoir deux fois plus de requêtes. Et, s'ils n'ont pas de moyens supplémentaires, il faudra attendre deux ans avant d'avoir la décision de délaissement judiciaire » (cadre ASE).*

À l'inverse, dans une autre juridiction qui a fait le choix de réduire ses délais et de réserver des audiences régulières à ce contentieux pour tenir compte du temps de l'enfant, la difficulté du conseil départemental à organiser des Cessecc suffisamment régulières conduit à ce qu'il n'y ait

pas ou peu de dossier à audier : « *Alors que les audiences sont plus rapprochées, on a un décalage entre le moment où on peut passer les situations en Cessec et le fait qu'il n'y a parfois pas de dossiers à l'audience* » (cadre ASE).

Le risque est alors que les efforts consentis un temps par une institution ne soient découragés et portés ailleurs avant que l'autre institution n'ait eu le temps de s'y adapter. Dans le contexte budgétairement contraint des juridictions comme des départements, la question de la « priorisation » se pose en effet à chaque acteur. Cela peut créer des tensions, sinon entre acteurs, au moins entre les missions et obligations de ceux-ci et les priorités que chacun est contraint de définir : « *On a des temps d'échange une fois par an avec la juridiction. [...] À un moment ils nous avaient mis aussi un peu en difficulté. Ils nous disaient : "Faites des priorités"; sauf que la loi nous oblige à les saisir si on constate le délaissement. On doit le faire. On ne fera pas de filtre et on ne s'arrêtera pas* » (responsable de service Adoption).

Afin d'anticiper ces difficultés à leurs niveaux respectifs, l'interconnaissance des organisations et des contraintes de chaque acteur est indispensable. Or l'organisation judiciaire apparaît quelque peu complexe en ce qui concerne l'accès aux différents régimes de protection au-delà de l'assistance éducative.

3.4.3. L'organisation judiciaire des contentieux relatifs au changement de régime de protection

Les entretiens avec les professionnels du monde de la justice et ceux du travail social convergent sur la difficulté à repérer et à articuler l'ensemble des procédures et des acteurs concernés par les différents cadres juridiques de protection des mineurs au sein de l'institution judiciaire, en dehors de la procédure d'assistance éducative devant le juge des enfants. Ainsi, le juge aux affaires familiales peut être saisi afin d'obtenir une délégation d'autorité parentale ou lorsque l'un des parents demande l'exercice exclusif de l'autorité parentale. Il est également compétent pour les tutelles exercées par le conseil départemental ou les tutelles familiales concernant les mineurs. La déclaration judiciaire de délaissement parental dépend de la compétence de la chambre civile du tribunal judiciaire tandis qu'un retrait d'autorité parentale peut être décidé soit par cette chambre civile soit par les juridictions pénales (tribunal correctionnel ou cour d'assises).

Seuls les magistrats du parquet disposent de la compétence juridictionnelle leur permettant à la fois d'être désignés pour siéger à la Cessec, saisir tant les juridictions civiles que le juge des enfants ou les juridictions pénales, accéder aux pièces de chaque dossier soumis à ces juridictions et, sous certaines conditions, favoriser leur communication entre magistrats saisis d'une même situation afin de faciliter la prise de décision dans l'intérêt de l'enfant.

Cependant, les organisations internes des parquets et la charge de travail conséquente que représentent ces contentieux ne sont pas toujours favorables à ce que les magistrats du parquet investissent ce rôle : « *On a une vraie difficulté au parquet pour suivre ces affaires : je suis au parquet mineur mais je n'ai pas dans mon portefeuille toutes ces questions de changement de statut qui sont confiées au parquet civil* » (magistrat du parquet).

Ainsi, les services départementaux qui entament une démarche tendant à l'adaptation du régime de protection n'ont-ils en général pas d'interlocuteur unique.

La création par le décret du 23 novembre 2023⁷⁷ de pôles spécialisés en matière de violences intrafamiliales dans les tribunaux, dont le périmètre comprend les violences conjugales et les

⁷⁷. Décret n° 2023-1077 du 23 novembre 2023 instituant des pôles spécialisés dans la lutte contre les violences intrafamiliales au sein des tribunaux judiciaires et des cours d'appel.

violences physiques et sexuelles commises sur les enfants au sein de leurs familles⁷⁸, présente, sous l'angle de la présente étude, plusieurs intérêts. En premier lieu, de tels pôles sont susceptibles de faire évoluer les pratiques judiciaires en termes de retrait d'autorité parentale dès la condamnation pénale de parents ayant exercé des violences⁷⁹ en favorisant la spécialisation des acteurs judiciaires, la lisibilité des circuits et une meilleure communication entre les formations du tribunal saisies de plusieurs aspects d'un même contentieux. D'autre part, la création de ces pôles constitue un exemple d'organisation judiciaire qui permet de développer sur l'ensemble du territoire une « action coordonnée des acteurs et partenaires judiciaires »⁸⁰ et des circuits adaptés aux objectifs poursuivis dans le cadre d'une politique publique volontariste.

Sans aller jusqu'à une modification du Code de l'organisation judiciaire, certains choix organisationnels locaux sont susceptibles de mieux répondre aux besoins de lisibilité, de spécialisation et de réactivité exprimés par les différents acteurs de la chaîne tendant à l'adaptation du statut de l'enfant protégé.

Encadré 7 - L'organisation d'un cabinet « autorité parentale » au tribunal judiciaire de Montpellier

Partant du constat d'un éparpillement des contentieux relatifs à d'autres régimes de protection des enfants que celui de l'assistance éducative, sensibilisé à la nécessaire sécurisation du parcours des enfants protégés, le tribunal judiciaire de Montpellier a mis en place une nouvelle organisation depuis 2022. Elle permet de rassembler l'ensemble des contentieux civils qui ont pour objet la protection des enfants, hors assistance éducative.

« L'idée a été de mettre l'enfant au centre de notre organisation pour trouver la situation juridique qui soit la plus adaptée à sa situation et la plus sécurisée possible [...] puisqu'on est quand même sur des situations d'enfants soit qui ont perdu leurs deux parents, soit sur des situations d'abandon ou, quand on est sur des retraits, sur des maltraitances graves par rapport à leurs parents. Donc, a minima ça demande de la bienveillance et de s'adapter » (magistrate du siège).

Les mineurs non accompagnés ont été inclus dans la réflexion montpelliéraine, considérant que la situation de mineurs privés de la présence sur le territoire d'un titulaire de l'autorité parentale nécessitait l'ouverture de tutelles confiés aux conseils départementaux.

Ainsi, la magistrate en charge de ce cabinet cumule quatre contentieux : deux contentieux de la compétence du juge aux affaires familiales (délégations d'autorité parentale et tutelles de l'article 411 du Code civil) et la participation en tant que juge rapporteur à deux contentieux de la juridiction civile collégiale (retraits d'autorité parentale et délaissements).

Cela s'est d'abord traduit très concrètement par une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire pour les acteurs départementaux et les avocats et par une meilleure accessibilité aux acteurs judiciaires, avec la création d'audiences régulières destinées exclusivement à ces questions. Depuis la mise en place de cette organisation, les délais d'audience ont en outre été réduits de six à deux mois.



78. [Circ. du 24 nov. 2023, n° JUSB2332178C](#)

79. *A fortiori* depuis la loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales (voir développement *infra* chapitre 4).

80. Circulaire précitée.

→

Avec l'organisation du greffe en conséquence et la mise à disposition d'une adresse électronique structurelle, les cadres territoriaux de l'ASE et la Cessecc disposent d'interlocuteurs privilégiés et accessibles : « *Les greffières sont précieuses parce qu'elles sont d'une réactivité importante et apportent de l'aide sur les procédures. Si on peut s'appuyer les uns sur les autres et nouer ce dialogue là, ça lève des freins* » (cadre ASE).

Si, pour des raisons d'impartialité, il n'est pas possible que la magistrate du siège en charge de ce contentieux fasse partie de la composition de la Cessecc, le magistrat désigné pour cela est un magistrat honoraire ayant connu ces fonctions, ce qui permet également à cette dernière de bénéficier de son expérience et de sa disponibilité.

De son côté, le barreau est d'autant plus impliqué dans ce processus qu'il existe depuis 2011 un protocole afin qu'un avocat spécialisé soit nommé à chaque audition d'enfant.

La spécialisation de fait du magistrat chargé de ce contentieux a notamment pour effet de favoriser l'adaptation de l'audition de l'enfant pour tenir compte des spécificités de ce moment de passage d'un régime de protection à l'autre, avec un important besoin d'explications et parfois des enjeux affectifs liés à ces changements.

Si l'ensemble des acteurs locaux rencontrés par l'ONPE plébiscite cette organisation comme priorisant l'intérêt de l'enfant, son point faible tient à la non-spécialisation de ce contentieux dans les textes, le choix d'une telle organisation dépendant de choix locaux : « *Il y a la nécessité peut-être, d'une réforme et d'une institutionnalisation de cette bonne pratique parce qu'à défaut, il faut convaincre les chefs de juridiction que c'est un sujet important au-delà de la question statistique. Au niveau du greffe également, on a les plus grandes difficultés à avoir un greffe suffisant. Tout cela fait craindre pour la pérennité de cette organisation* » (magistrate du siège).

Enfin, de façon récurrente, il a été indiqué lors des entretiens que, même lorsque le délai d'audiencement et de jugement sont satisfaisants, il existe une difficulté pour obtenir le certificat de non-appel dans des délais raisonnables, ce qui retarde la possible d'admettre l'enfant au statut de pupille : « *Il y a un entre-deux qui met dans une position assez inconfortable : le juge des enfants a déjà prononcé une fin de mesure d'assistance éducative et je n'ai toujours pas le certificat de non appel, donc on n'a pas pu prendre encore un arrêté de pupille* » (cadre ASE).

Si ces délais peuvent parfois s'expliquer par la difficulté à faire notifier les décisions aux parents, cette observation met une nouvelle fois en lumière la difficulté à préserver le sens sécurisant de la démarche de changement de statut malgré les multiples délais et obstacles qui la ponctue, et ce, tant pour les professionnels que pour les enfants : « *Même si vous avez réussi à convaincre votre responsable d'équipe, il va falloir convaincre ensuite le chef de service et puis ensuite, il va falloir convaincre éventuellement le chef de service des chefs de service. C'est toute cette chaîne d'acteurs qui peut être aussi un peu décourageante, d'autant que, a priori, ce sont des situations dont on n'entend pas parler, ça se passe bien. Et pourtant c'est terrible parce que je pense que ça met ces enfants dans une très grande insécurité. Tous les ans ou tous les deux ans, l'enfant a quand même en tête que son monde [...] peut être bouleversé quand il va voir le juge des enfants* » (ancienne éducatrice référente ASE).

4. Mieux mobiliser les ressources en faveur d'un projet de vie stable et des besoins fondamentaux de l'enfant

La circulaire du ministère de la Justice du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant, portait une « approche élargie de la protection judiciaire de l'enfant », « au-delà de l'assistance éducative », l'intervention du juge des enfants, du juge aux affaires familiales et du tribunal judiciaire s'inscrivant, « de manière complémentaire, dans le champ de la protection de l'enfant » au titre des procédures d'assistance éducative, de délégation d'autorité parentale, de retrait ou de délaissement. Ces procédures ont en commun d'exiger du juge qu'il mette en balance la recherche de la réunion de la famille par des mesures appropriées et l'intérêt de l'enfant. En pratique, la cohérence globale de cette protection judiciaire élargie et l'articulation de ces procédures questionnent. Par ailleurs, lorsque les enfants concernés sont admis au statut de pupilles de l'État, la mise en place d'un projet de vie stable nécessite une adaptation des pratiques, voire du cadre législatif.

4.1. Rechercher la réunion de la famille par des mesures appropriées : une condition préalable à apprécier à l'aune de l'intérêt de l'enfant

La loi du 14 mars 2016, en ajoutant aux missions des services de l'ASE celle de « veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme »⁸¹ et en fixant comme objectif de la protection de l'enfance la garantie des besoins fondamentaux de l'enfant⁸², pondère un modèle centré sur le maintien des liens. Elle ne remet pas pour autant en question la nécessité pour les services de l'ASE de prendre en considération les difficultés de la famille comme ses ressources et de proposer un accompagnement adapté⁸³.

Les dispositions relatives au délaissement, introduites en 2016 et remplaçant la déclaration judiciaire d'abandon, précisent d'ailleurs que la demande est conditionnée au fait que « des

81. Article L. 221-2 du CASF.

82. Article L. 112-3 du CASF alinéa 1.

83. Article L. 112-3 du CASF alinéas 2 et 3.

mesures appropriées de soutien aux parents leur ont été proposées » et que le délaissement ne peut être prononcé si un membre de la famille de l'enfant a fait une proposition de prise en charge jugée conforme à son intérêt⁸⁴. Ceci rapproche les conditions du délaissement de celles du retrait ou de la délégation d'autorité parentale puisque la jurisprudence tend à exiger que soit apportée au civil la preuve par le service de l'ASE des diligences effectuées⁸⁵.

Dans la recherche d'un équilibre entre maintien des relations familiales et réponse au besoin fondamental de sécurité et de stabilité de l'enfant, il convient également de prendre en considération le contrôle exercé par la CEDH sur l'ensemble des procédures qui limitent ou rompent les liens parents-enfants, et ce, au titre de l'article 8 de la CEDH selon lequel « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale ». Elle rappelle en effet régulièrement que « l'intérêt supérieur de l'enfant dicte que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans les cas où celle-ci se serait montrée particulièrement indigne », la décision de prise en charge devant être « considérée comme une mesure temporaire »⁸⁶. Elle s'assure qu'avant de prendre des mesures tendant à la rupture de liens entre l'enfant et sa famille d'origine, les autorités compétentes en matière de protection de l'enfance ont proposé à cette fin des mesures d'accompagnement adaptées⁸⁷.

Encore faut-il, pour l'ensemble de la chaîne décisionnelle précitée, identifier le contenu et les limites de l'aide apportée aux familles ainsi que son adaptation à chaque situation. Dépendante des cultures professionnelles et des pratiques concernant l'évaluation, la lisibilité et les finalités de l'accompagnement proposé aux familles, la mise en œuvre de ces prescriptions est d'autant plus délicate qu'elle se confronte à des contraintes administratives et à une forme d'incertitude éthique et juridique.

Dans la mesure où le respect de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement des parents constitue un impératif dans le cadre de l'assistance éducative, ces questions focalisent parfois l'accompagnement sur cet aspect social et juridique de la parentalité, détournant de la réalité de la famille et de ses besoins. Au-delà des contraintes de temps et de moyens, il a été souligné que cette focale peut aussi résulter d'une forme de « *sacralisation de l'autorité parentale* » qui constitue *in fine* une source d'empêchement pour faire évoluer la situation : « *le fait qu'ils aient une place sacrée dans le monde des idées fait qu'on ne peut ne pas s'occuper de leur place réelle* » (formateur et ancien éducateur). Même si une partie de l'accompagnement proposé consiste à s'appuyer sur l'implication des parents dans les actes relevant de l'autorité parentale afin de « les aider à progresser dans la compréhension des besoins de leurs enfants, l'analyse et la conscience de leurs propres difficultés »⁸⁸, il importe en effet de prendre en considération, au-delà de l'exercice social du rôle de parent, son expérience intime et subjective⁸⁹, pour ajuster l'accompagnement et pour mieux en identifier les limites. Dans un département qui a mis en place une formation interrogeant leurs représentations de la portée de l'autorité parentale et de ses finalités, certains professionnels ont par exemple indiqué qu'ils avaient modifié leurs pratiques, s'autorisant davantage à formuler des attentes concrètes vis-à-vis des parents, au-delà de l'aide apportée pour réaliser les actes relevant de l'autorité parentale : « *Avec certains parents j'aborde le fait que je les attends vraiment dans l'exercice de leurs responsabilités [...] je*

⁸⁴. Article 381-2 du Code civil.

⁸⁵. Voir par exemple cour d'appel de Paris, 13 octobre 2016, n° 16/00656.

⁸⁶. CEDH, 10 septembre 2019 Strand Lobben et autres c. Norvège ou CEDH, 7 juin 2022, IGD c/ Bulgarie

⁸⁷. Voir par exemple CEDH Olsson c/Suède, 24 mars 1988 ; CEDH, AL et autres c. Norvège, 20 mars 2022 (n° 45889/18) et CEDH EM et autres c. Norvège, 20 mars 2022 (n° 53471/17).

⁸⁸. ONPE/ONED (2013). *Famille, parenté, parentalité et protection de l'enfance. Quelle parentalité partagée dans le placement ? Témoignages et analyses de professionnels*. Dossier. [\[en ligne \]](#)

⁸⁹. Houzel, D. (dir.) (1999). *Les enjeux de la parentalité*. Érès.

me rends bien compte que j'attends que les parents aussi viennent vers moi pour me solliciter pour certaines choses » (responsable de territoire ASE).

Les pratiques des juges des enfants sont hétérogènes quant à la formalisation dans leurs décisions des objectifs de l'accompagnement prévu dans le cadre de mesures d'assistance éducative. Certains juges des enfants rencontrés pour cette étude ont indiqué qu'ils peuvent énoncer leurs attentes vis-à-vis des parents comme de l'ASE et ainsi rendre plus lisibles pour chacun les limites de l'assistance éducative. Ils peuvent par exemple clarifier pour les parents l'objectif d'évolution de la situation dans un temps compatible avec celui de l'enfant et rappeler à l'ASE une obligation de moyen dès le début de la mesure de protection : « *Dans certaines situations de jeunes enfants, en début de placement, je demande un accompagnement de l'ASE très renforcé des parents, au-delà du seul accompagnement du lien parents-enfant, pour une durée limitée. Cela permet de voir si la situation peut évoluer favorablement dans un temps qui correspond à celui de l'enfant. Je l'annonce aux parents. À défaut [de cet accompagnement], je ne suis pas favorable à un changement de statut* » (juge des enfants). Sans aller jusqu'à imposer une obligation de résultat aux parents comme prévu par la loi sur la protection de la jeunesse québécoise⁹⁰, de telles pratiques proactives des juges des enfants sont de nature à favoriser la conscientisation par les parents d'enjeux liés à la stabilité de l'enfant et la nécessaire prise en considération de sa temporalité dès le début de l'accompagnement, bien en amont d'une réflexion sur un éventuel changement de cadre de protection.

La difficulté pour les professionnels de cerner les limites de l'accompagnement tient également à la forme de renoncement que cela constitue et à l'empathie que le parent peut susciter après des années d'accompagnement, *a fortiori* lorsqu'il manifeste une grande détresse et se plie aux mesures d'accompagnement qui ont été adaptées à ses capacités. Ce sentiment d'échec, voire de culpabilité, apparaît majoré par les vacances de poste et les conditions d'exercice difficiles de certaines mesures : « *Nous découvrons aujourd'hui les conséquences du manque de référents ou en tous cas de turn-over important qui n'existait pas avant chez nous : on s'interroge sur le fait que les parents auraient peut-être eu dans certaines situations une perte de chance puisqu'ils n'ont pas eu forcément tous les moyens qui auraient été pertinents pour les accompagner. [...] Il y a une sorte de mauvaise conscience vis-à-vis des parents faute de pouvoir faire le travail de référent normalement* » (cadre service Adoption).

De telles situations alertent en ce qu'elles constituent une double perte de chance pour l'enfant, en diminuant les possibilités de faire évoluer les compétences parentales en faveur d'un retour au domicile tout en oblitérant les chances d'accéder à un cadre de protection plus stable. *A fortiori* dans un contexte de discontinuité, la systématisation de la démarche du projet pour l'enfant constitue un levier en faveur de la cohérence de l'accompagnement éducatif et de la démonstration de l'ensemble des diligences effectuées (voir *supra*), même si son absence ne semble pas aujourd'hui sanctionnée.

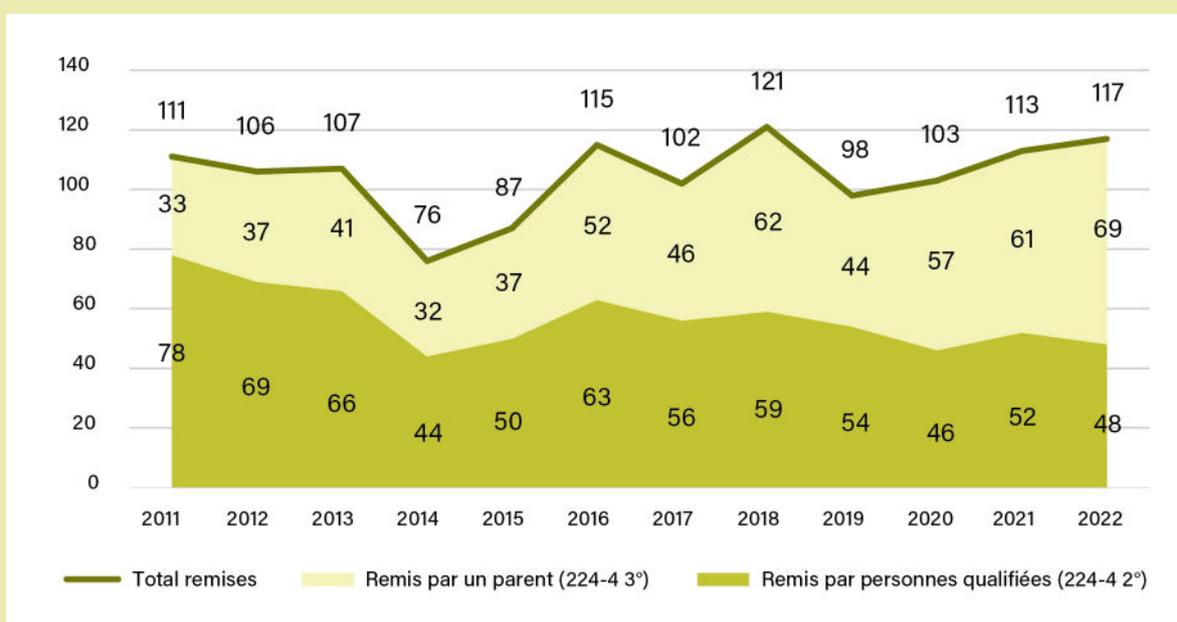
Le rôle d'appui de la Cesse (voir *supra*) apparaît essentiel pour autoriser le professionnel chargé de l'accompagnement à faire un pas de côté quant à ses objectifs initiaux et pour le soutenir dans une démarche incluant parfois le questionnement auprès du parent de la remise volontaire de l'enfant.

90. Siffrein-Blanc, C., Lavallée C., et al. (2024). *Op. cit.*

Encadré 8 - L'accompagnement des parents en vue de la remise volontaire de l'enfant pour admission au statut de pupille de l'État

Documentée dans le département du Pas-de-Calais depuis une dizaine d'années*, la pratique consistant, lorsqu'il existe un délaissement ou un risque de délaissement, à proposer aux parents la remise volontaire de l'enfant en vue de son admission au statut de pupille, et s'appuyant sur l'article L. 224-4 du CASF, concerne chaque année une petite part des enfants au statut de pupilles [graphique 7].

Graphique 7 - Nombre d'enfants admis au statut de pupille de l'État remis par un parent ou personnes qualifiées



Lecture - En 2011, 111 enfants ont été admis au statut de pupille de l'État sur remise d'un parent (33) ou des personnes qualifiées (78).

Champ - France entière.

Source - ONPE, enquête sur la situation des pupilles de l'État.

Ces dispositions prévoient en effet notamment que sont admis au statut de pupille de l'État les enfants qui ont « expressément été remis au service de l'ASE en vue de leur admission comme pupilles de l'État par les personnes qui ont qualité pour consentir à leur adoption, depuis plus de deux mois » ainsi que ceux qui ont « expressément été remis au service de l'ASE depuis plus de six mois par leur père ou leur mère en vue de leur admission comme pupilles de l'État et dont l'autre parent n'a pas fait connaître au service, pendant ce délai, son intention d'en assumer la charge ». Dans ce dernier cas, il incombe au service de l'ASE de chercher à connaître les intentions de l'autre parent.

* P. Liébert, P. (2015). *Op. cit.*



→

L'article L. 224-5 du CASF énumère les conditions dans lesquelles le procès-verbal doit être signé par le ou les parents qui remet(tent) l'enfant. Il semble important de préciser que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2022, il n'y a plus de recueil du consentement à l'adoption du parent remettant mais celui-ci doit consentir expressément à l'admission en tant que pupille de l'État en étant informé que cette admission ouvre la possibilité pour l'enfant de bénéficier d'un projet d'adoption. D'autre part, alors que cette admission est souvent vue comme une rupture définitive de liens, une demande de restitution reste possible tant que l'enfant n'a pas été confié en vue d'adoption et le statut de pupille n'est pas exclusif du maintien de relations avec le parent. Le critère est alors celui de l'intérêt de l'enfant.

Plusieurs nuances apparaissent dans la façon dont cette possibilité légale de signature d'un procès-verbal de remise de l'enfant, parfois nommée « remise administrative », est portée au niveau départemental. Certains services départementaux chargés de la veille relative à l'adaptation du statut (la plupart du temps nommés « services Adoption ») informent les professionnels de cette possibilité et les accompagnent pour identifier les situations dans lesquelles le parent peut être sensible à une telle proposition. Dans des situations où les parents nomment leurs difficultés à occuper cette place ou montrent leur incapacité à investir leur parentalité, la Cessec peut aussi inciter, armer et légitimer les professionnels pour revenir vers les parents en osant aborder cette question qui a pu être qualifiée de « *complètement taboue* » (cadre, responsable de service de protection de l'enfance).

Des organisations départementales vont plus loin et font de la proposition aux parents un préalable à la judiciarisation de la démarche : « *La remise administrative, ça a été travaillé avec les magistrats sur le fait que ça faisait partie des preuves à apporter comme quoi les équipes étaient allées jusqu'au bout de ce qu'ils pouvaient avec les parents [...] Si cette démarche reste infructueuse, la situation passe devant la Cessec pour interroger la possibilité de déposer une requête auprès du tribunal. Et, de notre regard à nous, au niveau de la Cessec, voir vraiment si toutes les preuves ont été rassemblées pour pouvoir déposer cette requête* » (responsable de service Adoption).

Cette manière de faire, conçue comme partie intégrante de l'accompagnement incombant aux services départementaux de la protection de l'enfance voire comme une manifestation du principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire, peut apparaître comme une mesure plus favorable au parent comme à l'enfant, comme l'expliquait cette cadre d'un service départemental : « *On trouvait que c'était plus respectueux du parent et de l'enfant de tenter cette remise administrative, puisque ça permettait déjà un travail avec le parent, et pourquoi pas de le faire cheminer. [...] Du côté de l'enfant, c'est de se dire, finalement, je ne suis pas dans ce no man's land. Mon référent, la cadre protection de l'enfance, le psychologue peuvent être amenés à rencontrer mon parent pour lui demander comment il se voit être parent à mon égard* ». Outre l'opportunité de travail avec le parent, l'intérêt est donc aussi de montrer à l'enfant que les adultes autour de lui s'intéressent à son parcours et à ses liens, au-delà d'une stricte logique de « *mesure de placement renouvelable* ».

« *Aller au-devant du parent pour l'interroger sur le lien et sur ce qu'il souhaite pour le devenir et l'avenir de son enfant* » puis l'informer des dispositions légales lui permettant de formaliser un « *abandon* » peut cependant mettre les professionnels dans une situation qu'ils vivent difficilement, notamment lorsqu'ils ont développé des liens de longue date avec les parents : « *Cette démarche on s'est rendu compte que ça faisait beaucoup violence aux professionnels parce que le délaissement cela ne renvoie pas du tout la même chose selon les personnes parce que, tout simplement, pour certains c'est inconcevable* »

→

→

de délaisser son enfant. [...] Et en face on a des parents qui peuvent fortement décontenancer : une collègue nous raconté qu'un parent avait découvert que la démarche était possible et qu'il avait dit tout de suite "Bon très bien, je signe où ?" » (psychologue, cadre direction enfance-famille).

Au-delà du souci, inhérent au travail social auprès de publics vulnérables, de s'assurer que le parent comprend et consent à la remise de l'enfant dans toute sa portée, une appréhension, voire un sentiment de culpabilité, s'attache parfois au fait de nommer l'abandon par le parent, c'est-à-dire les limites de la parentalité en même temps que les limites de leurs propres tentatives d'accompagnement : « *Que ce soit la même personne qui accompagne dans sa parentalité et qui propose la remise, cela pose difficulté. Peut-être qu'il faudrait que ce soit d'autres professionnels. Cela serait un levier pour « faire en sorte que le travailleur social ne s'en sente pas coupable et porte la responsabilité de l'inscription comme pupille devant l'enfant »* (cadre, responsable Cessec et service Adoption).

Accompagner le parent dans cette démarche, notamment lorsque cela s'assortit de la rédaction d'un courrier à remettre à l'enfant, peut pourtant contribuer à donner du sens à son histoire, ce d'autant qu'il a été relevé que les enfants ont parfois une conscience de la réalité parentale plus aiguë que ce qu'en perçoivent les adultes (voir *supra*). Un équilibre doit cependant être trouvé entre le temps nécessaire à l'accompagnement du parent dans sa décision et l'objectif d'agir dans une temporalité raisonnable et compréhensible du point de vue de l'enfant. Alors que la démarche volontaire de remise de l'enfant permet de s'affranchir des délais judiciaires, il serait en effet contreproductif de relancer un processus long empêchant d'initier une démarche judiciaire aux fins d'adaptation du régime de protection de l'enfant lorsque les conditions sont réunies.

À la lumière des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, il apparaît important que le processus ne soit pas porté uniquement par un seul professionnel mais par une équipe. Au-delà de l'initiative, qui peut dans certains cas émaner ou être validée par la Cessec ou le responsable territorial de la protection de l'enfance, la mise en place de binômes pour rencontrer le parent est évoquée dans plusieurs départements, même si elle n'apparaît pas systématique. Aux côtés du référent, un responsable territorial de la protection de l'enfance, un cadre ou psychologue du service Adoption peuvent mener ou participer à l'entretien : « *Quand il y a besoin le service Adoption rencontre ces parents pour aborder la question d'un procès-verbal de remise avec le travailleur social en territoire. Il s'agit de faire ensemble quand il y a besoin uniquement. Les équipes savent qu'elles peuvent nous solliciter. Ce sont des places différentes »* (cadre, responsable de service).

Lorsqu'elles sont saisies aux fins de déclaration judiciaire de délaissement ou de délégation d'autorité parentale, les juridictions se livrent d'abord à une appréciation concrète de l'aide apportée à la famille et de son caractère adapté à la situation. Ainsi, le fait que le parent ne se saisisse pas des mesures proposées apparaît la plupart du temps comme une limite à l'obligation de fournir un accompagnement⁹¹ mais certaines décisions montrent une particulière vigilance quant à l'obligation pour le département d'adapter l'aide en cas de difficultés psychiques du parent. Ainsi, il a pu être jugé qu'il appartenait aux services départementaux de démontrer qu'ils avaient incité un parent à se soigner ou qu'ils lui avaient « proposé un soutien lui permettant de prendre conscience de la nécessité du soin afin de restaurer le lien avec son

⁹¹. Par exemple CA Aix-en-Provence, 18 décembre 2019, n° RG 18/00396 ; Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 30 novembre 2022.

enfant »⁹². Une pratique départementale courante se trouve par ailleurs confortée par une décision selon laquelle le fait d'impliquer la tutrice de la mère dans les réunions de synthèse répond à l'obligation d'accompagnement pesant sur les services de l'ASE⁹³. De nombreuses décisions énumèrent les mesures prises pour favoriser le lien et renseignent sur le degré de précision important qui est demandé aux conseils départementaux, par exemple en indiquant le nombre et la nature des sollicitations des parents⁹⁴ ou les mesures concrètes mises en place pour pallier l'éloignement du parent⁹⁵.

D'autre part, la jurisprudence interne comme celle de la CEDH peuvent circonscrire l'étendue de l'obligation faite aux départements de rechercher la réunion de la famille en s'appuyant sur la notion d'intérêt de l'enfant. Selon la jurisprudence de la CEDH, les modalités de prise en charge d'un enfant ne doivent en effet pas « ab initio tenir en échec l'objectif d'un regroupement familial » et « un juste équilibre » doit être ménagé entre les intérêts des parents et celui de l'enfant⁹⁶. Cependant, « lorsqu'un laps de temps considérable s'est écoulé depuis que l'enfant a été placé pour la première fois sous assistance, l'intérêt qu'a l'enfant à ne pas voir sa situation familiale de facto changer de nouveau peut l'emporter sur l'intérêt des parents à la réunion de leur famille »⁹⁷.

De manière générale, les juridictions internes prennent également en considération l'ensemble de ces intérêts et l'écoulement du temps, notamment en matière de délaissement. À titre d'exemple, il a été jugé en appel que l'intérêt de l'enfant « qui a vécu depuis son plus jeune âge au sein de la même famille d'accueil, qui souhaite maintenant entreprendre à son profit une démarche d'adoption, commande que les liens affectifs indéniables existant entre [lui et sa famille d'accueil] puissent être confortés dans l'avenir par l'établissement de liens juridiques au travers de la procédure d'adoption envisagée »⁹⁸. Dans une autre décision, c'est au nom de l'intérêt de l'enfant de « ne plus être soumis à une insécurité affective », qu'il a été jugé qu'il ne devait pas « expérimenter de nouvelles rencontres avec ses parents pour un résultat très incertain »⁹⁹.

Les notions d'intérêt de l'enfant et de sécurité affective étant régulièrement mobilisées par la jurisprudence (voir aussi développement *infra*), il apparaît déterminant de développer une approche commune à l'ensemble des acteurs mobilisés par la démarche d'adaptation du statut. Or la référence à la notion de besoins fondamentaux de l'enfant se développe dans la plupart des textes relatifs aux obligations des services de l'ASE qui figurent dans le CASF mais reste absente du Code civil, que ce soit dans la définition des finalités de l'autorité parentale ou dans les textes qui visent à en contrôler ou à en limiter l'exercice¹⁰⁰. La notion d'intérêt de l'enfant est quant à elle présente dans l'ensemble de ces textes mais elle apparaît faiblement déterminée en droit. Les échanges organisés à l'occasion de la démarche de consensus menée en 2017 sous l'impulsion de Mme Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des Femmes, ont fait apparaître l'ambition de « raisonner à partir des besoins fondamentaux [pour] permettre de donner une dimension moins subjective, moins arbitraire à cette notion »¹⁰¹.

92. CA Aix-en-Provence 26 juin 2019, rôle n° RG 18/00414.

93. CA Besançon, 31 mai 2018, n° RG 17/01892.

94. CA Aix-en-Provence, 18 décembre 2019, rôle n° RG 18/00515.

95. CA Montpellier, 17 mai 2019, n° RG 19/0059.

96. Saulier, M. (2020). Protection de l'enfance : le rappel des obligations positives des États membres par la CEDH (17 décembre 2019). *Actualité Juridique famille*, 67.

97. CEDH Strand Lobben et autres c. Norvège, 10 septembre 2019.

98. CA Besançon, 31 mai 2018, n° RG 17/01892.

99. CA Aix-en-Provence, 10 janvier 2018, n° RG 17/00399.

100. Article D. 221-34 du CASF.

101. Gernalec-Lévy, G. (2017, 24 janvier). Débat sur les besoins fondamentaux de l'enfant protégé. Gynger. [\[en ligne \]](#)

Il a été avancé qu'en mettant au cœur de la définition de la protection de l'enfance la réponse aux besoins fondamentaux de l'enfant le législateur de 2016 a, « sans le nommer », défini ce qu'est l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁰².

Par ailleurs, l'observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant, en date du 29 mai 2013¹⁰³ fournit des indications particulièrement utiles concernant les situations de placement long, puisqu'elle précise que la famille « constitue l'unité fondamentale de la société et le milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants » et que le droit de l'enfant à une vie de famille doit être respecté. Cependant, il doit être fait une interprétation de la famille « au sens large en englobant les parents biologiques et les parents adoptifs ou les parents nourriciers, ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale ». Quant à l'obligation incombant à l'État « d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être », le comité précise que cela s'entend, non seulement comme une protection contre toutes formes de violences et de mauvais traitements, mais aussi comme le devoir d'assurer le « bien-être » et « l'épanouissement de l'enfant ». Ceux-ci sont compris comme « la satisfaction de ses besoins matériels, physiques, éducatifs et affectifs, ainsi que de ses besoins d'affection et de sécurité », ce qui ne peut que rappeler les finalités de la protection de l'enfance fixées par le législateur en 2016. Le Comité des droits de l'enfant reconnaît expressément qu'au titre de l'intérêt de l'enfant, l'État doit agir pour lui permettre « de développer des attaches solides » et que l'attachement bénéfique pour l'enfant doit être préservé dans la durée.

Au-delà, la recommandation précise que l'évaluation de l'enfant doit se faire « au regard des circonstances propres à chaque enfant ». Or parmi ces circonstances, qui comprennent par exemple âge, degrés de maturité, handicap et culture d'origine, le comité recommande de prendre en considération « la présence ou l'absence de ses parents, le fait que l'enfant vit ou non avec eux, la qualité de la relation entre l'enfant et sa famille ou ses pourvoyeurs de soins, la sécurité de son environnement et l'existence de solutions de remplacement de qualité à la disposition de la famille, de la famille élargie ou des pourvoyeurs de soins ».

Ces circonstances individuelles doivent conduire à pondérer le poids de chacun des éléments, qui doivent être pris en compte et que l'on peut énumérer ainsi, de façon non exhaustive :

- l'opinion de l'enfant ;
- l'identité de l'enfant ;
- la préservation du milieu familial et le maintien des relations ;
- la prise en charge, la protection et la sécurité ;
- la situation de vulnérabilité ;
- le droit à la santé ;
- le droit à l'éducation.

La prise en considération de l'intérêt de l'enfant suppose par conséquent la prise en compte de sa parole, une attention à ce qu'il exprime au-delà des mots, ainsi que sa participation aux processus de décision qui le concernent (en fonction de son degré de maturité) et notamment aux procédures tendant à l'évolution de son statut (voir chapitre 3.3).

¹⁰². ONPE (2018). *Op. cit.*

¹⁰³. Comité des droits des enfants. Observation générale n° 14. 29 mai 2013. [\[en ligne\]](#) ; pour plus de développement sur le sujet, voir ONPE (2018). *Op. cit.*

Le vécu de l'enfant et le sens qu'il peut donner à cette démarche peuvent être déterminants quant au choix de son cadre de protection. Il s'agit de prendre en considération « *ce qu'on fait vivre aux enfants et ce qu'ils sont capables de vivre* » (psychologue cadre direction enfance-famille). Cependant, les critères distinctifs de l'assistance éducative, du retrait de l'autorité parentale, du délaissement ou de la délégation reposent essentiellement sur des attitudes parentales, intentionnelles ou non, constituées d'omissions ou d'actes positifs.

4.2. Mobiliser de façon cohérente les procédures de restriction et de contrôle de l'autorité parentale

Sans prétendre à l'analyse de l'intégralité du droit régissant cette matière très riche, il se dégage des pratiques dont ont fait part les professionnels rencontrés dans le cadre de la présente étude, ainsi que de l'évolution récente du droit, un certain nombre de problématiques récurrentes jalonnant la démarche d'adaptation du régime de protection dans l'intérêt de l'enfant.

4.2.1. Le retrait de l'autorité parentale

La loi du 18 mars 2024¹⁰⁴ a récemment modifié les dispositions relatives au retrait de l'autorité parentale par les juridictions pénales lorsqu'elles condamnent un parent pour des faits graves commis au préjudice de l'enfant ou de l'autre parent¹⁰⁵. En favorisant cette mesure de protection, radicale dans toutes les acceptions du terme, le législateur semble ainsi répondre à une attente sociale qui a trouvé de nouvelles formes d'expression ces dernières années, en lien avec les violences faites aux femmes¹⁰⁶.

Près de 30 ans après l'abandon de la notion de déchéance de l'autorité parentale¹⁰⁷, l'institution du retrait de l'autorité parentale reste, dans les pratiques, marquée par ses racines historiques. Mesure exclusivement civile de protection de l'enfant¹⁰⁸ depuis 1970¹⁰⁹, elle reste encore souvent, sans doute parce qu'elle peut être prononcée tant par les juridictions pénales que civiles, perçue comme une sanction répondant à la faute d'un parent, parfois présentée ainsi dans les écrits proposés par les conseils départementaux en appui à la démarche de changement de statut. Dans ce contexte, les possibilités de retrait de l'autorité parentale par la chambre civile du tribunal judiciaire, prévues à l'article 378-1 du Code civil, apparaissent aux yeux de certains professionnels sous-utilisées, ce que confirment les données statistiques (voir chapitre 1) : « *Concernant le retrait, on a des fois cette tendance à se cacher un peu derrière le pénal, à laisser le pénal gérer [...] on aurait pu faire des fois des demandes de retrait (ou de délaissement) pour des raisons en dehors des faits pénaux mais on ne l'a pas fait en se disant*

¹⁰⁴. Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

¹⁰⁵. Le nouvel article 378 du Code pénal prévoit trois cas de figure. (1) En cas de condamnation d'un parent (comme auteur, coauteur ou complice) pour un crime sur son enfant ou sur l'autre parent ou pour une agression sexuelle incestueuse sur son enfant, le principe est le retrait de l'autorité parentale par la juridiction pénale qui condamne le parent. Si elle décide de ne pas prononcer le retrait total de l'autorité parentale, la juridiction doit alors motiver spécialement sa décision et ordonner le retrait partiel de l'autorité parentale ou le retrait de l'exercice de l'autorité parentale. À défaut, elle doit là aussi motiver spécialement sa décision. (2) Si le parent est condamné pour un délit commis sur son enfant (autre qu'une agression sexuelle incestueuse) la juridiction pénale garde son pouvoir d'appréciation sur le maintien ou non de l'autorité parentale en tout ou partie, mais elle doit se prononcer sur ce point. (3) Si le parent est condamné pour un délit commis sur la personne de l'autre parent ou comme coauteur ou complice d'un crime ou d'un délit commis par son enfant, la juridiction pénale peut juger nécessaire d'ordonner le même type de mesures relatives à l'autorité parentale.

¹⁰⁶. Oui, A. et Fougère-Ricaud, M. (2024). La protection de l'enfance : un système entre crises et changements. *Les Cahiers de l'Actif*, 85-96; Durand, E. (2020). Violences conjugales et parentalité. *Actualité Juridique édition Famille*.

¹⁰⁷. Loi n° 96-604 du 5 juillet 1996.

¹⁰⁸. Neirinck, C. et Siffrein-Blanc, C. (s. d.). Autorité parentale, fasc. 40. Dans *JurisClasseur*.

¹⁰⁹. Loi n° 70-459 du 4 juin 1970.

que la Cour d'Assises ou le tribunal correctionnel le ferait pour nous » (cadre service Adoption et responsable Cessecc); « *Il faudrait sans doute développer un peu plus le recours au retrait d'autorité parentale hors du champ pénal. [...] Du fait des comportements des parents, on a des enfants qui demandent et qui ont besoin qu'on rompe ce lien parce que ça les fait souffrir, que cette personne-là exerce l'autorité parentale* » (avocat); « *D'un certain point de vue, le texte sur le retrait d'autorité parentale sur le plan civil est plus facile à manier que celui sur le délaissement et il pourrait sans doute être plus utilisé* » (magistrat du siège).

En dehors de toute condamnation pénale, l'article 378-1 du Code civil prévoit en effet deux motifs de retrait de l'autorité parentale qui recouvrent des réalités hétérogènes.

Le premier correspond à une situation de danger manifeste pour la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant dont l'origine se trouve dans l'un des comportements du parent énumérés par ce texte. Ainsi, les mauvais traitements, la consommation habituelle d'alcool ou l'usage de produits stupéfiants, l'« *inconduite notoire* », le défaut de soins, le « *manque de direction* », ou des « *comportements délictueux* » du parent sont-ils visés. La loi du 14 mars 2016 a précisé que le fait d'exposer l'enfant à des violences conjugales sur l'autre parent est également concerné.

La jurisprudence a eu l'occasion de définir le caractère manifeste du danger. Il est en général exigé que le danger présente une certaine gravité et persiste en dépit de la mesure d'assistance éducative. Il semble ainsi tenir essentiellement à l'usage que le parent fait des attributs de l'autorité parentale conservés malgré les mesures de protection prises : la Cour de cassation a approuvé une décision qui considérait que, bien que les enfants soient confiés et les droits de visite des parents suspendus, le comportement de ces derniers, caractérisé par le déni des infractions pour lesquelles ils avaient été condamnés et la mise en échec durable de tout accompagnement éducatif contribuant à déstabiliser les enfants, constituait une maltraitance psychologique continue pour eux, et par conséquent, un motif de retrait¹¹⁰. Autre exemple, le retrait de l'autorité parentale a pu être prononcé lorsqu'il apparaissait comme le seul moyen de protéger une enfant de la nocivité de son père qui avait violé et torturé un enfant né d'une autre union, continuait à s'alcooliser et à revendiquer de façon incessante l'exercice de ses droits parentaux¹¹¹.

Il résulte de plusieurs décisions que la gravité du comportement reproché ne suffit pas et, si le danger peut être aussi bien psychologique que physique, il apparaît nécessaire de démontrer que l'enfant souffre effectivement du comportement parental passé et du lien persistant avec le parent pour justifier le retrait¹¹².

Ces dispositions permettent aussi en pratique de prendre en considération les situations d'enfants qui, sans avoir été victimes directes de faits de nature pénale, souffrent des conséquences des actes commis par un de leurs parents. Ainsi, il a été jugé, dans la situation d'une enfant confiée à l'âge d'un an en raison de la mise en cause de ses parents puis de la condamnation de son père pour des faits de viol commis sur son beau-fils, que son évolution favorable n'était due qu'au milieu protégé dans lequel elle évoluait et qu'il convenait de la préserver d'intervenants extérieurs, de la maintenir éloignée des sollicitations de son père comme de sa posture victimaire et de déni des faits¹¹³.

¹¹⁰. Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 27 mai 2010.

¹¹¹. CA Rennes 16 mai 2002.

¹¹². Voir par exemple la décision de la cour d'appel de Rouen le 11 septembre 2008 par laquelle la demande de retrait de l'autorité parentale a été rejetée au motif que le seul fait qu'un père avait été incarcéré dans le cadre d'une infraction à la législation sur les stupéfiants ne suffisait pas à établir l'existence d'un danger au sens des dispositions de l'article 378-1 du Code civil.

¹¹³. CA Colmar, 05 novembre 2019, RG n° 19/00470; pour d'autres cas similaires : CA Rennes, 16 mai 2002, RG n° 01/06956; Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 22 juin 2004.

Parmi les comportements reprochés aux parents, la consommation habituelle d'alcool et celle de produits stupéfiants, ainsi que l'existence de comportements délictueux posent peu de difficulté en termes d'interprétation. Il a par exemple été jugé que des violences conjugales commises de manière régulière par le père sur la mère en présence des enfants justifiaient un retrait d'autorité parentale dès lors qu'elles avaient eu des effets délétères sur les enfants¹¹⁴.

Les notions de mauvais traitements, d'inconduite notoire, de défaut de soins et de manque de direction peuvent trouver à s'appliquer à des situations d'assistance éducative générant une certaine souffrance pour l'enfant en raison de la gravité et de la persistance du comportement du parent, malgré l'aide proposée. Pour ne donner que quelques exemples, il a été retenu que la vacuité de la mère lors de l'exercice de son droit de visite médiatisé, son absence de tout investissement dans une relation affective avec l'enfant, et son incapacité à s'extraire de ses problématiques personnelles étaient constitutives de violences psychologiques justifiant le retrait de l'autorité parentale¹¹⁵. Le retrait de l'autorité parentale a été prononcé par une décision qui détaille un cumul de comportements maternels établissant un défaut de soins et un manquement de direction mettant manifestement en danger la sécurité et la santé de l'enfant. Étaient ainsi relevés le climat de violences, l'agressivité et le comportement menaçant de la mère à l'encontre des intervenants éducatifs aux effets délétères sur l'effectivité de l'intervention éducative, alors que l'enfant avait été retrouvé dans un état de santé et de saleté préoccupants, laissé à la seule garde de ses jeunes frère et sœur, la juridiction visant également les difficultés alimentaires et le retard de développement afférents¹¹⁶.

À la lecture de ces critères et de l'abondante jurisprudence, les situations relevant de l'assistance éducative peuvent donc entrer dans le champ du retrait d'autorité parentale, dès lors que le comportement parental expose l'enfant à un danger grave, d'ordre psychologique ou physique, persistant malgré la mesure de protection et la mise en œuvre d'un accompagnement adapté auprès du parent.

Il n'est ici pas exigé par la jurisprudence que le comportement parental ait un caractère volontaire. Cela autorise par exemple un retrait de l'autorité parentale concernant un parent dont le comportement manifestement dangereux pour l'enfant trouve sa source dans l'existence de troubles psychiques, même lorsqu'il n'a pas été condamné pénalement en raison d'une abolition de son discernement ou du contrôle de ses actes¹¹⁷.

Le second cas de retrait d'autorité parentale concerne les situations dans lesquelles une procédure d'assistance éducative existe et où le ou les parents se sont « volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait » la mesure pendant plus de deux ans. À la différence du premier cas de retrait susvisé et de la déclaration judiciaire de délaissement parental, le texte prévoit expressément que l'abstention parentale doit ici être volontaire. Cela exclut, par exemple, qu'un retrait de l'autorité parentale puisse être prononcé sur ce fondement lorsque le parent est frappé d'une altération de ses facultés mentales ne lui ayant pas permis d'exercer ses droits pendant deux ans¹¹⁸.

Il convient de relever que ces dispositions étant plus restrictives que celles relatives à la déclaration judiciaire de délaissement parental (délai de deux ans au lieu d'un an, démonstration nécessaire du caractère volontaire de l'abstention), elles sont généralement considérées

114. CA Colmar, 21 janvier 2020, RG n° 18/01496.

115. CA Dijon, 10 avril 2019, RG n° 18/01475.

116. CA Limoge, 4 novembre 2019, RG n° 19/00046.

117. Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 14 avril 1982.

118. Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 13 janvier 1998.

comme inutiles en pratique. Le texte sur le délaissement parental prévoyant l'obligation pour le conseil départemental de former une requête en délaissement « à l'expiration du délai d'un an »¹¹⁹ exclut théoriquement l'hypothèse visée par le texte sur le retrait. Le maintien de ce cas de retrait de l'autorité parentale apparaît donc aujourd'hui comme une source supplémentaire de complexité, ce qui avait déjà été relevé en 2014 par le groupe de travail « protection de l'enfance et adoption » qui préconisait sa suppression¹²⁰.

Outre ces deux motifs de retrait de l'autorité parentale, la jurisprudence a étendu la possibilité pour une juridiction civile de prononcer le retrait de l'autorité parentale au motif de l'existence de condamnations pénales¹²¹. Dans la mesure où cette possibilité est réservée aux cas où il n'a pas déjà été statué sur le retrait ou le maintien de l'autorité parentale dans un cadre pénal, de telles décisions devraient devenir marginales compte tenu de la rédaction actuelle du texte sur le retrait de l'autorité parentale dans un cadre pénal¹²².

Au-delà de ces différentes sources de complexité liées aux conditions du retrait de l'autorité parentale, il a été fait état par plusieurs services départementaux des difficultés s'attachant à la mise en œuvre de certaines décisions dans lesquelles il a été procédé à une forme de « démembrement » de l'autorité parentale, permis par les dispositions légales¹²³. Tandis que le retrait partiel suppose en effet une décision très précise et à visée opérationnelle sur les droits retirés, ce qui constitue certainement une des raisons du faible recours à ces dispositions, le retrait de l'exercice maintient le droit à être informé des décisions importantes, de surveiller l'éducation, d'entretenir des relations personnelles ainsi que de consentir à l'adoption ou au mariage et de demander l'émancipation. Pour autant, l'enfant ne peut pas accéder au statut de pupille de l'État, même lorsqu'aucun de ses parents n'est, durablement, en mesure d'exercer l'autorité parentale en totalité.

Or, si les dispositions relatives au retrait prévoient bien que l'enfant peut être confié au service de l'ASE, il n'est pas prévu, comme pour le délaissement, qu'il lui soit délégué l'autorité parentale. Même si la tutelle pourra par ailleurs être confiée à ce service départemental¹²⁴, la conséquence pratique pour l'enfant est l'installation durable d'un régime de tutelle, conçu comme très subsidiaire, s'exerçant sans conseil de famille et ne lui permettant pas de bénéficier d'un projet de vie. L'opportunité de maintenir une mesure d'assistance éducative dans ces situations peut donner lieu à des appréciations divergentes, en raison notamment de l'absence de précision quant aux droits conservés par les parents qui restent titulaires de l'autorité parentale et de lisibilité quant à l'évolution de la situation des enfants concernés.

L'ensemble de ces observations conduit à questionner la manière dont le retrait de l'autorité parentale, modifié à plusieurs reprises depuis ses origines, pourrait s'articuler davantage et de façon plus lisible avec les autres procédures qui constituent l'objet de la présente étude.

4.2.2. Le délaissement

La loi du 14 mars 2016 a remplacé la procédure d'abandon de l'ancien article 350 du Code civil par la déclaration judiciaire de délaissement parental prévue aux articles 381-1 et suivant du

¹¹⁹. Article 381-2 du Code civil.

¹²⁰. Gouttenoire, A., Corpart, I. (2014, février). *Op. cit.*, p. 65.

¹²¹. Cour de cassation, 1^{re} chambre civile, 16 février 1988.

¹²². Voir note *supra* concernant les possibilités de retrait de l'autorité parentale par les juridictions pénales.

¹²³. Articles 378 et 379-1 du Code civil.

¹²⁴. Article 411 du Code civil.

Code civil¹²⁵, l'objectif étant, comme préconisé par le groupe de travail « protection de l'enfance et adoption »¹²⁶, de sortir d'une définition reposant sur les notions jugées trop floues et sujettes à interprétations, de « maintien de liens affectifs » ou de « désintéret manifeste ».

Alors que la proposition de loi visait la situation d'un enfant dont « les parents n'ont contribué par aucun acte à son éducation ou à son développement pendant une durée d'un an »¹²⁷, le critère finalement retenu est celui de l'absence de « relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête », en l'absence d'empêchement des parents « par quelque cause que ce soit ». La loi prévoit ensuite l'obligation, pour le service ou la personne qui a recueilli l'enfant, de saisir la juridiction civile à l'expiration du délai d'un an¹²⁸.

Cependant, cette nouvelle rédaction ne suffit pas à assurer une harmonisation des pratiques départementales. En effet, dans la mesure où le texte ne définit pas ce que sont les relations nécessaires à l'éducation ou au développement de l'enfant et semble laisser place à une appréciation large de l'empêchement, les interprétations départementales, à l'image de celles des Cessac, divergent. Partageant l'approche défendue par une partie de la doctrine selon laquelle « ces relations ne doivent pas seulement permettre le maintien du lien affectif, comme dans la loi antérieure, mais traduire un réel exercice de l'autorité parentale à savoir présenter concrètement un contenu pour l'enfant »¹²⁹, certains services départementaux portent une lecture des « relations nécessaires à l'éducation ou au développement de l'enfant » qui, au-delà de l'existence de la relation, se penche sur son contenu et l'adaptation aux besoins de l'enfant : « Sur les délaissements, on est à 100 % d'acceptation depuis 2017. Majoritairement il n'y a plus de relations mais on fait des requêtes, y compris quand parfois le parent est "dans le paysage" avec des relations qui ne sont pas satisfaisantes : grand nombre de visites loupées malgré un calendrier qui est fait, visites de mauvaise qualité avec des parents sur leurs portables ou qui durent une demi-heure au lieu d'une heure, avec un enfant qui montre des signes d'insécurité, promesses non tenues ("Je t'amène des cadeaux, je viens à la prochaine visite" mais en fait "je viens pas")... » (cadre, responsable Cessac) ; « Souvent, dans les représentations, on pense que c'est "Zéro nouvelle = délaissement", mais non. [...] [L'autorité judiciaire] nous disait qu'on pouvait aussi justifier la requête pour un retrait ou délaissement sur l'incapacité à contribuer à l'éducation de l'enfant et que l'empêchement psychique, psychiatrique ou cognitif n'était pas suffisant pour ne pas l'étudier. Mais elle disait que la démonstration était plus compliquée à faire. Alors on est suivi assez souvent, elle nous dit oui dans 95 % des cas. Ils sont aussi très vigilants aux droits des parents, ils ont raison » (cadre, responsable Cessac).

Lorsque cette approche est portée par la Cessac, elle n'est pas toujours partagée parmi l'ensemble des professionnels, que ce soit au niveau départemental ou judiciaire : « On s'est rendu compte qu'il y a des professionnels qui disent : "Il y a quand même du lien parce que vous voyez, ils ont quand même envoyé un courrier". Oui, mais si on repart du besoin de l'enfant, est-ce que le fait d'envoyer un courrier suffit à satisfaire le besoin fondamental de cet enfant, dans la

125. « un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit ».

126. Gouttenoire, A., Corpart, I. (2014, février). *Op. cit.*

127. Proposition de loi relative à la protection de l'enfant enregistrée à la présidence du Sénat le 11 septembre 2014.

128. Article 381-2 du Code civil alinéa 1.

129. Doumeng, V. (2017). L'enfant délaissé et l'aide sociale : les notions nouvelles La notion de délaissement et l'incidence de la loi du 14 mars 2016 sur le dispositif légal de contrôle et de sanction de l'autorité parentale. *Journal du droit des jeunes*, (8), 37-45.

dynamique avec son parent ? » (cadre protection de l'enfance en charge de la Cesse); « Sur les critères, c'est quand même la grande différence entre l'abandon judiciaire de l'article 350 et les nouveaux articles 381 : on a ces relations qualifiées comme nécessaires au développement et à l'éducation. On n'est plus sur l'abandon judiciaire qui posait problème puisque la moindre manifestation faisait échouer le délai d'un an, par exemple on venait pour renouveler le RSA et on signait un document en même temps, ça faisait échouer la procédure d'abandon. Aujourd'hui, la qualification des relations est nécessaire, ce qui fait qu'on a moins cette difficulté. Quand on a des parents qui se mobilisent uniquement quand ils reçoivent le recommandé mais qui après ne viennent plus, pour les magistrats qui ont du recul sur ces matières cela ne pose pas de problème ensuite pour qualifier le délaissement. Ça, ça a été vraiment un changement majeur. Parfois, on est obligé d'aller jusqu'à la cour d'appel pour que cela soit reconnu » (avocat d'un conseil départemental).

Dans le sens de cette approche, plusieurs décisions judiciaires ont précisé que des marques d'intérêt sporadiques des parents à l'égard de leurs enfants ne sauraient être considérées comme des relations nécessaires à leur éducation ou à leur développement. Il s'agit d'une logique similaire aux précisions du texte selon lequel certains actes isolés¹³⁰ n'interrompent pas le délai d'un an ni ne constituent un motif de rejet de plein droit. Il a été jugé non seulement que l'expression d'une intention de reprendre contact avec l'enfant¹³¹, mais encore des manifestations d'intérêt telles que des envois de carte postale à son enfant¹³², la prise de contact par messagerie électronique¹³³, ou encore l'envoi de messages par SMS¹³⁴, ne sont pas en elles-mêmes suffisantes pour établir l'existence de relations nécessaires à l'éducation ou au développement d'un enfant.

Certaines de ces décisions relèvent en outre le caractère nocif pour l'enfant de ce type de relations, comme c'est le cas de l'arrêt précité concernant la reprise de contact par messagerie électronique. Il mentionne non seulement que de telles relations « ne sauraient être considérées comme étant des relations nécessaires à son éducation ou à son développement » mais encore que l'enfant concerné avait « très mal vécu cette intrusion dans sa vie personnelle » suscitant « des angoisses majeures et ravivant des blessures [...] »¹³⁵.

Signe d'une sensibilité à ces questions des magistrats comme des services du département qui produisent des éléments de preuve en ce sens, la notion de troubles de l'attachement de l'enfant peut être expressément utilisée pour justifier que l'intérêt de l'enfant commande de mettre un terme aux tentatives de maintien de la relation¹³⁶. Le constat d'une « insécurité », la plupart du temps affective, est développé dans plusieurs décisions pour justifier du caractère inadapté de la relation proposée à l'enfant. Pour ne citer que ces exemples, dans une décision où les rapports éducatifs soulignaient que l'enfant avait besoin d'être rassuré sur son avenir, et que son inquiétude face à l'ambiguïté de sa mère se manifestait par une agitation importante et des actes de violence, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a jugé qu'il était dans « l'intérêt supérieur de cet enfant de ne plus être soumis à une insécurité affective, de ne pas avoir à

¹³⁰. Article 381-2 alinéa 2 : « 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 ne constituent pas un acte suffisant pour rejeter de plein droit une demande en déclaration de délaissement parental et n'interrompent pas le délai mentionné au premier alinéa du présent article ».

¹³¹. Voir par exemple CA Nancy, 07 février 2022, n° RG 21/00819.

¹³². CA Poitiers, 15 octobre 2021, n° RG 20/00218.

¹³³. CA Poitiers, 15 avril 2022, n° RG 21/00172.

¹³⁴. Cass. civ. 1, 30 novembre 2022, n° 20-22.903.

¹³⁵. CA Poitiers 15 avril 2022, n° RG 21/00172.

¹³⁶. Par exemple CA Poitiers 15 octobre 2021.

expérimenter de nouvelles rencontres avec ses parents pour un résultat très incertain et d'être préservé de toute nouvelle rupture susceptible d'entraver durablement son bon développement psychique »¹³⁷. Dans une autre situation, il était mis en avant des bilans psychologiques selon lesquels la situation vécue depuis sa naissance « du fait des contacts inadaptés, insécurisants et discontinus avec ses parents est génératrice d'une insécurité massive à laquelle il doit être remédié »¹³⁸.

Ainsi, dans ces décisions, la définition des relations nécessaires au développement ou à l'éducation apparaît étroitement liée à l'intérêt de l'enfant, lui-même apprécié concrètement au regard de sa situation, de ses besoins en termes d'éducation et de développement.

L'arrêt du 30 novembre 2022¹³⁹ confirme une interprétation selon laquelle il est nécessaire que « l'enfant souffre du délaissement » pour que la déclaration judiciaire de délaissement soit « conforme voire nécessaire à son intérêt »¹⁴⁰. La décision confirmée de la cour d'appel s'était placée du point de vue de l'enfant pour décrire l'absence de relations nécessaires à son développement ou à son éducation résultant de l'inconstance de la mère dans l'exercice de son droit de visite médiatisé, pour cette raison suspendu, puis du non-exercice d'un droit de correspondance médiatisée. Il était relevé « l'absence de prise en compte des besoins de son enfant » par la mère du fait de sa propre immaturité affective. En prenant en considération le fait que les démarches entreprises par le service gardien pendant plusieurs années pour restaurer le lien avaient maintenu l'enfant dans un état d'insécurité affective et entravé son bon développement, la décision s'est également fondée sur les effets concrets de la situation pour l'enfant et a décidé qu'il était dans l'intérêt de l'enfant « de le libérer du lien avec ses parents biologiques ».

Il reste que, dans la situation ayant donné lieu à cet arrêt, la suspension des droits de visite médiatisée, motivée par le comportement maternel, avait été ordonnée auparavant par le juge des enfants. De l'étude de la jurisprudence et de plusieurs entretiens avec les professionnels des départements, il résulte en effet que des pratiques départementales font de la suspension des droits de visite par le juge des enfants un préalable nécessaire à la saisine de la juridiction civile pour délaissement : « *Il est déjà arrivé qu'il y ait des demandes de secteurs d'examiner un délaissement alors que les parents ont des droits accordés par le juge des enfants. Cela nous paraissait antinomique. Si le magistrat a maintenu des droits c'est qu'il a estimé que les parents pouvaient se mobiliser même sur des visites médiatisées* » (cadre responsable du service Adoption et Cessec).

Dans ce contexte, s'il appartient « aux juges de se prononcer, en fonction des besoins et de l'intérêt de l'enfant » sur la définition des relations nécessaires à l'éducation ou au développement comme le relève la circulaire du ministère de la Justice de 2017¹⁴¹, la juridiction compétente pour prononcer une déclaration judiciaire de délaissement tend à être saisie *a posteriori*, après que le juge des enfants ait procédé à une première appréciation du comportement parental et de l'intérêt de l'enfant pour suspendre les relations.

L'imprécision du texte conduit des services départementaux à éviter ainsi une forme d'aléa judiciaire concernant les situations dans lesquelles le délaissement n'est pas constitué par

¹³⁷. Cour d'appel d'Aix-en-Provence, chambre des mineurs, 10 janvier 2018, n° 2018/13, rôle n° 17/00399.

¹³⁸. Cour d'appel d'Aix-en-Provence, chambre 2-5, 18 décembre 2019, n° 2019/496, rôle n° RG 18/00396.

¹³⁹. Cass. civ. 1, 30 novembre 2022, n° 20-22.903.

¹⁴⁰. A. Gouttenoire, L'autorité parentale : panorama d'actualité législative, réglementaire et jurisprudentielle (2022), Lexbase Droit privé n° 936 du 23 février 2023.

¹⁴¹. [Circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant.](#)

l'évidence d'une absence totale du parent mais où les relations apparaissent, en dépit de mesures d'aide et de protection, vides de sens pour l'enfant, insatisfaisantes au regard de ses besoins, voire à l'origine d'un mal-être.

De fait, l'étude du ministère de la Justice sur les décisions rendues en 2018 par les tribunaux judiciaires sur le fondement du délaissement a montré que les décisions de rejet des demandes de délaissement étaient rares (6 % des décisions). Moins d'un tiers de ces rares décisions de rejet (9 cas sur 30) étaient motivées alternativement par « l'aspect prématuré de la demande, le constat de l'existence de relations entre le parent et l'enfant ou encore le projet de le confier à sa famille proche » et dans « quelques rares situations » par la carence du conseil départemental n'ayant pas permis aux parents de bénéficier de l'aide nécessaire pour garder des relations avec leurs enfants¹⁴². Une petite partie des décisions de rejet était motivée par l'intérêt de l'enfant (5 cas sur 30).

Principal motif de rejet, l'empêchement des parents se trouvait à l'origine de plus de la moitié des décisions de rejet recensées par cette étude (16 cas de rejet sur 30).

En effet, alors que la réforme avait pour but d'objectiver le constat du délaissement en se centrant sur le vécu de l'enfant, le critère de l'absence d'empêchement pour quelque cause que ce soit, a été dénoncé lors de l'adoption de la loi comme étant de nature à réintroduire un critère lié à l'intention parentale et ainsi « à ruiner les progrès »¹⁴³ accomplis avec le nouveau texte. Cette rédaction engendre en effet hésitations et divergences d'appréciation à tous les niveaux de la chaîne décisionnelle : « *Je me suis heurtée à cette notion d'empêchement qui est en effet très sensible et difficile à manipuler. Il y a une appréhension de ce mot, une connotation juridique qui n'est pas la même chez nous et c'est vrai que pour moi c'est insuffisamment stabilisé comme notion* » (cadre ASE, responsable de territoire); « *La notion d'empêchement quelque part nous empêche nous aussi. On n'est pas très à l'aise avec ces situations [...] Ce qui nous empêche c'est de savoir si cela va passer au niveau judiciaire même quand sur le fond on est convaincus que l'intérêt de l'enfant serait de changer de statut. C'est très compliqué pour nous et en plus il faut que ça suive au niveau du magistrat derrière qui va interpréter la notion d'empêchement aussi. [...]* » (cadre du service Adoption et responsable Cessec); « *Il y a l'empêchement, la fameuse notion d'empêchement dans le délaissement parce que visiblement tout le monde a une notion différente de la chose [...]. Se pose ainsi la question du parent porteur d'une pathologie psychiatrique complète qui l'empêchera pour la vie entière d'entretenir des liens de qualité avec son enfant. J'avais eu le cas il y a quelques temps avec un enfant qui disait je ne veux pas voir la dame qui fait peur* » (avocat du conseil départemental).

De l'étude de la jurisprudence se dégage en premier lieu une certaine rigueur dans l'appréciation du motif d'empêchement allégué, dont la preuve incombe au parent qui l'invoque. Ainsi, l'empêchement doit être continu¹⁴⁴ et extérieur, ces deux critères étant cumulatifs. Il a par exemple été jugé, alors qu'une mère faisait valoir « une situation de grande précarité sociale ayant [...] constitué un empêchement aux relations avec sa fille » puis une « grossesse compliquée et la procédure de placement qui a été envisagée pour son fils, ainsi que la situation de crise sanitaire », que ces difficultés ne concernaient pas l'ensemble de la période concernée et ne constituaient pas un motif « légitime » d'empêchement. Il était considéré que ces circonstances « procèdent en réalité d'un choix de privilégier son dernier né et son couple et, dans le meilleur

¹⁴². Belmokhtar, Z. (2020, juillet). *Le délaissement parental en 2018*. Ministère de la Justice. [en ligne]

¹⁴³. Gouttenoire, A. et Eudier, F. (2016, 18 avril). La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant - Une réforme impressionniste. *JCP G.*, 16, doct. 479.

¹⁴⁴. Par exemple, une hospitalisation ponctuelle ne constitue pas un empêchement constant (CA Nancy, 07 mars 2022, n° RG 21/00459).

des cas, de remettre à plus tard une reprise du lien avec sa fille ». Les magistrats ajoutaient que « l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas de tenter de rétablir, au bon vouloir de Mme N., une relation qu'elle a si longtemps mis de côté »¹⁴⁵, se situant ainsi explicitement du côté de la temporalité de l'enfant et refusant de le maintenir dans l'attente de ce qu'ils considéraient comme un choix maternel.

Au-delà de l'empêchement à rencontrer physiquement son enfant, des décisions montrent la nécessité pour le parent de démontrer de manière très concrète un empêchement à se mobiliser pour son enfant et à se montrer soucieux de son bien-être. Ainsi, l'incarcération¹⁴⁶ ou l'éloignement géographique du seul fait des parents¹⁴⁷ ne sont pas considérés en tant que tels comme des empêchements et il a été considéré que ces circonstances n'empêchent pas à elles seules les parents de se montrer soucieux du bien-être de leur enfant, ne serait-ce qu'en se manifestant auprès de l'enfant ou en sollicitant les services sociaux.

Les juridictions ont aussi été amenées à se prononcer à plusieurs reprises sur les décisions judiciaires prises en amont d'une procédure aux fins de déclaration judiciaire de délaissement : doivent-elles être considérées comme des empêchements extérieurs aux parents au sens du texte susvisé ?

Si une décision de 2019 répondait par l'affirmative dans une situation où le parent avait été condamné par le tribunal correctionnel à une peine d'emprisonnement ainsi qu'à une interdiction de droits civiques, civils et de famille pendant quatre ans, et mis à l'écart par le service gardien¹⁴⁸, plusieurs juridictions ont désormais précisé que la suspension de droits par le juge des enfants ne revêtait pas un caractère extérieur, et ne pouvait donc constituer un empêchement, lorsque les décisions du juge des enfants restreignant les droits d'un parent sont la conséquence de son comportement. Ainsi, il a été jugé que la suspension du droit de visite des parents ne peut pas être considérée comme un empêchement lorsque cette mesure est motivée par « leur comportement totalement inadapté à l'occasion de l'exercice de leur droit de visite, mettant en péril l'équilibre de leur enfant »¹⁴⁹ et l'empêchement n'a pas été reconnu dans une autre situation où « c'était en raison des carences parentales particulièrement importantes que le juge des enfants avait dû prendre des mesures dans l'intérêt de [l'enfant] » et où ce ne sont donc pas les décisions du juge des enfants qui étaient à l'origine de l'empêchement dans la relation, dont la cause était « intrinsèquement et exclusivement liée à la personne [des parents] », les décisions n'en étant que la conséquence¹⁵⁰. Dans un esprit similaire, la cour d'appel de Rouen a considéré que, dès lors que les mesures adaptées avaient été proposées par l'ASE, « le ressentiment vis-à-vis des travailleurs sociaux et la perte de confiance invoqués par [le parent] ne peuvent constituer, [dans ces circonstances], un quelconque empêchement

145. CA Poitiers, 15 octobre 2021, n° RG 20/00218.

146. CA Douai, 2 mai 2019, n° RG 19/00338 ; CA Aix-en-Provence, 25 janvier 2018, n° RG 16/23098 ; CA Douai, 4 octobre 2018, n° RG 18/00541.

147. CA Aix-en-Provence, 18 décembre 2019, n° RG 18/00408.

148. CA Angers, 11 oct. 2019, n° RG 19/00068, cette décision était de plus motivée par le fait que l'ASE ne rapportait pas la preuve qu'elle avait favorisé la restauration et le maintien des liens en proposant à ce parent un accompagnement lui permettant de dépasser sa responsabilité dans le placement alors que le service gardien avait connaissance de la souffrance générée pour les enfants d'une rupture de liens avec leur parent (voir *supra* sur les obligations des départements en matière d'accompagnement).

149. CA Aix-en-Provence, 18 décembre 2019, n° RG 18/00396.

150. CA Amiens, 26 sept. 2019, n° RG 19/00315.

[...]. Il apparaît au contraire que c'est à la suite d'un comportement volontaire et déterminé qu'[il] ne s'est pas saisie de l'aide proposée par le service éducatif »¹⁵¹.

Cette jurisprudence apparaît désormais bien établie au regard du nombre et de la variété des décisions rendues. Son développement apparaît directement en lien avec une pratique, évoquée précédemment, réticente à diligenter une procédure de déclaration judiciaire de délaissement parental sans suspension préalable des droits des parents par le juge des enfants. C'est en particulier le cas lorsque le parent, sans être totalement absent durant un an, ne propose à son enfant que des relations durablement instables ou dépourvues de contenu, ou éprouvantes pour lui. Dans ces situations, il apparaît que l'absence de contacts physiques résulte en fait de l'appréciation par le juge des enfants selon laquelle le maintien de telles relations est contraire à l'intérêt de l'enfant, ce qui justifie la suspension des droits de visite. Lorsque la juridiction civile se prononce ensuite sur l'absence de relations nécessaires à l'éducation ou au développement de l'enfant et sur l'existence ou non d'un empêchement, elle examine les motifs de la décision de suspension du juge des enfants¹⁵². Si certaines juridictions prennent en compte également l'attitude du parent après la décision du juge des enfants, l'appréciation de ce dernier apparaît donc déterminante pour la qualification ultérieure du délaissement. De plus, ce processus génère en pratique une compilation des délais, devant le juge des enfants puis devant la chambre civile compétente pour le délaissement, et une succession d'appréciations par des juridictions qui appliquent des textes différents¹⁵³. Il n'est pas certain que cela rejoigne les objectifs affichés par le législateur en 2016.

Les ambiguïtés de la loi du 14 mars 2016 apparaissent tout particulièrement lorsque les parents souffrent de troubles psychiques et d'altération des facultés mentales ne leur permettant pas d'entretenir avec leurs enfants des relations conformes à leurs besoins : « *La situation d'empêchement est très difficile à appréhender pour les parents malades mentaux, des pathologies clairement avérées et plus ou moins soignées. Un parent qui est clairement empêché, c'est-à-dire qui est déficient mental, mais qui parle quand même de son enfant, on y va ou on n'y va pas ? C'est l'exemple d'une mère très déficiente d'un petit enfant, elle-même très assistée dans la vie quotidienne. On la retrouve dans l'errance et elle n'a pas de repères spatio-temporels. Elle apporte des affaires pour un enfant de 6 mois alors que cet enfant a 2 ans et ne peut pas se représenter qu'il grandit mais elle sait que ce petit enfant existe et qu'il ne pourra jamais vivre avec elle. C'est une situation qui a fait réagir tout le monde et où tout le monde se disait que c'est un enfant qui doit faire l'objet d'un changement de statut mais on a une mère qui est empêchée, qui parle de son enfant, qui a une représentation de son enfant et qui demande des nouvelles* » (cadre, responsable adoption et Cessecc); « *Ce qui est compliqué pour les équipes c'est de se dire que, si le parent a des troubles psychiatriques et que cela constitue un empêchement, alors on retombe sur un caractère volontaire du délaissement* » (cadre, service protection de l'enfance).

La jurisprudence est loin d'être univoque dans ces situations. À titre d'exemple, il a été considéré que lorsque le délaissement d'un parent est « la conséquence de troubles mentaux sévères, à l'origine de son inconstance et d'une errance pathologique décrite dans les différents rapports d'assistance éducative depuis l'origine du placement », la maladie mentale constitue « un

¹⁵¹. CA Rouen, 30 août 2018, RG 16/05985 ; voir également CA Versailles, 3 septembre 2021, n° RG 21/38 dans laquelle un droit de visite en présence d'un tiers était proposé mais n'a pas pu s'exercer du fait du refus des visites par l'enfant, et de l'absence de remise en question et de prise de conscience de la mère quant aux conséquences néfastes de son comportement et de ses propos sur son enfant.

¹⁵². Voir par exemple CA Paris 1^{er} juillet 2021, n° RG 20/07185.

¹⁵³. Le texte appliqué par le juge des enfants est l'article 375-7 al. 4 du Code civil : « S'il a été nécessaire de confier l'enfant à une personne ou un établissement, ses parents conservent un droit de correspondance ainsi qu'un droit de visite et d'hébergement. Le juge en fixe les modalités et peut, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, est provisoirement suspendu ».

empêchement à ces relations, exclusif de la notion de délaissement »¹⁵⁴. Dans une autre juridiction, il a décidé que c'est précisément en raison d'une altération grave des facultés du parent, qu'il apparaissait nécessaire de privilégier l'intérêt de l'enfant¹⁵⁵ dans une affaire où l'expertise psychiatrique et les éléments du dossier faisaient apparaître des capacités éducatives du père « extrêmement altérées rendant inenvisageable des visites même en lieu neutre au vu de la gravité de son état mental » et « une incapacité du père à s'intéresser à l'enfant en tant qu'être individuel et réel et de manière adaptée ».

Amenées à se prononcer sur la preuve du lien entre altération des facultés mentales et délaissement, plusieurs décisions de cours d'appel ont en revanche précisé que l'existence d'une mesure de protection du parent en tant que majeur vulnérable n'est pas en soit un motif d'empêchement. Il a pu ainsi être jugé que, pour constituer un empêchement, le handicap devait effectivement et concrètement avoir pour effet d'empêcher de se mobiliser pour son enfant, même si le parent est un majeur protégé. Plus précisément, la cour d'appel de Besançon a considéré que le fait que le parent bénéficie d'une mesure de tutelle « permet certes de supposer qu'elle présente une altération de ses facultés mentales, néanmoins rien n'établit [...] [que ce parent] n'a pas conscience du temps qui s'écoule, si bien qu'[il] n'aurait pas mesuré les longues périodes durant lesquelles [il] est resté[...] sans se manifester auprès de » son enfant¹⁵⁶. La cour d'appel d'Amiens¹⁵⁷ a retenu la même appréciation en s'appuyant sur le fait que le législateur¹⁵⁸ a prévu que les majeurs protégés peuvent accomplir seuls des actes de l'autorité parentale concernant la personne de l'enfant et qu'il y a donc lieu d'en tirer toutes les conséquences : il ne peut être présumé qu'un parent sous mesure de protection est empêché.

L'existence d'une vulnérabilité du parent peut toutefois conduire les magistrats à se montrer plus exigeants quant à la condition préalable de mise en œuvre par l'ASE de l'aide appropriée. Ainsi par exemple, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a considéré que « l'état psychique [du parent] hypothéqué par l'absence de conscience de sa pathologie et la nécessité de soins durant ce délai a constitué un empêchement objectif pour entretenir des relations avec son [enfant] » dès lors que « l'aide sociale à l'enfance ne rapporte pas la preuve qu'elle a incité la mère à se soigner ou qu'elle lui a proposé un soutien lui permettant de prendre conscience de la nécessité du soin afin de restaurer le lien avec [son enfant] alors qu'elle avait connaissance de l'état psychique dégradé de [ce parent], ayant été en contact avec l'hôpital qui connaissait [ce dernier] »¹⁵⁹.

Ainsi, là où les débats parlementaires envisageaient comme cause d'empêchement « l'incapacité du parent, au sens du Code civil, en cas d'altération des facultés mentales ou corporelles liées à un accident ou une maladie »¹⁶⁰, plusieurs décisions montrent une appréciation bien plus complexe de ce type d'empêchement, nécessairement intriquée avec les notions d'intérêt de l'enfant et d'obligation d'apporter l'aide appropriée aux parents.

L'œuvre jurisprudentielle ne peut suffire à pallier les ambiguïtés de la loi du 14 mars 2016 dans sa rédaction actuelle. Se pose la question de la compatibilité entre d'une part une approche large de l'empêchement et d'autre part, l'intérêt de l'enfant à maintenir une relation avec un parent qui en est parfois durablement dans l'incapacité pour des raisons indépendantes de sa

¹⁵⁴. CA Toulouse, 6 juillet 2018, arrêt n° 2018/135, n° RG 18/00067.

¹⁵⁵. CA Lyon, 20 juin 2017, n° 16/04554.

¹⁵⁶. CA Besançon, 31 mai 2018, 17/01892.

¹⁵⁷. CA Amiens, 26 sept. 2019, 19/00315.

¹⁵⁸. Article 458 du Code civil.

¹⁵⁹. CA Aix-en-Provence, 26 juin 2019, 18/00414.

¹⁶⁰. http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/protection_enfant.asp

volonté : « Il y a en quelque sorte un hiatus dans ce texte et on peut comprendre qu'effectivement ça place les professionnels sur le terrain dans une situation impossible parce que, finalement, tous ces textes peuvent être appliqués en considération de l'intérêt de l'enfant et des besoins de l'enfant mais le texte introduit une réserve qui vient protéger le parent qui n'aurait pas intentionnellement créé la situation. On introduit un élément subjectif à l'égard d'un parent dont on vient protéger des droits, dans un texte qui est fait pour permettre de sortir l'enfant d'une situation qui n'est pas conforme à son intérêt » (magistrat du siège, chambre civile).

Dans un tel contexte, à côté du retrait total de l'autorité parentale et de la déclaration judiciaire de délaissement parental qui conduisent à l'admission de l'enfant comme pupilles, la délégation d'autorité parentale et le prononcé d'une mesure de placement sur une longue durée dans le cadre de l'assistance éducative peuvent apparaître comme deux possibilités d'apporter une certaine stabilité à l'enfant.

4.2.3. La délégation de l'autorité parentale

L'article 377 du Code civil prévoyant la délégation de l'exercice de l'autorité parentale a été modifié à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, dont deux fois en 2024. A notamment été ajouté¹⁶¹ un cas de délégation partielle de l'autorité parentale lorsque « la diffusion de l'image de l'enfant par ses parents porte gravement atteinte à la dignité ou à l'intégrité morale de celui-ci », passé relativement inaperçu. La dernière réécriture de ces dispositions¹⁶² clarifie et élargit les cas de délégation forcée motivés par la mise en cause d'un parent pour des faits graves. Toutefois, il convient de relever que seuls ces derniers motifs peuvent désormais donner lieu à saisine par le ministère public, ce qui revient sur une des évolutions prévues par la loi du 14 mars 2016¹⁶³.

Le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut saisir le juge aux affaires familiales aux fins de délégation de l'autorité parentale en cas de désintérêt manifeste du parent ou s'il est dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale.

En raison de critères très proches de la déclaration judiciaire de délaissement parental, le recours à la délégation forcée de l'autorité parentale en cas de désintérêt divise les professionnels interrogés dans le cadre de cette étude. Pour une partie d'entre eux, cette mesure est perçue comme une procédure réversible et non stigmatisante, qu'il convient de privilégier notamment dans le cas d'enfants âgés pour lesquels le statut de pupille de l'État ne « présenterait pas de plus-value » (cadre, service Adoption) ou encore lorsque l'enfant ne voit plus son parent mais l'évoque régulièrement. Pour d'autres, dès lors que la durée du désintérêt d'un parent est d'un an, une procédure aux fins de déclaration judiciaire de délaissement doit être diligentée, l'admission au statut de pupille de l'État leur apparaissant comme plus porteuse pour l'enfant, même en dehors de toute possibilité d'adoption.

Second cas de délégation forcée de l'autorité parentale, l'impossibilité d'exercice de l'autorité parentale permet de répondre à certaines situations dans lesquelles le parent présente une incapacité psychique¹⁶⁴. Des considérations pragmatiques peuvent guider la décision de délégation

¹⁶¹. Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants.

¹⁶². Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

¹⁶³. L'article 38 de la loi du 14 mars 2016 avait introduit la possibilité pour le ministère public de saisir le juge aux affaires familiales aux fins de délégation d'autorité parentale en cas de désintérêt manifeste ou d'impossibilité pour le parent d'exercer l'autorité parentale « avec l'accord du tiers candidat à la délégation totale ou partielle de l'exercice de l'autorité parentale. » Le texte prévoyait aussi son articulation avec le juge des enfants le cas échéant.

¹⁶⁴. Par exemple cour d'appel de Rouen, 28 avril 2016.

d'autorité parentale comme lorsque le parent est difficilement joignable et peu réactif¹⁶⁵. Dans la mesure où cela peut s'analyser comme l'exercice d'une prérogative de l'autorité parentale, le simple fait que les parents refusent de manière répétée les demandes d'autorisation dans le cadre de la mesure d'assistance éducative ne donne pas systématiquement lieu à une délégation d'autorité parentale¹⁶⁶ mais certaines décisions font parfois prévaloir l'intérêt de l'enfant, et le pragmatisme, en considérant une attitude d'obstruction systématique qui ne prend pas en compte les besoins de l'enfant comme un motif d'empêchement d'un exercice normal de l'autorité parentale¹⁶⁷. Cependant, dans certaines de ces situations, la question du retrait de l'autorité parentale pourrait se poser si le refus systématique et injustifié d'autoriser des soins met manifestement en danger l'enfant confié.

Compte tenu des caractères redondants avec d'autres procédures (désintérêt manifeste) ou imprécis (impossibilité d'exercice) des critères de la délégation de l'autorité parentale, il est difficile en pratique pour les professionnels de s'orienter entre ces procédures. Des motifs parfois étrangers à l'intérêt de l'enfant peuvent dicter le choix de ce cadre juridique de protection, comme des divergences d'approche entre le juge aux affaires familiales et la chambre civile, des délais de procédure plus favorables, ou la crainte de stigmatiser un parent. Or, les limites de la délégation d'autorité parentale tiennent notamment à l'absence d'instance régulatrice (juge ou conseil de famille) et d'obligation d'élaborer un projet de vie plus porteur pour l'enfant : « Parfois il y a des enfants qui ne font pas parler d'eux et cela permettrait de voir qu'ils sont comme en panne parce qu'il n'y a pas de désir pour eux, qu'on ne les voit plus parce qu'ils ne posent pas problème ces enfants-là aux institutions » (cadre de service Adoption). Il a été nommé, en conséquence un risque de « délaissement caché ».¹⁶⁸

Comme pour le placement prononcé pour une longue durée dans le cadre de l'assistance éducative, il apparaît donc nécessaire de redoubler de vigilance pour que les situations de délégation d'autorité parentale au service de l'aide sociale à l'enfance n'échappent pas à la veille relative à l'adaptation du statut prévue par le CASF.

4.2.4. La possibilité de confier l'enfant pour une longue durée dans le cadre de l'assistance éducative

L'article 375 alinéa 4 du Code civil permet au juge des enfants de prononcer, et d'annoncer à la famille, une décision d'accueil pour une durée de plus de deux ans 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 ». Cette décision doit être prise à titre exceptionnel « 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 ». Les dispositions du Code de procédure civile¹⁶⁹ prévoient que le juge des enfants convoque en ce cas les parties à une audience au moins tous les trois ans.

Dans le cadre du questionnaire adressé à l'ensemble des départements, la possibilité de confier l'enfant pour plus de deux ans est apparue très peu préconisée, notamment par les Cessec. Il est notable que, lors des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, cette possibilité n'a été

¹⁶⁵. Cour d'appel de Douai, 27 septembre 2018.

¹⁶⁶. Par exemple cour d'appel de Dijon, 8 février 2008.

¹⁶⁷. Par exemple cour d'appel de Versailles, 17 janvier 2019.

¹⁶⁸. Voir aussi Siffrein-Blanc, C., Lavallée C., *et al.* (2024). *Op. cit.* p. 54-55.

¹⁶⁹. Article 1200-1 du Code de procédure civile.

que très rarement citée de manière spontanée comme une manière de favoriser une stabilité du lieu de vie de l'enfant et de lui permettre de se projeter. De même, l'étude de 50 dossiers judiciaires de placements longs issus de différents ressorts dans le cadre d'une recherche récente¹⁷⁰ a montré le très faible recours à ces dispositions même lorsque le placement dure dans les faits (3 décisions sur 536).

On peut relever qu'en dehors de ces situations, la loi du 14 mars 2016 a mis fin à la possibilité pour le juge des enfants de confier un enfant à un tiers digne de confiance pour une durée supérieure à deux ans. Cette évolution apparaît paradoxale en ce qu'elle a ainsi supprimé une des possibilités de stabiliser une situation d'accueil auprès d'un tiers ou d'un membre de la famille, sans prévoir expressément de faire bénéficier les enfants ainsi pris en charge des mêmes dispositions que les enfants confiés à l'ASE en ce qui concerne l'adaptation de leur statut¹⁷¹.

Pour expliquer le faible recours au placement prononcé pour une longue durée, il a parfois été évoqué par les magistrats au cours de cette étude la complexité du texte et l'assimilation des « difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances [...] » à une impossibilité d'exercer les fonctions parentales attestée par une expertise psychiatrique.

La lettre du texte et les décisions des cours d'appel disponibles n'exigent pourtant pas une expertise ni l'existence de difficultés d'ordre psychiatrique. Si l'application de ces dispositions semble en général motivée par des circonstances exceptionnelles tenant à la personnalité des parents¹⁷², la preuve de celles-ci pourrait par exemple résulter, en l'absence de nouvel élément révélé par une évaluation, des difficultés éducatives et relationnelles rencontrées par un parent avec les aînés d'une fratrie durablement confiés.

D'autre part, certains professionnels ont expliqué la désaffection pour ce texte par sa contradiction apparente avec l'obligation de veiller à l'adaptation du statut ainsi que la nécessité en ce cas de repenser le cadre de protection : « *Cela peut être utile dans des situations qui n'évoluent pas mais pourrait alors se poser la question du changement de statut si on sait que cela ne va pas évoluer* » (juge des enfants).

Cependant, au vu notamment des champs non couverts expressément par la déclaration judiciaire de délaissement, la possibilité de confier un enfant aux services de l'ASE pour une durée supérieure à deux ans constitue une possibilité supplémentaire de s'adapter à la multiplicité des situations familiales et aux besoins des enfants confiés. Les observations cliniques rapportées par les professionnels au cours de cette étude montrent en effet l'intérêt pour certains enfants de distinguer l'accompagnement de leurs relations avec leurs parents du maintien d'une hypothèse de retour au domicile. En d'autres termes, ils apparaissent, sous réserve d'un accompagnement adapté, moins en difficulté pour composer avec des attachements multiples que pour vivre dans l'incertitude d'un arrêt des mesures de protection¹⁷³. Dans ce contexte, l'intérêt de durées longues de placement est aussi d'éviter de multiplier des audiences, aux effets parfois anxiogènes et délétères pour les enfants.

Lors des entretiens réalisés, magistrats comme professionnels de l'ASE ont exprimé, même lorsque la situation ne permet pas d'envisager un retour au domicile, une préférence pour le maintien

¹⁷⁰. Siffrein-Blanc, C., Lavallée C., et al. (2024). *Op. cit*

¹⁷¹. Si l'article L. 221-1 du CASF mentionne parmi les missions de l'ASE l'obligation générale de veiller à l'adaptation du statut des enfants confiés, l'article L. 223-1 du CASF prévoit l'examen par la Cessac uniquement de la situation des enfants confiés à l'ASE.

¹⁷². CA Poitiers, 05/02/21, RG n° 19/0256.

¹⁷³. Callet, S. (2020). *Le jour où j'ai choisi ma famille*. Dunod.

d'audiences régulières, même si l'objectif poursuivi n'est pas de revenir sur la décision confiant l'enfant. Dans des situations où le retour en famille ne paraît pas envisageable, il s'agit d'abord de s'assurer que les modalités de maintien des relations entre parents et enfants correspondent toujours à la situation, voire de s'assurer que les obligations légales, par exemple d'évaluation régulière de la situation et le cas échéant d'orientation vers un autre cadre de protection, sont respectées. Ce rôle est celui du juge des enfants à l'audience mais il serait alors plus lisible pour les parents et plus protecteur pour l'enfant de ne multiplier les audiences destinées avant tout à réguler le travail des professionnels et les modalités de visite qu'en circonscrivant préalablement et explicitement le cadre de l'audience : « *Je vais dire quelque chose de très paradoxal mais il faudrait qu'on puisse arriver à l'audience en pouvant dire à l'enfant : "tu sais ce n'est pas tout le placement qui va être questionné, c'est juste les relations avec tes parents". Légitimement on ne peut pas lui dire* » (pédopsychiatre, service de placement familial).

En termes d'accompagnement des parents, déplacer ainsi explicitement l'objet de l'audience permet de distinguer les objectifs concernant la relation de ceux tendant vers un retour au domicile. L'intérêt est aussi de valoriser des capacités partielles d'évolution, plutôt que de se focaliser sur les motifs qui rendent durablement impossibles une mainlevée du placement.

4.2.5. Un ensemble à repenser globalement ?

L'observation des pratiques met en lumière la diversité des possibilités déjà offertes par le cadre juridique existant, ainsi que les lacunes et l'absence de lisibilité de cet ensemble de dispositions, retouchées en partie en 2016 dans une perspective d'adaptation du statut de l'enfant mais modifiées à plusieurs reprises sous d'autres impulsions depuis. La doctrine a également souligné qu'il existe des chevauchements entre procédures, notamment en cas d'absence de relations avec les parents, alors qu'« il existe par ailleurs des situations qui ne sont couvertes que par une mesure de placement judiciaire, alors que le retour de l'enfant dans sa famille n'est pas envisagé, ni envisageable à plus long terme »¹⁷⁴. La graduation plus explicite des réponses apportées aux situations vécues par les enfants clarifierait le cadre d'intervention de l'ensemble des professionnels concernés.

Les situations où le parent, malgré l'aide apportée, reste dans l'impossibilité durable de prendre en charge son enfant, sont les plus complexes à saisir par le droit. Parmi les motifs d'impossibilité, l'altération des capacités psychiques du parent interpelle particulièrement en raison de l'absence de cap clair fixé par le législateur, malgré la fréquence des répercussions négatives sur les parcours en protection de l'enfance de cet état de fait. Fixer une ligne de partage claire contribuerait à clarifier le cadre et le sens de la protection pour les parents comme pour l'enfant.

Le mécanisme de placement prononcé pour une longue durée peut contribuer à la reconnaissance et à la préservation des repères affectifs et éducatifs de l'enfant au sein d'une famille qui n'est pas sa famille biologique lorsque le parent parvient, avec de l'aide, à se mobiliser pour maintenir une relation adaptée avec son enfant et à exercer l'autorité parentale. Tout en conservant le caractère exceptionnel du recours à ces dispositions, une nouvelle rédaction de l'article 375 alinéa 4 du Code civil pourrait diriger plus explicitement les pratiques vers l'annonce d'un placement durable, voire jusqu'à la majorité, et la recherche d'un lieu d'accueil stable lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale mais que l'aide apportée leur permet d'exercer les attributs de l'autorité parentale

¹⁷⁴. Siffrein-Blanc, C. et Bonifay, E. (2023). Protection de l'enfant et autorité parentale : quel cadre juridique ? Dans C. Siffrein-Blanc, F. Bacro et G. Kessler (dir.), *Le temps, la crise familiale, l'enfant et la justice : entre urgence et prudence*. PUAM.

de manière conforme à l'intérêt de l'enfant. Contrairement à la délégation d'autorité parentale, cette disposition maintient de façon impérative une régulation par le juge des enfants des modalités du placement avec une audience obligatoire tous les trois ans et la possibilité de le saisir en cas de difficulté.

Lorsque l'enfant est confronté à « tout comportement parental, intentionnel ou non, passé ou présent, qui s'avère effectivement destructeur pour le développement du mineur »¹⁷⁵ malgré l'aide apportée en assistance éducative, le retrait de l'autorité parentale prévu à l'article 378-1 du Code civil devrait être mobilisé plus systématiquement comme mesure de protection. L'évolution récente des connaissances concernant les conséquences graves de traumatismes subis durant l'enfance et une prise de conscience collective ont montré qu'il était non seulement acceptable mais également souhaitable de remettre en question plus systématiquement l'autorité parentale dès la mise en cause d'un parent pour une infraction grave, dans un but de protection de l'enfant¹⁷⁶. Or de tels traumatismes ne résultent pas uniquement de faits qualifiables pénalement et tenir davantage compte des effets sur l'enfant des comportements inappropriés du parent, avant et pendant la mesure d'assistance éducative apparaît cohérent pour lui permettre « d'échapper à l'encerclement de la souffrance physique ou psychique causée par le comportement actif ou passif de son parent »¹⁷⁷.

De ce point de vue, exclure la possibilité, insuffisamment protectrice, de ne retirer que l'exercice de l'autorité parentale permettrait de positionner clairement le retrait de l'autorité parentale du côté des mesures de protection de l'enfant.

À l'absence de manifestation des parents en faveur de l'enfant correspondent trois procédures distinctes (retrait, délaissement et délégation) dont l'articulation est en pratique malaisée. Force est de constater que l'obligation de déposer une requête en délaissement après un délai d'un an¹⁷⁸ ne suffit pas à assurer une harmonisation des pratiques départementales.

Du fait de cette obligation départementale, le maintien de la possibilité de retirer l'autorité parentale si le parent s'abstient d'exercer les attributs de l'autorité parentale pendant deux ans ne paraît pas cohérent. De plus, certaines réticences à saisir la juridiction compétente d'une demande de déclaration judiciaire de délaissement tiennent à l'aléa qui s'attache à l'appréciation au cas par cas, par la chambre civile du tribunal judiciaire, des notions d'empêchement et d'absence de relations nécessaires au développement ou à l'éducation de l'enfant. *A minima*, prévoir expressément la possibilité pour la chambre civile d'examiner à titre subsidiaire une demande de délégation d'autorité parentale (relevant actuellement de la compétence du juge aux affaires familiales) si la demande de délaissement est rejetée encouragerait sans doute les services départementaux à assumer davantage le risque que leur appréciation de ces notions diverge de celle de la juridiction. Néanmoins, la délégation d'autorité parentale apparaît *in fine* moins protectrice pour l'enfant et pour les droits des parents puisqu'il n'est pas prévu de mécanisme de régulation par un tiers (juge ou conseil de famille) des situations de délégation d'autorité parentale à l'ASE. Cet état de fait interroge sur l'intérêt d'étendre la notion de projet de vie à

¹⁷⁵. Neirinck, C. et Siffrein-Blanc, C. (s. d.). *Op. cit.*

¹⁷⁶. Outre les cas de délégation (article 377) et de retrait (article 378) d'autorité parentale relatifs à la mise en cause ou à la condamnation du parent sur le plan pénal, il existe par exemple, depuis la loi du 7 février 2022 la possibilité pour le juge des enfants, à titre exceptionnel et dans l'intérêt de l'enfant, d'autoriser la personne ou le service auquel il est confié à exercer des actes relevant de l'autorité parentale lorsque les parents sont poursuivis ou condamnés, même non définitivement, pour des crimes ou délits commis sur la personne de l'enfant, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure.

¹⁷⁷. *Ibid.*

¹⁷⁸. Article 381-2 du Code civil précité.

l'ensemble des enfants concernés par une prise en charge de long terme afin de s'assurer de l'adaptation de sa prise en charge à son besoin de stabilité et de sécurité affective.

4.3. Penser l'avenir des pupilles de l'État

Les enfants devenant pupilles de l'État ne sont pas tous adoptés. Cependant tous les pupilles de l'État, comme d'ailleurs les enfants accueillis en suppléance parentale longue selon d'autres cadres juridiques, ont des besoins de stabilité, de continuité et d'une permanence de liens significatifs avec des adultes protecteurs, besoins qui risquent de ne pas être pourvus en raison des aléas de leur parcours. Mieux penser l'avenir des pupilles de l'État est nécessaire pour ouvrir des perspectives pour l'ensemble des enfants relevant de ce statut. Pour cela, et au regard des évolutions juridiques récentes, il semble indispensable d'engager d'une part des adaptations au niveau de la tutelle des pupilles de l'État, d'autre part des réflexions sur des projets de vie alternatifs à l'adoption.

4.3.1. S'adapter à l'évolution des profils des pupilles de l'État

Si le nombre de pupilles de l'État augmente de façon importante depuis 2016 comme vu au chapitre 1, on observe parallèlement une tendance à la baisse de la proportion de ceux qui quittent le statut par adoption. Sur la période 2012-2022, l'effectif annuel de pupilles de l'État placés en vue d'adoption reste relativement constant, dans une fourchette qui va de 884 à 999 selon les années, mais il représente un pourcentage en diminution du nombre total de pupilles¹⁷⁹. Cette baisse peut notamment s'expliquer par l'évolution importante du profil des enfants pupilles de l'État. Entre 2012 et 2022, la part d'admission d'enfants sans filiation (enfants confiés après un accouchement secret) est passée de 59 % de l'ensemble des admissions de pupilles de l'État à 27 %, tandis que la part des admissions après une décision judiciaire de retrait d'autorité parentale ou de déclaration de délaissement a progressé, passant de 24 % à 56 % de l'ensemble des admissions.

Plusieurs interlocuteurs rencontrés pour l'étude ont souligné les besoins d'adaptation des conseils de famille au regard de cette modification des profils des pupilles. Au-delà de leur mission classique d'assurer la mise en œuvre d'éventuels projet d'adoption, ces instances doivent désormais représenter une ressource pour l'enfant et son projet de vie quel qu'il soit. La forte proportion d'admission d'enfants après des décisions judiciaires de remise en cause de l'autorité parentale implique l'arrivée importante dans le statut de pupilles de l'État d'enfants ayant connu une prise en charge antérieure à l'ASE. En 2022 comme en 2021, cela concerne 64 % des enfants admis comme pupilles de l'État. Si la proportion des enfants ayant connu des parcours antérieurs longs voire très longs tend à reculer, en 2022 52 % des enfants ayant un parcours antérieur à l'admission comme pupille ont un parcours d'une durée d'au moins 5 ans. Certains d'entre eux peuvent, du fait de leurs parcours, présenter des besoins spécifiques. Ainsi, au 31 décembre 2022, sur les 2 829 pupilles de l'État qui ne sont pas confiés en vue d'adoption ou pour lesquels un projet n'est pas en cours ou en préparation (recherche de famille ou attente d'une séance du conseil de famille pour prise de décision officielle)¹⁸⁰, 202 enfants (soit 7 %) présentent des séquelles psychologiques ; par ailleurs pour 397 enfants (soit 14 %) un projet d'adoption répondant à leur état de santé ou de handicap n'a pas pu être mis en place.

Outre le fait que l'adoptabilité juridique ne s'accompagne pas forcément d'une adoptabilité psychologique, certains pupilles de l'État peuvent se trouver en situation de difficultés multiples,

¹⁷⁹. ONPE (2024). *La situation des pupilles de l'État. Enquête au 31 décembre 2022*. Rapport public. [\[en ligne\]](#)

¹⁸⁰. Voir tableaux A2-18 annexe II dans : ONPE (2024). *Op. cit.*

présenter des troubles du comportement. L'articulation entre les instances de tutelle et le service de l'ASE prenant en charge les pupilles de l'État, la répartition de leurs rôles auprès des enfants, sont indispensables pour assurer au quotidien le suivi de ces derniers. Des incompréhensions relatives à leurs problématiques sont susceptibles d'entraîner des désaccords et des risques de conflits institutionnels autour des décisions à prendre entre les acteurs en responsabilité des pupilles, mettant en évidence la nécessité d'une vision partagée et d'approches communes.

La loi du 21 février 2022 a fixé le principe d'une formation préalable à la prise de fonction pour tout membre nouvellement nommé d'un conseil de famille (art. L. 224-2 du CASF). Les thématiques prévues à ce titre portent sur le cadre juridique, le fonctionnement de la tutelle des pupilles de l'État, le lien d'attachement et les besoins fondamentaux de l'enfant, la diversité des profils des pupilles et le recueil de la parole d'un mineur (art. D. 224-5-1 du CASF). Certains conseils départementaux ont anticipé ces textes et mis en place des formations pour l'ensemble des membres des conseils de famille afin de leur permettre de disposer d'un socle commun de connaissances, au centre duquel figurent les besoins fondamentaux des enfants. Une sensibilisation sur le parrainage a également été faite auprès des membres du conseil de famille, de façon à ce qu'ils soient pro-actifs en la matière. Sur d'autres territoires, c'est l'ensemble des acteurs impliqués dans la prise en charge des pupilles de l'État, tuteur, membres du conseil de famille et professionnels du service départemental de l'adoption, qui ont bénéficié d'une formation commune, avec l'objectif de parler le même langage, de comprendre l'intérêt de l'enfant et de repérer la place des uns et des autres autour de celui-ci. Cette session a été conduite sur deux périodes espacées dans le temps, favorisant les allers-retours entre apports de connaissances et pratiques de suivi et d'accompagnement des enfants.

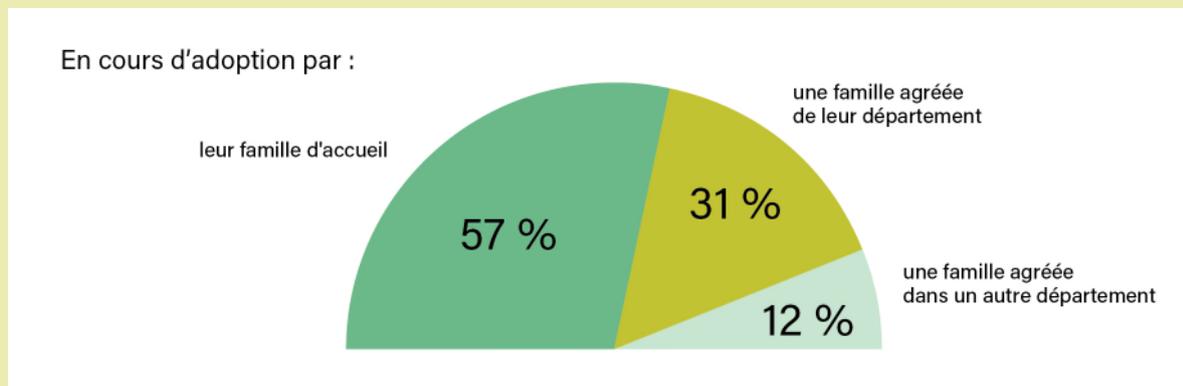
Très concrètement, la manière dont les conseils de famille peuvent incarner l'autorité parentale auprès des enfants, en particulier ceux dont ils ont la responsabilité jusqu'à leur majorité, a été évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens réalisés pour l'étude. A été soulignée la nécessité d'adapter l'audition des enfants pupilles de l'État par le conseil de famille, en tenant compte des habitudes contractées antérieurement dans leur parcours, de leur âge à leur entrée dans le statut de pupilles ainsi que du caractère durable de cette situation. Le caractère intimidant de l'audition par l'ensemble des membres du conseil de famille a conduit certains d'entre eux à organiser des rencontres plus régulières avec le préfet tuteur et un membre du conseil de famille uniquement ou à préparer la rencontre en amont avec le conseil de famille. Il est également relevé que, au-delà du cadre légal, les enfants sont parfois en demande de rencontres plus fréquentes et expriment le besoin de rencontrer ceux qui « *prennent les décisions pour eux* ».

4.3.2. Développer des projets de vie pour tous les pupilles de l'État

Au 31 décembre 2022, 984 pupilles de l'État étaient donc confiés en vue d'adoption, 66 % dans une famille agréée pour l'adoption dans leur département, 8 % dans une famille agréée dans un autre département ; 26 % étaient en cours d'adoption par leur famille d'accueil¹⁸¹. 376 enfants sur les 984 confiés en adoption (soit 38 %) étaient devenus pupilles de l'État après une décision judiciaire portant sur l'autorité parentale. Parmi ces 376 enfants, plus de la moitié étaient en cours d'adoption par leur famille d'accueil [graphique 8]. Ceci souligne l'affiliation aux familles d'accueil pour une partie importante des enfants devenus pupilles de l'État après un parcours en protection de l'enfance. On peut noter qu'un enfant était en cours d'adoption dans sa famille d'origine.

¹⁸¹. Voir tableaux A2-12 annexe II dans : ONPE (2024). *Op. cit.*

Graphique 8 - Pupilles de l'État confiés en vue d'adoption après une décision judiciaire portant sur l'autorité parentale (376 enfants)

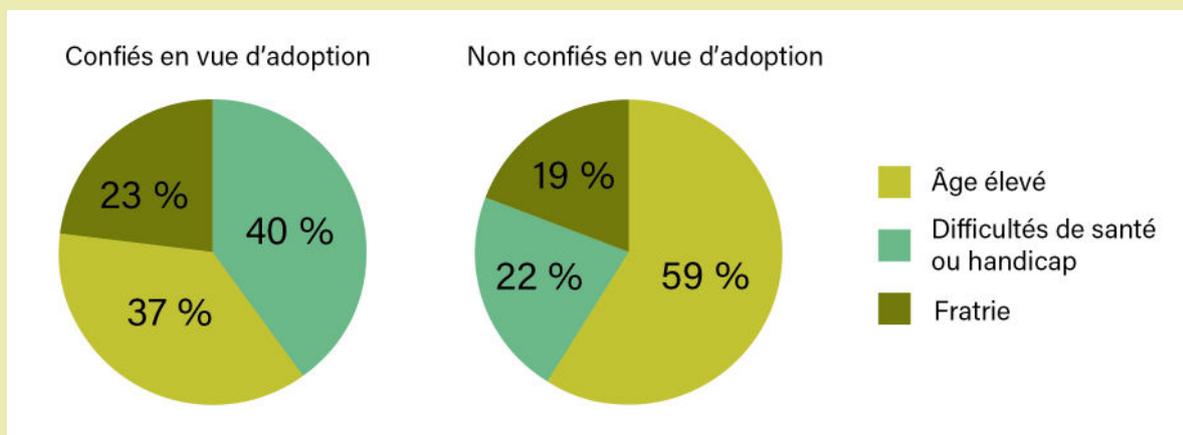


Lecture - Au 31 décembre 2022, 57 % des pupilles de l'État confiés en vue d'adoption après décision judiciaire portant sur l'autorité parentale étaient en cours d'adoption par leur famille d'accueil.

Source - Annexe II, tableaux A2-13 dans ONPE (2024). *La situation des pupilles de l'État. Enquête au 31 décembre 2022.* Rapport public.

Qu'en est-il des enfants à besoins spécifiques ? Statistiquement, il semble que les problèmes de santé et de handicap soient moins un obstacle à l'adoption que la question de l'âge, sans toutefois que l'enquête ne permette de connaître avec précision la nature et le degré de ces problèmes. Ainsi, parmi les 208 enfants à besoins spécifiques confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2022, (représentant 21 % des pupilles de l'État confiés en vue d'adoption fin 2022), 40 % présentent des difficultés de santé ou un handicap [graphique 9]. Parmi les 2 001 enfants à besoins spécifiques non confiés en vue d'adoption fin 2022, 59 % ont un âge élevé, 22 % des difficultés de santé ou un handicap, 19 % sont en fratrie.

Graphique 9 - Profils des pupilles de l'État à besoins spécifiques au 31 décembre 2022

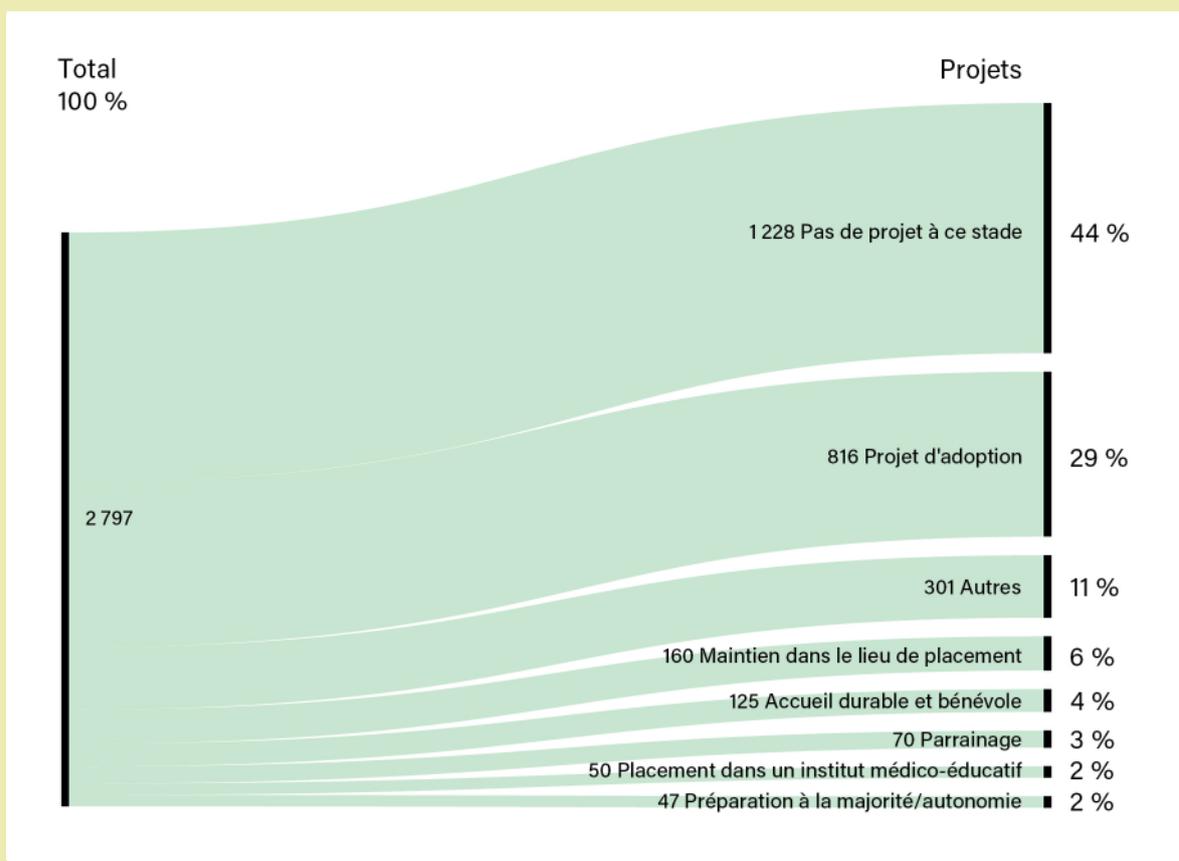


Lecture - Au 31 décembre 2022, 40 % des pupilles de l'État à besoins spécifiques confiés en vue d'adoption présentaient des difficultés de santé ou un handicap.

Source - Annexe II, tableaux A2-24 dans ONPE (2024). *La situation des pupilles de l'État. Enquête au 31 décembre 2022.* Rapport public.

Au 31 décembre 2022, 3 532 pupilles de l'État ne sont pas confiés en vue d'adoption. L'enquête ONPE sur la situation des pupilles de l'État interroge l'existence d'un projet de vie pour ces enfants, la donnée étant disponible pour 79 % de l'effectif. Si 44 % d'entre eux n'ont pas de projet de vie défini à cette date, pour 29 % l'élaboration d'un projet d'adoption est en cours, pour 6 % le projet est celui d'un maintien dans le lieu de placement, 4 % sont en accueil durable et bénévole, 3 % sont en parrainage [graphique 10].

Graphique 10 - Répartition des projets de vie des pupilles de l'État non confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2022



Note - Parmi les 3 532 enfants non confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2022, l'information sur les projets de vie est disponible pour 79 % d'entre eux (N=2 797).

Lecture - Parmi les pupilles de l'État non confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2022, 44 % ne disposent pas de projet de vie défini.

Champ - Pupilles de l'État non confiés en vue d'adoption au 31 décembre 2022.

Source - ONPE, enquête sur la situation des pupilles de l'État.

Au regard de ces chiffres, la mise en œuvre de projets de vie dits « alternatifs » à l'adoption en est à ses débuts. Toutefois, les réflexions et retours d'expériences des départements donnent également à voir d'une part une diversification des pratiques y compris sur des projets d'adoption, d'autre part des besoins d'évolution pour élargir le champ des projets de vie.

Le recours à l'adoption simple est souvent évoqué comme une piste pour développer des projets d'insertion familiale pour un plus grand nombre de pupilles de l'État. Son utilisation pour ce public reste actuellement extrêmement limitée. Au cours de l'année 2022, sur les 609

adoptions prononcées pour des pupilles de l'État, 22 étaient des adoptions simples¹⁸². Selon G. Kessler¹⁸³, cette forme d'adoption « autorise l'établissement d'une parenté additive tout en maintenant les liens de l'enfant avec sa famille d'origine ». Ce chercheur soutient que le principal critère de distinction pour déterminer le modèle le plus approprié entre adoption simple et plénière serait la présence ou l'absence de liens réels ou symboliques, mais significatifs pour l'enfant. Des services qui ont l'expérience d'avoir mis en place des projets d'adoption (y compris plénière) en travaillant un maintien de liens entre l'enfant et des membres de sa parentèle d'origine (grands-parents, aînés de fratrie...) témoignent de l'ouverture de candidats à l'adoption à ces configurations. *« Quand on prépare les enfants et qu'il y a des gens comme ça dans leur vie, on leur dit que des parents, c'est des gens en plus dans leur cercle d'intimes voilà, des parents pour toute la vie qui vont pouvoir les aimer, prendre les décisions, et qu'il y a aussi des gens qui sont présents dans le cercle de l'enfant et que ces personnes-là, dans la mesure où elles ne sont pas dangereuses, elles vont rester. Les couples adoptants sont plutôt ouverts au maintien des liens avec des parents eux-mêmes quand ce sont des parents qui sont plutôt porteurs d'une déficience, d'un trouble psychiatrique, une maladie mentale, considérant qu'ils sont un peu empêchés de pouvoir être des parents adaptés. Ce n'est pas pareil que pour des parents maltraitants dans ce que cela renvoie aux adoptants. Malgré ça, on voit qu'avec le temps, le lien avec les parents s'estompe. Cette relation-là, elle s'estompe progressivement ».*

Certains services travaillent à des accueils durables et bénévoles et parfois des parrainages pré-adoptifs, en proposant aux postulants à l'adoption qui n'ont pas d'enfants de s'engager dans des relations avec des pupilles de l'État : il s'agit de créer entre ces familles et ces jeunes une rencontre qui pourra éventuellement déboucher sur une adoption.

Par ailleurs, concernant les pupilles de l'État qui ont trouvé leur place dans une famille d'accueil sans que celle-ci ait le projet d'adopter l'enfant, des professionnels soulèvent la question d'envisager un cadre juridique permettant de reconnaître ces situations et l'appartenance familiale des enfants, en donnant des attributs de l'autorité parentale à la famille d'accueil. Pourrait être examinée la piste d'un « mandat d'éducation » proposée dans le rapport annuel du Défenseur des enfants en 2006¹⁸⁴. Ce mandat serait donné à l'assistant familial par le tuteur avec l'accord du conseil de famille pour accomplir certains actes non usuels relatifs à l'enfant pupille de l'État.

Pour préparer le projet de vie des jeunes devenant pupilles de l'État tardivement, est soulignée l'importance de retravailler avec eux leur histoire ; il semble aussi intéressant de leur donner l'opportunité de le faire avec d'autres intervenants que ceux qu'ils ont connus au cours de leur prise en charge précédente. Au-delà de leur projet scolaire et d'insertion, la question des personnes avec qui ils pourront rester en lien et sur qui ils pourront compter une fois devenus majeurs reste une priorité.

Comme indiqué au chapitre 1, pendant la minorité le statut de pupille de l'État apparaît plus protecteur que le maintien en assistance éducative pour des enfants confrontés à une situation de délaissement ou d'incapacité parentale majeure et chronique. Toutefois, des insuffisances, voire des inégalités apparaissent pour les pupilles de l'État qui sortent du statut à la majorité, situation qui a concerné 351 jeunes en 2022. Non seulement ils bénéficient de moins de ressources familiales mais ils n'ont pas les mêmes droits que les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance. Ainsi les pupilles de l'État, parce qu'ils n'ont pas de parents allocataires, ne bénéficient pas de l'allocation de rentrée scolaire : il n'y a donc pas pour eux, comme cela existe pour les autres

¹⁸². Voir tableaux A3-8 annexe III dans : ONPE (2024). *Op. cit.*

¹⁸³. Kessler, G. (2024). L'adoption simple : une institution française au potentiel insuffisamment exploité. *Enfance, Familles, Générations*, 45. [\[en ligne\]](#)

¹⁸⁴. Défenseur des enfants (2006). *L'enfant au cœur des nouvelles parentalités*. Rapport annuel.

mineurs accueillis à l'ASE, constitution d'un pécule auprès de la caisse des dépôts et consignations pouvant être récupéré à la majorité, comme prévu à l'article 19 de la loi n° 2015-297 du 14 mars 2016. Face à cette situation, des acteurs de la protection de l'enfance demandent une réforme de ce pécule en vue de généraliser son attribution à l'ensemble des jeunes ayant été confiés à l'ASE, quel que soit leur statut.

CONCLUSION

Le projet de vie, en tant que projection pour l'avenir de l'enfant en s'appuyant sur les liens qui pourront le soutenir y compris au-delà de sa prise en charge, est un fil rouge qui parcourt toute la présente étude. Juridiquement la notion de projet de vie est introduite comme une obligation intervenant à une étape tardive dans un parcours très séquencé et actuellement réservée aux enfants qui deviennent pupilles de l'État. L'ensemble des données recueillies au long de l'étude conduisent à préconiser, pour tous les enfants, une réflexion précoce sur le projet de vie. Cela enrichirait la démarche de projet pour l'enfant en prenant en considération les besoins primordiaux de continuité dans les expériences de vie et de stabilité des liens. Il s'agirait de penser le projet pour l'enfant autrement que comme un document administratif exclusivement centré sur la gestion du quotidien de l'enfant et le soutien à la parentalité afin d'y intégrer, dès le début des prises en charge en protection de l'enfance, une démarche de planification tenant compte de la temporalité de l'enfant et limitant les zones d'incertitude, en particulier pour lui.

Dans cette perspective des pistes de réflexion de nature à faire évoluer les pratiques et les organisations tout au long du parcours de l'enfant peuvent être formulées.

TRAVAUX À ENGAGER POUR MIEUX PROTÉGER L'ENFANT SUR LE LONG TERME

Soutenir la construction de liens stables pour tous les enfants confiés :

- Introduire dans le Code civil la nécessité pour le juge des enfants de se prononcer en considération des besoins fondamentaux de l'enfant.

Cette harmonisation avec le Code de l'action sociale et des familles serait de nature à favoriser l'appropriation des apports de la démarche de consensus, notamment quant au besoin de sécurité relationnelle et affective de l'enfant, et favoriserait une appréciation commune de l'intérêt de l'enfant par l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance.

- Considérer le projet pour l'enfant avec lui et dans une perspective de long terme, pour offrir un véritable projet de vie en favorisant la construction de liens significatifs à tout enfant confié.
- Développer des programmes validés d'accompagnements des professionnels donneurs de soin pour les aider à mieux répondre aux besoins des enfants et pour soutenir la stabilité des accueils des enfants confiés. Considérer cette stabilité comme un indicateur de la qualité de la prise en charge des enfants confiés sur le long terme.
- Élaborer et valider un outil d'évaluation du risque de délaissement parental mobilisable à l'échelle nationale.

Simplifier les articulations au sein de la chaîne de responsabilité en matière d'adaptation du cadre de protection de l'enfant :

- Développer, autour des Cessec, des ressources sur les questions d'adaptation du cadre juridique de protection, en capacité d'aller-vers les équipes de terrain (sensibilisation, repérage), de répondre à leurs demandes de soutien et de conseil (appui technique clinique, juridique, administratif), voire de centraliser la rédaction des requêtes. Veiller à ce que ces ressources soient identifiées par les acteurs de terrain.

Cette préconisation s'appuie sur le constat d'un besoin de portage du sujet au-delà de la seule Cessec, et de soutien de tous les professionnels possiblement impliqués dans les processus d'évaluation et de changement de statut.

- Améliorer la lisibilité et l'efficacité de l'organisation judiciaire en regroupant autour d'un greffe et d'un magistrat référents l'ensemble des contentieux relatifs à la protection judiciaire de l'enfant hors assistance éducative (délégation, délaissement et retrait de l'autorité parentale, tutelles).
- Réintroduire la possibilité pour le ministère public de saisir le juge aux affaires familiales aux fins de délégation forcée de l'autorité parentale en cas de désintérêt manifeste des parents ou lorsque les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale (article 377 du Code civil).

Cette disposition, prévue par la loi du 14 mars 2016, a disparu lors du dernier remaniement du texte.

Mieux soutenir les pupilles dont le projet de vie n'est pas une adoption :

- Généraliser des actions de formation communes des organes de la tutelle et des services de l'ASE concernant les besoins fondamentaux et spécifiques des enfants pupilles ayant un parcours en protection de l'enfance, ainsi que la mise en place et la diversification des projets de vie.
- Aligner le régime de versement de l'allocation de rentrée scolaire des pupilles de l'État sur celui des autres enfants confiés aux services de l'ASE, à défaut prévoir une allocation de compensation pour les pupilles de l'État atteignant l'âge de 18 ans.
- Lorsque le projet de vie de l'enfant pupille consiste en un maintien dans sa famille d'accueil jusqu'à son autonomie (sans adoption) prévoir la possibilité pour le tuteur, avec l'accord du conseil de famille, de donner à l'assistant familial un « mandat d'éducation » lui permettant d'accomplir certains actes non usuels.

Mieux organiser la veille et le « changement de statut » concernant les enfants confiés à des tiers dignes de confiance :

- Prévoir la possibilité pour la Cessec d'examiner la situation des enfants confiés à des tiers dignes de confiance lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins.
- Introduire dans les dispositions relatives à l'accompagnement du tiers digne de confiance ou du membre de la famille auquel l'enfant a été confié la possibilité, si l'évaluation fait apparaître que le statut de l'enfant n'est plus adapté, de proposer un accompagnement spécifique pour les aider à saisir la juridiction compétente.
- Mener des études permettant de mieux connaître le parcours en protection de l'enfance des enfants confiés à des tiers.

Repenser la cohérence globale des différentes procédures judiciaires permettant de déléguer ou de retirer l'autorité parentale, et rendre plus lisible la graduation des atteintes à l'autorité parentale :

- Supprimer la possibilité pour le tribunal judiciaire de prononcer le retrait de l'exercice de l'autorité parentale au titre de l'article 378-1 du Code civil.

Le retrait de l'exercice de l'autorité parentale a pour effet de maintenir l'enfant dans un entre-deux juridique qui le protège insuffisamment au regard des motifs et des objectifs d'une telle mesure.

- Supprimer le cas de retrait de l'autorité parentale prévu à l'article 378-1 alinéa 2 du Code civil.

Il s'agit de rendre plus lisible l'articulation entre les différents textes régissant la matière en évitant les doublons dans la mesure où le conseil départemental a l'obligation de déposer une requête aux fins de déclaration judiciaire de délaissement parental après l'écoulement d'un délai d'un an durant lequel le parent n'a pas entretenu avec son enfant les relations nécessaires à son éducation et à son développement.

- Simplifier la rédaction de l'alinéa 4 de l'article 375 du Code civil pour garantir à l'enfant un placement de plus de deux ans voire jusqu'à sa majorité, et mieux répondre à son besoin de stabilité lorsque le parent est présent mais qu'il est évalué que les compétences parentales sont durablement affectées au point de rendre inenvisageable tout projet de retour.

ANNEXES

Tableaux 1 - Les différents cadres juridiques mobilisés par la démarche de changement de « statut »
a - Conditions

MESURE DE CONTRÔLE ET SOUTIEN	PROCÉDURES DE RESTRICTION DE L'AUTORITÉ PARENTALE		
Placement judiciaire en assistance éducative	Délégation de l'exercice de l'AP	Retrait total ou partiel de l'AP ou de l'exercice de l'AP	Déclaration judiciaire de délaissement parental
TEXTES ET AUTORITÉS COMPÉTENTES			
art. 375 c. civ. et s.	art. 377 c. civ.	art. 378 et 378-1 c. civ.	art. 381-1 et s. c. civ.
Juge des enfants	Juge aux affaires familiales	Juridiction pénale ou chambre civile du tribunal judiciaire	Chambre civile du tribunal judiciaire
CONDITIONS			
(outre condition commune de l'article 3 de la CIDE : dans toutes les décisions qui le concernent, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale)			
Décision du juge des enfants au titre d'un danger pour l'enfant.	<p>CAS 1 - Demande des parents lorsque les circonstances l'exigent (délégation volontaire).</p> <p>CAS 2 - Désintérêt manifeste.</p> <p>CAS 3 - Impossibilité totale ou partielle d'exercer l'autorité parentale.</p> <p>CAS 4 - Poursuite ou condamnation pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - crime sur l'autre parent ayant entraîné la mort* ; - crime ou une agression sexuelle incestueuse sur son enfant (cas où le parent est seul titulaire de l'AP)*. <p>CAS PARTICULIER Délégation partielle (droit à l'image) : cas où la diffusion de l'image de l'enfant par ses parents porte gravement atteinte à sa dignité ou à son intégrité morale.</p>	<p>CAS 1 - Deux conditions cumulatives :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. des mauvais traitements, défaut de soins, manque de direction, consommation habituelle excessive d'alcool ou usage de stupéfiants, conduite notoire ou comportements délictueux... 2. ...causant la mise en danger manifeste de la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant. <p>CAS 2 - Abstention volontaire d'exercer les droits et de remplir les devoirs subsistant malgré une mesure de placement pendant deux ans.</p> <p>CAS 3 - Décision prise par une juridiction pénale en cas de condamnation d'un parent pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un crime ou une agression sexuelle incestueuse sur son enfant*, un crime sur l'autre parent* ; - un autre délit sur son enfant ; - un délit sur l'autre parent ou comme coauteur ou complice d'un crime ou d'un délit commis par son enfant. 	<p>Quatre conditions cumulatives :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pas de relations nécessaires à l'éducation ou au développement de l'enfant pendant un an avant le dépôt de la requête ; 2. pas d'empêchement des parents ; 3. pas de proposition de prise en charge de l'enfant par un membre de sa famille jugée conforme à son intérêt pendant le même délai ; 4. aide appropriée proposée aux parents.
	<p>* cas où dès la poursuite, la mise en examen ou la condamnation du parent la suspension de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement est de plein droit et où la condamnation entraîne un retrait total de l'autorité parentale (sauf décision contraire motivée).</p>		

AP : autorité parentale ; CASF : Code de l'action sociale et des familles ; C. civ. : Code civil ; CIDE : Convention internationale des droits de l'enfant.

STATUTS DE REMPLACEMENT DE L'AUTORITÉ PARENTALE		
Tutelle familiale	Pupille de l'État	Tutelle départementale
TEXTES ET AUTORITÉS COMPÉTENTES		
art. 390 et s. c. civ.	art. L. 224-4 et s. CASF	art. 411
Juge aux affaires familiales en tant que juge des tutelles	Président du conseil départemental	Juge aux affaires familiales en tant que juge des tutelles
CONDITIONS (outre condition commune de l'article 3 de la CIDE : dans toutes les décisions qui le concernent, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale)		
<p>Décision d'ouverture par le juge aux affaires familiales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - s'il ne reste plus ni père ni mère en état d'exercer l'autorité parentale (art. 373-5); - si le père et la mère sont tous deux décédés; - s'ils se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale (art. 390, 373, 378, 378-1, 380 c. civ.). 	<p>Décision d'admission par le président du conseil départemental, après recueil par l'ASE, en cas de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - filiation non établie ; - remise au service de l'ASE en vue de leur admission comme pupilles de l'État par personnes qualifiées ou parents; - enfants orphelins de père et de mère pour lesquels la tutelle familiale n'est pas organisée; - enfants confiés à l'ASE dont les parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale ou d'une décision de délaissement. 	<p>RÉGIME SUBSIDIAIRE</p> <p>Conditions cumulatives :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. motifs d'ouverture d'une tutelle; 2. la tutelle est vacante (pas de possibilité de tutelle familiale et pas de possibilité d'admission au statut de pupille de l'État).

Tableaux 1 - Les différents cadres juridiques mobilisés par la démarche de changement de « statut »
b - Effets (et cessation des effets)

MESURE DE CONTRÔLE ET SOUTIEN	PROCÉDURES DE RESTRICTION DE L'AUTORITÉ PARENTALE	
Placement judiciaire en assistance éducative	Délégation de l'exercice de l'AP	Retrait total ou partiel de l'AP ou de l'exercice de l'AP
EFFETS		
<p>Exercice conjoint des attributs de l'AP par les parents ayant reconnu l'enfant dans l'année de sa naissance sauf autre décision judiciaire.</p>	<p>Délégation partielle : Exercice de l'AP réparti entre le parent et le tiers délégataire selon les termes de la décision.</p> <p>Délégation totale : Exercice de l'AP sur la personne de l'enfant par le délégataire, dont le droit de décider de la résidence de l'enfant.</p>	<p><i>(Situations les plus fréquentes)</i></p> <p>Situation 1 - Retrait total* de l'AP + absence de parent titulaire de l'AP → Le tribunal confie provisoirement l'enfant à un tiers ou à l'ASE + ouverture d'une tutelle familiale ou admission au régime des pupilles de l'État nécessaire.</p> <p>Situation 2 - Retrait total* de l'AP + l'autre parent exerce l'AP → Exercice de l'AP unilatéral.</p> <p>Situation 3 - Retrait total de l'exercice de l'AP + absence de parent titulaire de l'AP → Ouverture d'une tutelle familiale ou départementale nécessaire + maintien du droit d'information et de surveillance au parent auquel l'exercice de l'AP a été retiré.</p> <p>Situation 4 - Retrait total de l'exercice de l'AP + l'autre parent exerce l'AP → Exercice de l'AP par un seul parent + maintien du droit d'information et de surveillance au parent auquel l'exercice de l'AP a été retiré.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>* en cas de retrait total de l'AP : possibilité pour le tribunal de statuer sur le changement de nom de l'enfant (consentement si plus de 13 ans) qui est dispensé de l'obligation alimentaire vis-à-vis du parent concerné (sauf décision contraire).</p> </div>
CESSATION DES EFFETS (hors voies de recours, émancipation, décès et majorité de l'enfant qui rendent ces décisions sans objet)		
Décision à durée déterminée, renouvelable	Décision prise sans limite de durée	
<p>Prend fin :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la fin de la durée de la mesure sauf renouvellement; - avec le décès des parents; - avec la restitution aux parents; - avec la mainlevée pour un autre motif (enfant confié à un tiers, parents privés de l'AP, DAP...). 	<p>Prend fin avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une décision de restitution de l'exercice de l'AP aux parents (JAF) en raison de circonstances nouvelles (art. 377-2 c. civ.); - l'ouverture d'une mesure de tutelle. 	<p>En cas de retrait total ou partiel de l'AP :</p> <p>Si circonstances nouvelles, le tribunal judiciaire peut ordonner la restitution après l'écoulement d'un délai d'au moins un an (sauf placement en vue d'adoption).</p> <p>En cas de retrait de l'exercice de l'AP :</p> <p>Si circonstances nouvelles, le JAF peut restituer l'exercice de l'AP, après l'écoulement d'un délai d'au moins six mois.</p>

AP : autorité parentale; **ASE** : aide sociale à l'enfance; **CASF** : Code de l'action sociale et des familles; **C. cassation** : cour de cassation; **C. civ.** : Code civil; **DAP** : délégation de l'autorité parentale; **JAF** : juge aux affaires familiales.

		STATUTS DE REMPLACEMENT DE L'AUTORITÉ PARENTALE		
	Déclaration judiciaire de délaissement parental	Tutelle familiale	Pupille de l'État	Tutelle départementale
EFFETS				
	<p>Situation 1 - Un seul parent reste titulaire de l'AP → Délégation-partage entre le parent et l'ASE (avis c. cassation 2019) ou exercice par le parent titulaire.</p> <p>Situation 2 - Aucun parent ne reste titulaire de l'AP → La décision donne délégation de l'AP au tiers ou à l'ASE auquel il est confié. → Il convient ensuite d'ouvrir une mesure de tutelle familiale ou d'admettre l'enfant comme pupille de l'État.</p>	<p>Exercice de l'AP par les organes de la tutelle (cf. tableau 3).</p> <p>Élaboration d'un projet de vie pour les pupilles de l'État.</p>		
CESSATION DES EFFETS (hors voies de recours, émancipation, décès et majorité de l'enfant qui rendent ces décisions sans objet)				
Décision prise sans limite de durée				
		<p>Prend fin :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec une décision de mainlevée du JAF (art 393 c. civ.); - ou une adoption. 	<p>Prend fin avec l'adoption.</p> <p>Jusqu'au placement en vue d'adoption : possibilité de restitution du pupille (art. L. 224-6 du CASF) ou de restitution de l'AP en cas de retrait (art 381 c. civ.).</p>	<p>Prend fin :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec une décision de mainlevée du JAF (art 393 c. civ.); - ou une adoption.

Tableaux 2 - Qui prend les décisions pour l'enfant ?

	Placement judiciaire en assistance éducative	Délégation de l'exercice de l'AP
Actes non usuels concernant la personne de l'enfant	→ Deux parents exerçant l'AP, dans les limites de ce que permet la mesure de protection (sauf autorisation exceptionnelle pour un ou des actes déterminés donnée par le juge des enfants (art. 375-7 c. civ.) ou disposition légale spécifique permettant qu'un seul parent prenne la décision)	Délégation totale : → Déléataire sauf acte relevant de la titularité Délégation partielle : → Parent(s) ou déléataire selon l'acte en cause et les termes de la décision
Gestion des biens de l'enfant	→ Parents (administration légale)	Délégation partielle : → Parents sauf autre précision dans la décision Incertitude juridique en cas de délégation totale
Consentement à l'adoption	→ Parents à l'égard desquels la filiation est établie	
Régulation	→ Juge des enfants saisi Rapport annuel (ou bi-annuel) à transmettre au juge des enfants	Pas de juge saisi → Si le déléataire est l'ASE : rapport annuel (ou bi-annuel) prévu
Changement de lieu de vie de l'enfant	Si l'enfant est confié à l'ASE : → Pas d'autorisation nécessaire pour changer de lieu de vie mais information au juge des enfants au moins un mois avant la mise en œuvre de la décision (art. L. 223-3 CASF)	Si délégation totale à l'ASE : → Pas d'autorisation ni d'information nécessaires pour changer le lieu de vie de l'enfant
Droits d'information et de surveillance des parents	Compris dans l'exercice de l'autorité parentale qui est maintenue aux parents	Maintenus

	Tutelle familiale	Pupille de l'État	Tutelle départementale
	→ Tuteur et/ou conseil de famille selon l'acte en cause		→ Tuteur
	→ Tuteur, avec l'autorisation du conseil de famille pour certains actes (droit commun de la tutelle familiale)		→ Tuteur, avec le juge pour certains actes
	→ Conseil de famille		→ Faute de texte, débat doctrinal sur la possibilité pour le JAF de prendre la décision ou de constituer un conseil de famille spécial
	→ JAF saisi en tant que juge des tutelles	→ Conseil de famille Rapport annuel (ou bi-annuel) de situation prévu	→ JAF saisi en tant que juge des tutelles Rapport annuel (ou bi-annuel) transmis au JAF en tant que juge des tutelles
	→ Nécessité d'autorisation du conseil de famille seulement si le changement implique un changement de tuteur	→ Changement de lieu de vie soumis à l'accord du conseil de famille et du tuteur	→ Décision par le tuteur sans information ni autorisation (CD)
	Non maintenus en cas de retrait total de l'AP et de délaissement Maintenus en cas de retrait d'exercice de l'AP	Non maintenus	Non maintenus en cas de retrait total de l'AP et de délaissement Maintenus en cas de retrait d'exercice de l'AP

L'étude sur la protection des enfants confiés sur le long terme s'intéresse aux pratiques pour favoriser la continuité de parcours de ces enfants et leur permettre de construire des liens avec des adultes sur qui ils puissent compter durablement.

Elle analyse les organisations et les modalités de mise en œuvre des changements de cadre juridique mobilisés pour assurer une protection pérenne des enfants lorsque la perspective d'un retour en famille s'éloigne.

