Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 13760**
21 avril 2015

# Services sociaux en Europe: législation et pratiques de retrait d'enfants de leurs familles dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

**Avis de commission**[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteure: Mme Olena SOTNYK, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

## A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable et sa rapporteure, M[me] Olga Borzova (Fédération de Russie, NI), de leur excellent rapport approfondi. Elle souscrit pleinement au projet de résolution et au projet de recommandation, sous réserve de quelques modifications qui visent à clarifier et renforcer davantage le projet de résolution.

2. La commission est particulièrement heureuse de constater que, outre qu'il donne une précieuse vue d'ensemble de la législation et de la pratique en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de séparation des enfants de leur famille, le rapport aborde des questions particulièrement sensibles, comme l'adoption sans le consentement des parents, la rupture complète des liens familiaux, le fait de fonder principalement les décisions de placement sur le temps écoulé et le fait de retirer un enfant à ses parents à la naissance. Ces questions ont une incidence directe sur le droit des enfants et de leurs parents au respect de leur vie familiale, ainsi que sur leur droit à un procès équitable et à un recours effectif. Au vu de ces éléments, la commission estime que le rapport contribue précieusement et en temps utile à un problème social impérieux. Les questions soulevées par le rapport méritent un examen plus approfondi et des suites adéquates données par tous les acteurs concernés.

3. La commission considère que le projet de résolution pourrait être renforcé du point de vue des droits de l'homme, par l'insertion des amendements suivants dans le texte.

1. Renvoi en commission: Doc. 13054, Renvoi 3926 du 21 janvier 2013. Commission chargée du rapport: Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable. Voir le Doc. 13730. Avis approuvé par la commission le 20 avril 2015.

**B. Amendements proposés**

*Amendement A (au projet de résolution)*

Après le paragraphe 8.6, ajouter le paragraphe suivant:

*«de signer et/ou ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'enfant, à commencer par la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) (STCE n° 202) et la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160), et de mettre en œuvre toutes les recommandations pertinentes qui émanent du Comité des Ministres;».*

*Amendement B (au projet de résolution)*

Au début du paragraphe 8.1, remplacer les mots «de mettre en place des lois, des règlements et des procédures» par les mots «de revoir les lois, règlements et procédures en vigueur (ou, si besoin est, d'en mettre en place de nouveaux);».

*Amendement C (au projet de résolution)*

Après le paragraphe 8.1, insérer le paragraphe suivant:

*«de poursuivre et renforcer les initiatives prises pour veiller à ce que toute procédure pertinente soit menée de manière attentive aux besoins de l'enfant et que le point de vue des enfants concernés soit pris en compte en fonction de leur âge et de leur degré de maturité;»*

*Amendement D (au projet de résolution)*

A la fin du paragraphe 8.3, ajouter les mots suivants:

*«, conformément à leurs obligations nées de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme, et de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, selon l'interprétation retenue par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies;»*

*Amendement E (au projet de résolution)*

Après le paragraphe 8.3, insérer le paragraphe suivant:

*«de veiller à ce que tout placement (temporaire) d'un enfant, lorsqu'il devient nécessaire en dernier ressort, s'accompagne de mesures visant à réintégrer ultérieurement l'enfant dans sa famille, notamment en facilitant les contacts adéquats entre l'enfant et sa famille, et fasse l'objet d'un contrôle périodique;»*

*Amendement F (au projet de résolution)*

Au paragraphe 8.4, après les mots «sauf circonstances exceptionnelles», insérer les mots «prévues par la loi et soumises à un contrôle juridictionnel (approfondi et en temps utile) effectif».

*Amendement G (au projet de résolution)*

A la fin du paragraphe 8.6, ajouter les mots suivants:

*«, tout en veillant à la protection efficace des données à caractère personnel;».*

**C. Exposé des motifs, par Mme Sotnyk, rapporteure pour avis**

1. J'aimerais féliciter M^me^ Borzova de son excellent rapport, qui traite de toute une série de questions extrêmement sensibles relatives au fait de retirer des enfants à leur famille et aux responsabilités correspondantes des services sociaux, en mettant systématiquement l'accent sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Je partage la position fermement adoptée par la rapporteure, qui considère que les Etats membres doivent garantir le droit de tout enfant de voir son intérêt supérieur évalué, pris en compte et primer sur toute autre considération dans un acte ou une décision qui le concerne. Cette exigence constitue l'un des quatre principes généraux de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1577, p. 3)[2].

3. Dans le même esprit, je me félicite que le rapport de M[me] Borzova souligne l'importance de l'environnement familial, en partant du principe que la responsabilité première de l'éducation et de l'épanouissement des enfants incombe à leurs parents. J'observe que cette position est conforme à l'importance accordée à la relation parent-enfant par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui précise, dans son article 7.1, que «[l]'enfant (…) a (…), dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux».

4. J'aimerais rappeler que le fait que les pouvoirs publics retirent un enfant à ses parents constitue une ingérence dans le droit des parents et des enfants au respect de leur vie familiale, garanti par l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Cette ingérence est uniquement autorisée si elle est prévue par la loi, poursuit un but légitime et est nécessaire et proportionnée au but poursuivi, comme le précise le paragraphe 2 de cette disposition.

5. J'aimerais évoquer, à cet égard, un certain nombre d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») que je considère plus pertinents que les affaires citées dans le rapport de la commission principale et dont certains ne concernent pas expressément le fait de retirer des enfants à leur famille. Il convient avant tout de noter que la Cour a établi qu'un enfant ne devait pas être retiré à sa famille, sauf s'il existe un risque réel et immédiat pour sa santé et son épanouissement. Les motifs du recours à ce genre de mesure protectrice doivent être pertinents et suffisants au vu des circonstances de l'affaire, ainsi que proportionnés à l'objectif de protection de l'enfant[3].

6. Dans l'affaire *L. c. Finlande*, la Cour s'est prononcée sur l'obligation de fonder toute ingérence sur la législation nationale, et non sur la simple décision (discrétionnaire) d'un travailleur social; elle a également reconnu que la protection de l'enfant contre les violences ou les violences soupçonnées, et notamment contre les atteintes à sa santé et/ou à son épanouissement, constituait un but légitime de l'ingérence dans les droits consacrés par l'article 8 de la Convention[4].

7. En se prononçant sur le caractère nécessaire de cette intervention, la Cour a conclu qu'il importait d'examiner si les motifs invoqués pour la justifier étaient «pertinents et suffisants»[5]. En outre, l'intérêt de l'enfant revêt une importance capitale[6]: «Aucune considération de politique publique des pouvoirs publics ne saurait primer sur l'intérêt supérieur de l'enfant».[7] Selon l'arrêt récemment rendu par la Cour dans l'affaire *Paradiso et Campanelli c. Italie*[8], le fait de retirer un enfant à sa famille est considéré comme une mesure extrême, qui peut uniquement se justifier en cas de danger imminent pour cet enfant.

8. Outre qu'elle doit être nécessaire, l'ingérence doit également être proportionnée, ce qui exige que le niveau d'ingérence dans la vie familiale de l'enfant corresponde au niveau du risque existant. Cette exigence a été prise en compte dans l'affaire *Wallová et Walla c. République tchèque*[9], où la Cour a conclu que la séparation complète d'une famille au seul motif de ses difficultés matérielles avait représenté une mesure excessivement draconienne, constitutive d'une violation de l'article 8 de la Convention. De même, dans l'affaire *Saviny c. Ukraine*[10], la Cour a conclu à une violation dans la mesure où les autorités compétentes n'avaient pas suffisamment démontré que les conditions de vie des enfants présentaient un danger pour leur existence et leur santé.

---

2. C'est ce qu'a précisé le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans ses observations générales n° 5 (2003), «Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant» (paragraphe 12), no 12 (2009), «Le droit de l'enfant d'être entendu» (paragraphe 2), et n° 14 (2013) sur «le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale» (article 3.1) (paragraphe 1).
3. R.K. et A.K. c. Royaume-Uni (Requête n° 38000/05, arrêt du 30 septembre 2008, disponible en anglais).
4. L. c. Finlande (Requête n° 25651/94, arrêt du 27 avril 2000, disponible uniquement en anglais).
5. Olsson c. Suède (n° 1) (Requête n° 10465/83, arrêt du 24 mars 1988).
6. L. c. Finlande, note 4 ci-dessus.
7. Paradiso et Campanelli c. Italie (Requête n° 25358/12, arrêt du 27 janvier 2015, pas encore définitif).
8. *Ibid*.
9. Wallová et Walla c. République tchèque (Requête n° 23848/04, arrêt du 26 octobre 2006).
10. Saviny c. Ukraine (Requête n° 39948/06, arrêt du 18 décembre 2012, disponible uniquement en anglais).

9. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour, je me félicite de ce que le rapport de la commission principale dissuade le recours excessif à la séparation de l'enfant de ses parents, en soulignant au contraire la nécessité de mettre en place une politique d'aide familiale adaptée (sociale, psychologique et financière) pour renforcer ou rétablir la capacité des parents à assumer leurs responsabilités parentales, en vue de prévenir ou d'atténuer les situations dans lesquelles cette séparation s'avère nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Je partage l'idée que cette séparation ne devrait intervenir «qu'en des circonstances très exceptionnelles», lorsqu'il n'existe aucun moyen moins intrusif de protéger l'enfant, comme l'a souligné l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1908 (2012) «Droits de l'homme et tribunaux des affaires familiales» (paragraphe 4). A cet égard, j'observe avec satisfaction que le rapport énonce clairement, en mentionnant la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'une situation de pauvreté ne saurait en aucun cas conduire à retirer un enfant à sa famille.

10. Il y a également lieu de se féliciter du fait que le rapport de M$^{me}$ Borzova et le projet de résolution encouragent les Etats membres à résoudre les principaux problèmes liés à l'absence de données statistiques précises sur l'appartenance à une minorité ethnique et religieuse, le statut de migrant ou la situation socio-économique des enfants pris en charge. L'absence de statistiques tangibles empêche de conclure que les enfants issus de certains milieux sont plus affectés ou non que d'autres par une décision de retrait (injustifiée). Je souhaite néanmoins souligner que tous les Etats membres devraient accorder une attention particulière à la protection et à l'aide aux familles particulièrement vulnérables, comme les familles qui appartiennent à des minorités (surtout les enfants roms), les familles importantes en situation de pauvreté ou d'isolement social, les familles victimes de discrimination, ainsi que les enfants migrants.

11. En outre, je ne puis que souscrire à l'appel lancé par la commission principale aux Etats membres pour qu'ils veillent à ce que leurs services sociaux soient bien équipés pour fournir aux familles toute l'aide dont elles ont besoin en vue de limiter au minimum le nombre de situations dans lesquelles un enfant doit être séparé de sa famille. Je partage les préoccupations dont la rapporteure fait part au sujet des restrictions budgétaires, qui entraînent un manque de ressources et de personnel qualifié des services sociaux, ce qui a eu des conséquences négatives considérables sur la protection de l'enfance. Afin d'être en mesure de dispenser des services pluridisciplinaires adaptés aux besoins de chaque enfant, les services sociaux doivent disposer d'un financement suffisant. Enfin et surtout, il importe que les Etats membres mettent en place des programmes de formation professionnelle adaptée et régulière pour les travailleurs sociaux, en adoptant une approche qui tienne compte des droits de l'enfant et en les préparant à être au contact d'enfants issus de milieux culturels et religieux différents. Il est évident que le personnel des services sociaux, les juges, les agents des services répressifs et les décideurs politiques doivent être sensibilisés à la nécessité de promouvoir les normes internationales, notamment les normes qui protègent l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur le retrait d'un enfant à sa famille par les services sociaux.

12. Enfin, je suis heureuse de constater que le rapport aborde des questions particulièrement sensibles, comme l'adoption sans le consentement des parents, la rupture complète des liens familiaux, le fait de fonder principalement les décisions de placement sur le temps écoulé et le fait de retirer un enfant à ses parents à la naissance.

13. Au vu de ces observations, et compte tenu de l'incidence directe des questions abordées dans le rapport sur la jouissance par les enfants (mais également par leurs parents) de leurs droits de l'homme, j'aimerais proposer un certain nombre d'amendements au projet de résolution, en vue de le renforcer du point de vue juridique et sur le plan des droits de l'homme.

### 1. Amendement A (au projet de résolution)

Note explicative:

On pourrait dire que la proposition d'amendement A s'explique d'elle-même. Les instruments qu'elle mentionne fixent des normes minimales pour le respect et la protection des droits des enfants; il importe que l'Assemblée invite instamment les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à affirmer leur engagement en faveur des droits de tous les enfants qui relèvent de leur compétence, en signant et/ou en ratifiant les conventions pertinentes élaborées sous les auspices du Conseil de l'Europe et en prenant toutes les mesures qui s'imposent pour garantir leur mise en œuvre effective.

### 2. Amendement B (au projet de résolution)

Note explicative:

Cette proposition d'amendement vise simplement à rendre le projet de résolution plus précis, en précisant que les Etats membres devraient à la fois revoir leurs lois, règlements et procédures en vigueur, les réviser s'ils s'avèrent incompatibles avec les normes internationales et, si besoin est, en adopter de nouveaux, afin de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte de manière déterminante dans toute procédure de retrait, de placement et de retour dans sa famille.

**3. Amendement C (au projet de résolution)**

Note explicative:

Cette proposition d'amendement permettrait de mentionner expressément dans le projet de résolution le droit des enfants à participer aux décisions qui les concernent. Compte tenu de l'incidence considérable de la séparation, du placement et du retour des enfants sur leur existence, ils devraient être entendus à toutes les étapes de ces processus (c'est-à-dire avant la prise de décision initiale, pendant sa mise en œuvre et après sa levée), en fonction de leur âge et de leur degré de maturité.

Le droit de l'enfant à prendre part aux procédures qui les concernent transparaît dans les Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants du Comité des Ministres de novembre 2010. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant précise, dans son article 12, que l'enfant capable de discernement a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question qui le concerne. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, «le très bas âge de l'enfant ou sa situation de vulnérabilité (…) ne le prive pas du droit d'exprimer ses vues ni ne réduit le poids à leur attribuer lors de la détermination de son intérêt supérieur»[11]. Cela suppose que la procédure soit à la fois accessible et adaptée aux enfants et que les informations pertinentes leur soient fournies d'une manière qui se soucie d'eux.

Afin de garantir la mise en œuvre effective de ces principes généralement admis, il est indispensable selon moi de promouvoir une modification des comportements. Nous ne devons plus considérer les enfants comme le simple objet de décisions prises par les autorités compétentes. Ils sont titulaires de droits, non seulement d'un droit à la protection, mais également d'un droit de participation. J'aimerais ajouter que, en évitant les procédures excessivement rigides et légalistes et en facilitant au contraire la participation des enfants à ces processus, les Etats membres offrent la garantie solide de donner véritablement effet à la notion assez vague et souple de «l'intérêt supérieur de l'enfant», dont la teneur particulière doit être déterminée au cas par cas, en évaluant et en recherchant un juste équilibre entre tous les éléments indispensables pour tenir compte de la situation particulière de chaque enfant.

**4. Amendement D (au projet de résolution)**

Note explicative:

Selon moi, la question de l'assistance à fournir aux familles en vue de les aider à prendre convenablement soin de leurs enfants revêt une importance capitale et mérite par conséquent d'être accentuée dans le projet de résolution, par la mention des instruments internationaux qui imposent aux Etats les obligations en la matière. Le Comité des droits de l'enfant a recommandé

> *«aux Etats parties de développer, d'adopter et d'appliquer ... une politique nationale globale de la famille et de l'enfance qui appuie et renforce les familles. Cette politique nationale ne devrait pas seulement se concentrer sur les subventions d'Etat et l'aide matérielle aux familles dans le besoin mais encore fournir aux familles un appui sous la forme de ce que l'on appelle des plans de service, notamment par l'accès aux services sociaux et sanitaires, aux services d'orientation sociopsychologique familiale soucieux des besoins de l'enfant, à l'éducation et à un logement décent»*[12].

De même, l'Assemblée a précisé dans sa Résolution 1908 (2012), «Droits de l'homme et tribunaux des affaires familiales» (qui repose sur un rapport établi par mon collègue M. Christopher Chope (Royaume-Uni, CE)[13]), que, «[a]vant de confier un enfant à des tiers ou à une institution, il faudrait apporter à sa famille toute l'aide nécessaire pour faire face à ses difficultés»[14]. Dans le même esprit, la Cour européenne des droits de

11. L'observation générale n° 14 (2013), note 2 ci-dessus, paragraphe 54.
12. Document CRC/C/153 du 17 mars 2006, «Les enfants sans protection parentale», Journée de débat général (Genève, 12-30 septembre 2005), paragraphe 645.
13. Doc. 13060.
14. Document CRC/C/153, note 12 ci-dessus, paragraphe 645.

l'homme a souligné que les Etats Parties à la Convention avaient l'obligation positive d'aider les parents à assumer leurs responsabilités et, lorsqu'une séparation temporaire devenait indispensable, de faciliter le retour de l'enfant dans sa famille[15]. Elle considère également qu'avant de décider de retirer un enfant à ses parents, les autorités doivent vérifier si les parents se trouvent dans l'incapacité permanente de prendre convenablement soin de leur enfant ou s'il pourrait être remédié à leur défaillance en leur dispensant une aide financière et sociale et des conseils utiles[16].

**5. Amendement E (au projet de résolution)**

Note explicative:

Bien que j'aie déjà fait part de ma conviction que le fait de prévenir la séparation de la famille et de préserver l'unité familiale était un élément important du système de protection de l'enfant, je crois important de souligner que le maintien de l'unité familiale ne devrait pas être un but en soi. Les services sociaux doivent parvenir à un juste équilibre entre la nécessité d'assurer l'intégrité physique, psychologique, morale et spirituelle globale de l'enfant et son intérêt à ce que sa famille naturelle prenne soin de lui.

La proposition d'amendement E reconnaît que l'exigence première d'agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant suppose parfois que les services sociaux soient contraints de placer un enfant pour assurer sa protection. Cela ne met pas pour autant un terme aux relations familiales. Lorsque cette mesure est mise en œuvre, «le placement ne doit pas durer plus longtemps que nécessaire et doit faire l'objet d'évaluations périodiques au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit primer sur les autres considérations lors de son placement; toute aide possible doit être apportée aux parents afin de permettre un retour harmonieux de l'enfant dans sa famille et dans la société», comme l'a souligné le Comité des Ministres[17]. La Cour européenne des droits de l'homme partage l'idée que la prise en charge de l'enfant devrait en principe être une mesure temporaire, à laquelle il convient de mettre un terme dès que les circonstances permettent de réunir l'enfant et ses parents naturels[18]; à cette fin, les services sociaux doivent prendre les mesures qui conviennent pour permettre à l'enfant d'entretenir des contacts réguliers avec ses parents[19].

**6. Amendement F (au projet de résolution)**

Note explicative:

Le fait d'éviter la rupture complète des liens familiaux, que préconise la rapporteure au paragraphe 8.4 du projet de résolution, est en corrélation directe avec les obligations positives faites aux Etats Parties par l'article 8 de la Convention de faciliter le retour dans leur famille des enfants placés à titre provisoire, comme le souligne la note explicative de la proposition d'amendement E. Le recours à cette mesure draconienne se justifie d'ailleurs uniquement dans des circonstances très exceptionnelles.

Je suis d'avis qu'il serait profitable au projet de résolution de mentionner expressément la nécessité de garantir que toute décision qui entraînerait la rupture permanente des liens familiaux entre un enfant et ses parents (y compris, notamment, le placement d'un enfant pour adoption contre la volonté de ses parents) doit être prévue par la loi et être soumise à des garanties légales rigoureuses et à un contrôle juridictionnel (approfondi et en temps utile) effectif. Compte tenu des conséquences profondes et éventuellement irréversibles d'une telle décision, tant pour l'enfant concerné que pour ses parents, ce contrôle devrait être exercé sous la forme de l'examen le plus rigoureux, afin d'éviter toute conséquence préjudiciable irréparable pour la vie familiale des parties.

**7. Amendement G (au projet de résolution)**

Note explicative:

---

15. Wallová et Walla c. République tchèque, note 9 ci-dessus, et Olsson c. Suède (n° 1), note 5 ci-dessus.
16. Saviny c. Ukraine, note 10 ci-dessus, disponible uniquement en anglais.
17. Voir les principes fondamentaux énoncés en annexe à la Recommandation Rec(2005)5 relative aux droits des enfants vivant en institution.
18. Olsson c. Suède (n° 1), note 5 ci-dessus, paragraphe 81.
19. Pontes c. Portugal (Requête n° 19554/09, arrêt du 10 avril 2012) et B. c. Royaume-Uni (Requête n° 9840/82, arrêt du 8 juillet 1987), paragraphe 60.

Comme je l'ai indiqué plus haut dans mes observations générales, je partage l'avis de la rapporteure sur le fait que la collecte de données ventilées revêt une importance cruciale. Je considère cependant que le projet de résolution pourrait être renforcé par la modification du paragraphe 8.6 que je propose, en soulignant ainsi que les Etats membres doivent garantir la protection de la vie privée et des données à caractère personnel de l'enfant en question, consacrée par l'article 8 de la Convention (qui garantit le droit au respect de la vie privée et de la correspondance), à tous les stades de la procédure qui le concerne. La protection technique et juridique des données à caractère personnel collectées est indispensable pour prévenir l'utilisation abusive de ces informations, qui pourrait entraîner une nouvelle victimisation de l'enfant.