

# INSTRUMENT JURIDIQUE RELATIF À LA PROTECTION DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LES PROCÉDURES DE DROIT INTERNE ENGAGÉES PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES EN VUE DE LIMITER LES RESPONSABILITÉS PARENTALES OU CELLES RELATIVES AU PLACEMENT DE L'ENFANT

Etude de faisabilité



[www.coe.int/children](http://www.coe.int/children)

Construire une Europe  
pour et avec les enfants



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## **Etude de faisabilité d'un instrument juridique relatif à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de droit interne engagées par les autorités publiques en vue de limiter les responsabilités parentales ou de placer un enfant**

Cette étude de faisabilité a été élaborée par Daja Wenke, consultante indépendante, sous l'autorité du Comité d'experts sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de séparation des parents ou de placement (CJ/ENF-ISE), qui a été mis en place et travaille sous le contrôle du Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) et le Comité européen de coopération juridique (CDCJ).

*Les vues exprimées dans cette étude sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Couverture : Conseil de l'Europe

Photo : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, juillet 2021

## Table des matières

<b>1. Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Termes et concepts clés</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Méthodologie</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Procédures de placement en vue de limiter les responsabilités parentales et de placer un enfant : Bref aperçu de la situation</b> .....	<b>11</b>
<b>5. Normes internationales et européennes relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement</b> .....	<b>18</b>
<b>a. L'intérêt supérieur de l'enfant en tant que droit de fond, principe interprétatif fondamental et règle de procédure</b> .....	<b>18</b>
<b>b. Le principe de l'intérêt supérieur au croisement des droits de l'enfant, des obligations de l'État et des responsabilités parentales</b> .....	<b>19</b>
<b>c. Réserves émises par les États membres du Conseil de l'Europe au sujet de la Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant</b> .....	<b>22</b>
<b>d. Normes internationales et européennes relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement</b> .....	<b>23</b>
<b>e. Principes émergents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</b> .....	<b>27</b>
<b>f. La jurisprudence du Comité des droits de l'enfant en vertu de la procédure de présentation de communications</b> .....	<b>31</b>
<b>g. Les principes des droits de l'homme guidant les procédures de placement</b>	<b>32</b>
<b>h. Les sauvegardes procédurales dans les procédures de placement</b> .....	<b>33</b>
<b>6. Mesures de mise en œuvre dans les États membres du Conseil de l'Europe</b> .....	<b>37</b>
<b>a. Législation nationale relative à l'intérêt supérieur de l'enfant</b> .....	<b>38</b>
<b>b. Législation nationale relative au droit de l'enfant d'être entendu et informé</b>	<b>47</b>
<b>c. Publications adaptées aux enfants</b> .....	<b>52</b>
<b>d. Modèles de services, méthodes de travail et outils applicables aux procédures de placement</b> .....	<b>53</b>
<b>7. Moyens d'action et outils axés sur la pratique – Propositions</b> .....	<b>67</b>
<i>Instrument de politique</i> : .....	<b>67</b>
<i>Support adapté aux enfants</i> .....	<b>69</b>
<b>8. Bibliographie</b> .....	<b>72</b>

## 1. Résumé

1. « L'intérêt supérieur de l'enfant » est un principe central et global énoncé dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. L'article 3 de la Convention dispose que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Cet article est considéré comme un principe général guidant la mise en œuvre de la Convention et les mesures prises par les acteurs publics et non publics dans tous les domaines concernant les enfants. Cet article se rapporte directement à tous les autres articles de la Convention, et plus particulièrement au droit à la non-discrimination, au droit à la vie, à la survie et au développement, et au respect des opinions de l'enfant (articles 2, 6 et 12)<sup>1</sup>.

### ***Principales considérations***

2. Dans les procédures de placement concernant la limitation des responsabilités parentales et le placement d'un enfant dans une structure de protection de remplacement, les questions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant sont extrêmement sensibles et souvent controversées. La détermination de l'intérêt supérieur est une procédure formelle dans laquelle les relations entre les droits de l'enfant, les droits, devoirs et responsabilités des parents ainsi que les obligations de l'État sont négociées et mises en balance dans une affaire donnée. Du fait des questions en jeu et des tensions pouvant découler des rapports de force existant entre les différents acteurs concernés, cette procédure mérite une attention particulière dans le contexte de la gouvernance transnationale du Conseil de l'Europe.

3. Aux fins de la présente étude, on entend par « procédure de placement » l'ensemble des procédures décisionnelles formelles concernant la limitation de la responsabilité parentale et le placement d'un enfant en protection de remplacement. Les procédures de placement sont menées par les services sociaux public ou privés, par délégation, les autorités de tutelle, les tribunaux et les autres organes judiciaires ou administratifs. Les procédures de placement visent à prendre des décisions conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant en assurant une continuité des services et des procédures d'aide aux enfants, parents et familles. Elles sont destinées à renforcer la famille et à en prévenir l'éclatement et, le cas échéant, à limiter la responsabilité parentale et à placer un enfant dans une structure de protection de remplacement. Les procédures de placement comprennent les évaluations, les services et la prise de décision concernant la possibilité d'un regroupement familial après le placement. L'étude porte essentiellement sur les évaluations et les processus décisionnels formalisés qui déterminent ces services conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que sur les modèles de service, les méthodes de travail et les outils utilisés dans les États membres du Conseil de l'Europe durant la phase d'évaluation, de planification des dossiers et de prestation de services.

### ***Principales conclusions***

4. La présente étude a mis évidence, dans les États membres du Conseil de l'Europe, des législations nationales, des mesures d'application, des méthodes de travail et des modèles de service solides de nature à éclairer l'élaboration d'un instrument politique et/ou d'un guide pratique. Elle a également constaté que bien souvent, dans le contexte des procédures de placement, la

---

<sup>1</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14 (2003) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, CRC/C/GC/14, 29 mai 2013, paragraphe 4. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003)*, Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/GC/2003/5, 3 octobre 2003, paragraphe 12.

détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et sa réglementation restaient insuffisantes, créant ainsi des difficultés au regard du processus de mise en œuvre et des pratiques en matière de services. Ces faiblesses, associées à la complexité, à la sensibilité et à l'importance de ce thème, justifient qu'une attention plus poussée soit portée à cette question. L'initiative du Conseil de l'Europe destinée à l'élaborer un instrument politique et/ou un guide pratique est donc opportune et importante. Le Comité d'experts pourrait examiner les conclusions essentielles suivantes au cours de ses délibérations futures.

5. L'examen de la législation nationale concernant l'intérêt supérieur de l'enfant a mis en évidence des **domaines dans lesquels la réforme législative est jugée pertinente** et qui, par conséquence, pourraient conduire le Comité d'experts à envisager la possibilité d'élaborer un instrument politique :

- a. Les lois internes contenant une liste de **critères à prendre en considération pour déterminer l'intérêt supérieur** dans les procédures de placement réduisent le pouvoir discrétionnaire de l'organe de décision, comme un tribunal ou un prestataire de service social, et contribuent à promouvoir une approche plus générale de la prise de décision reconnaissant les différents droits et besoins de l'enfant comme étant interdépendants. On estime que cette approche contribue à renforcer le raisonnement juridique fondé sur les droits des enfants et la transparence dans les processus décisionnels concernant l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement nationales, tout en renforçant la responsabilité des décideurs.
- b. Dans les États membres, il est de pratique courante de légiférer sur **l'âge minimum auquel les enfants peuvent être entendus dans les procédures civiles** concernant la limitation de la responsabilité parentale et le placement de l'enfant. Dans de nombreux États membres, les limites d'âge légales ne sont pas absolues mais coexistent avec des dispositions qui laissent aux décideurs une certaine latitude pour évaluer la capacité de discernement de l'enfant. Dans certains États membres, les limites d'âge légales et les décisions judiciaires relatives à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire conduisent à des procédures de recours et à des interprétations diverses, parfois contradictoires, par différents juges et niveaux de juridiction. Il est prouvé que les enfants sont capables de faire des dépositions précises et fiables dans des procédures qui les concernent même à un jeune âge et lorsqu'ils sont traumatisés, dès lors qu'ils reçoivent un soutien adéquat. Dans le contexte de la justice pénale, ces preuves sont de plus en plus reconnues et transforment progressivement la pratique par laquelle les enfants témoignent. Les limites d'âge existant dans les procédures civiles peuvent donc être considérées comme étant contraires aux connaissances empiriques les plus récentes, pourraient être interprétées comme résultant d'une discrimination de fait ou de droit et ne sont pas conformes aux recommandations du Comité sur les droits de l'enfant de supprimer les limites d'âge légales applicables à l'audition des enfants dans les procédures administratives et judiciaires, et à la jurisprudence récente du Comité en vertu de la procédure de présentation de communications.
- c. De nombreux États membres ont légiféré sur le **droit de l'enfant de recevoir des informations** dans le cadre des procédures civiles principalement pour ce qui est des audiences, mais dans une moindre mesure sur la communication d'informations adaptées aux enfants avant, pendant et après une procédure et plus généralement en lien avec des prestations de services. Le caractère limité de la réglementation influe sur les pratiques en matière de services et empêche les enfants de jouir de leur droit d'accès à des informations adaptées à leur âge à tous les stades de la prestation de services et des procédures de placement.

6. L'étude a affirmé que les normes internationales et européennes, ainsi que **les principes des droits de l'homme et les sauvegardes procédurales** qui découlent de ces normes régissent toutes les procédures administratives et judiciaires visant à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que la pratique administrative et judiciaire dans une série d'États membres ne respecte pas encore ces pratiques et sauvegardes de manière homogène. Ces faiblesses procédurales créent des préjudices pour les enfants et les parents et conduisent à solliciter les cours d'appel nationales et la Cour européenne des droits de l'homme. Cette observation montre qu'il est important de préciser les principes et sauvegardes applicables dans tous les contextes dans lesquels l'intérêt supérieur de l'enfant est évalué et déterminé par des autorités administratives ou judiciaires, y compris dans celui des prestations de service social et de la pratique judiciaire. À la lumière de ces conclusions, il est vivement recommandé au Comité d'experts de traiter des principes et sauvegardes pertinents dans un instrument politique et/ou un guide pratique.

7. L'étude analyse certaines des **mesures de mise en œuvre** conçues par les États membres, en mettant tout particulièrement l'accent sur la législation nationale, notamment pour ce qui est de la participation des enfants aux procédures de placement et de la communication d'informations adaptées aux enfants, ainsi que des pratiques en matière de services. Parmi les **modèles de service et les méthodes de travail** en usage dans les États membres, certains exemples se distinguent comme étant axés sur l'enfant et sensibles aux besoins des enfants et des familles, et notamment des modèles de service multi-professionnels destinés aux enfants et aux familles, des services d'aide aux familles, des méthodes d'évaluation des dossiers et des risques, des méthodes de détermination de l'intérêt supérieur et des protocoles d'audition respectueux des enfants. L'intérêt était d'identifier, si possible, des outils et des modèles de prestations de services évalués et fondés sur des preuves. En lien avec ces domaines thématiques, le rapport présente des **exemples de pratiques dans les États membres du Conseil de l'Europe**. Les exemples sont jugés utiles pour éclairer l'élaboration d'orientations axées sur la pratique. Faute de place, ce rapport pourrait ne rendre compte que d'une partie des mesures de mise en œuvre et des pratiques en matière de services.

#### **Propositions concernant l'élaboration d'un instrument politique et/ou d'un guide pratique**

8. À la lumière des conclusions ayant émergé de l'analyse et de l'examen entrepris, l'étude de faisabilité conclut que le meilleur moyen de rendre compte de la complexité des questions en jeu, et de leur importance, pourrait être d'élaborer plusieurs instruments :

9. Une **Recommandation ou des Lignes directrices du Comité des Ministres** portant sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures administratives et judiciaires concernant le placement, la limitation de la responsabilité parentale et la séparation des parents.

10. En se concentrant sur la procédure de détermination de l'intérêt supérieur en tant que procédure formelle d'évaluation de cas et de prise de décision, une recommandation ou des lignes directrices pourraient traiter des questions liées à la limitation de la responsabilité parentale ou au placement d'un enfant en protection de remplacement, ainsi que des affaires de séparation des parents impliquant une procédure formelle de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'élaboration d'un instrument politique semble être judicieuse et pertinente compte tenu de la nécessité de poursuivre la réforme législative à cet égard. Un tel document fournirait également aux États membres et aux autres parties prenantes dans ce domaine des orientations de poids, ancrées dans les normes internationales et européennes et rendant compte des toutes dernières connaissances des États membres. Compte tenu du rôle central de la détermination de l'intérêt supérieur, la clarification de cette procédure devrait contribuer de manière significative à la mise en œuvre progressive de l'ensemble des Conventions et d'autres instruments politiques du Conseil de l'Europe existant dans ce domaine.

11. Un **manuel destiné aux fonctionnaires et aux praticiens** semble être particulièrement utile compte tenu de la complexité des questions en jeu et de la nécessité de renforcer les procédures normalisées, les méthodes systématiques fondées sur des preuves et la formation dans ce domaine, y compris la formation multidisciplinaire et conjointe des fonctionnaires, des praticiens, des prestataires de services, des acteurs de la société civile et des autres groupes professionnels concernés.

12. Un manuel serait particulièrement utile pour traduire l'instrument politique en orientations pratiques et proposer un ensemble de méthodes de travail et d'outils fondés sur des preuves, centrés sur l'enfant et sensibles à ses besoins, tout en renforçant la confiance, les compétences et les techniques des fonctionnaires et des professionnels travaillant avec et pour les enfants et les familles dans le contexte des procédures de placement. Le manuel pourrait comprendre des chapitres spécifiquement destinés aux différents groupes et disciplines professionnels, comme les services sociaux ou les professionnels du droit et des instances judiciaires, tout en proposant des orientations pratiques pour la coopération interinstitutionnelle et pluridisciplinaire.

13. De plus, l'élaboration d'un chapitre ou d'un **manuel distinct à l'intention des parlementaires** pourrait être envisagée, éventuellement en collaboration avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et avec une stratégie de formation associée pour les parlementaires sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Si le Comité d'experts décide de ne pas élaborer d'instrument politique, un manuel à l'intention des parlementaires devrait être envisagé sous forme de guide distinct afin d'aborder les considérations fondamentales intéressant la réforme législative et la surveillance parlementaire.

14. Compte tenu de la nécessité de concevoir **des informations et des supports adaptés aux enfants** pour ceux qui participent à des procédures de placement, et de l'intérêt exprimé à cet égard par certains États membres, l'élaboration d'une version de l'instrument politique ou de supports connexes qui soient adaptés aux enfants est vivement recommandée. L'objectif de ce document serait de renforcer les connaissances et la sensibilisation des enfants participant à des procédures de placement et aux processus décisionnels correspondants et de leur donner les moyens d'exercer leurs droits dans ce contexte et de revendiquer le respect de ces droits. Parmi les supports adaptés aux enfants pourraient figurer un ensemble de brochures traitant de la procédure de détermination de l'intérêt supérieur et venant compléter les supports existant dans ce domaine, ainsi qu'une vidéo ou une application destinée aux enfants qui serait diffusée sur les réseaux sociaux. Il pourrait être préférable d'opter pour un format permettant de les adapter dans la langue et au contexte nationaux. Les consultations avec les enfants prévues pour l'élaboration d'un instrument politique et/ou d'un guide pratique dans ce domaine peuvent informer et contribuer à l'élaboration de matériel adapté aux enfants. Les enfants pourraient en outre être consultés spécifiquement sur le développement de matériel adapté aux enfants.

### **Considérations méthodologiques**

15. Le présent rapport a été élaboré via un processus de recherche en plusieurs étapes comprenant une analyse des normes internationales et européennes présentant un intérêt pour le champ de l'étude, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des documents publiés, ainsi que des consultations avec le Comité d'experts CJ/ENF-ISE et divers questionnaires d'enquête réalisés par le Conseil de l'Europe.

16. Le champ de l'étude est particulièrement complexe et caractérisé par une pratique nationale et infranationale extrêmement diversifiée dans les États membres du Conseil de l'Europe. Compte tenu de l'ampleur des thématiques à aborder, du volume des publications dans ce domaine et des informations reçues de la part des délégations, le présent rapport est fondé sur une première sélection de thématiques et d'exemples de pays, afin de ne pas dépasser une certaine longueur. Cette sélection

engendre des partis pris et des limites, car elle ne peut pas obéir à des critères scientifiques et n'est donc ni représentative, ni équilibrée du point de vue de la représentation thématique et régionale des politiques et des pratiques des États membres. Elle a été guidée par la volonté de présenter des informations, analyses et exemples de pays suffisamment solides et concluants afin d'éclairer la prise de décision du Comité concernant l'élaboration d'un instrument politique et/ou d'un document d'orientation, et de fournir une première proposition de contenus pouvant être abordés dans ces documents.

17. Le projet de rapport a été revu et mis à jour à la lumière des discussions tenues lors de la troisième réunion du Comité d'experts les 14 et 15 avril 2021 et des observations reçus des membres et observateurs du Comité. Lors d'une deuxième phase de révision en juin 2021, les délégations du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et du Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) du Conseil de l'Europe ont fourni des commentaires et le rapport a été révisé en conséquence.

## 2. Termes et concepts clés

18. Les définitions ainsi que les termes et concepts clés suivants sont tirés des normes, des lignes directrices et des recommandations internationales et européennes, ainsi que de la jurisprudence internationale et des travaux universitaires publiés. Les termes clés préalablement définis dans le cadre des normes du Conseil de l'Europe pourraient être adoptés aux fins de l'élaboration d'un instrument politique et d'un guide pratique. Les autres devront être examinés par le Comité d'experts au cours du processus de rédaction. Il faudra peut-être revoir certains termes clés et définitions en fonction de l'évolution de la terminologie et du contexte propre à l'instrument politique et/ou aux orientations pratiques à venir.

19. Aux fins de la présente étude, on entend par :

- a. « enfant » : tout être humain âgé de moins de 18 ans<sup>2</sup> ;
- b. « parent » : un individu biologiquement et/ou émotionnellement lié à l'enfant, qui comprend généralement la prodigation de soins, de la sollicitude et de l'affection<sup>3</sup>. Aux fins du présent rapport, le terme "parent" est utilisé en relation avec le "parent légal", c'est-à-dire la personne qui détient la responsabilité parentale, sauf indication contraire. Lorsqu'un parent n'exerce pas ou plus la responsabilité parentale, il peut être nécessaire de définir spécifiquement en termes de parentalité biologique ou sociale et affective<sup>4</sup>. ;
- c. « détenteur de la responsabilité parentale » : les parents et autres personnes ou organes habilités à exercer tout ou partie des responsabilités parentales<sup>5</sup> ;

<sup>2</sup> Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, article 1.

<sup>3</sup> Ruggiero, Roberta, Diana Volnakis et Karl Hanson, The inclusion of 'third parties': The status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhole, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 71-89. Voir également : David Archard, *Children: Rights and Childhood*, 2<sup>e</sup> édition, Routledge 2004, p. 152.

<sup>4</sup> Pour une discussion plus détaillée du terme "parent", veuillez vous référer au Projet d'étude de faisabilité sur un instrument juridique relatif à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant en cas de séparation parentale, CJ/ENF-ISE(2021)03A.

<sup>5</sup> Conseil de l'Europe, Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, Série des traités européens - n° 160, Strasbourg, 25 janvier 1996, article 2.b. NB. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'exercice des droits des enfants n'a été ratifiée que par 20 États membres et signée par 8 États membres. Malgré le nombre limité de ratifications, on peut considérer que le texte de la Convention, y compris les définitions juridiques qu'elle fournit, reflète un consensus entre les États membres sur les termes clés définis aux fins de la Convention, et tel qu'exprimé par son adoption formelle et son entrée en vigueur.

- d. « responsabilité parentale »: l'ensemble des droits et obligations relatifs à la personne ou aux biens d'un enfant conférés à une personne physique ou une personne morale sur la base d'une décision, d'une attribution de plein droit ou d'un accord en vigueur, y compris le droit et l'obligation de compenser la capacité juridique limitée de l'enfant et le droit de visite<sup>6</sup> ;
- e. La Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles définit les « parents » comme « la ou les personnes(s) détenant la responsabilité parentale, conformément à la législation nationale. Lorsque le(s) parent(s) est/sont absents(s) ou ne détien(nen)t plus la responsabilité parentale, il peut s'agir du tuteur, du représentant légal désigné ou du dispensateur de soins, responsable de l'enfant »<sup>7</sup>. Cette définition est adaptée à l'objet et à la portée de la Recommandation. Pour les questions abordées dans la présente étude, une distinction entre « parent » et « détenteur de la responsabilité parentale » semble être plus appropriée ;
- f. « tuteur » désigne une personne nommée ou désignée pour soutenir, assister et, si la loi le prévoit, représenter un enfant ... dans les procédures le concernant. ... Le tuteur agit en toute indépendance afin de veiller à ce que les droits de l'enfant, son intérêt supérieur et son bien-être soient préservés. Le tuteur assure la liaison entre l'enfant et toutes les autres parties prenantes qui en sont responsables. Cette définition opérationnelle tient compte du fait que le terme utilisé ainsi que la fonction de tuteur et les modalités de désignation des tuteurs varient d'une juridiction à l'autre<sup>8</sup>. Le tuteur légal n'entre pas dans la définition du terme « parent », compte tenu de l'absence de liens biologiques ou affectifs avec l'enfant<sup>9</sup> ;
- g. « représentant » [ou représentant légal]: une personne, telle qu'un avocat, ou un organe nommé pour agir auprès d'une autorité judiciaire au nom d'un enfant, et par « autorité judiciaire »: un tribunal ou une autorité administrative ayant des compétences équivalentes<sup>10</sup> ;
- h. « informations adaptées aux enfants »: des informations adaptées à l'âge, au degré de maturité, à la langue, au sexe et à la culture de l'enfant<sup>11</sup> ;
- i. « informations pertinentes »: les informations fournies à l'enfant afin de lui permettre d'exercer pleinement ses droits, à moins que la communication de telles informations ne nuise à son [intérêt supérieur]<sup>12</sup> ;

<sup>6</sup> Aux fins de la présente étude, la notion de « droit de garde » figurant dans la définition du Règlement du Conseil a été remplacée par « le droit et l'obligation de compenser la capacité juridique limitée de l'enfant ». Selon la définition du Règlement du Conseil, on entend par « droit de garde » « les droits et obligations portant sur les soins de la personne d'un enfant, et en particulier le droit de décider de son lieu de résidence ». Voir le Règlement du Conseil (UE) [2019/1111](#) du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants, article 2.2.(7), 2.2.(9).

<sup>7</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2011\)12](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, 2011, II.2.

<sup>8</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) du Comité des Ministres (en anglais), 2019, II.1.d.

<sup>9</sup> Ruggiero, Roberta, Diana Volnakis et Karl Hanson, The inclusion of 'third parties': The status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhole, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 71-89, p. 71.

<sup>10</sup> Conseil de l'Europe, Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, Série des traités européens - n° 160, Strasbourg, 25 janvier 1996, article 2.c et a. *Le texte figurant entre crochets a été ajouté par l'auteur.*

<sup>11</sup> Conseil de l'Europe, [Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration](#), Manuel à l'usage des professionnels de terrain, Building a Europe for and with Children, 2018, p. 11. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants](#), 2010.

<sup>12</sup> Conseil de l'Europe, Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, Série des traités européens - n° 160, Strasbourg, 25 janvier 1996, article 2.d. *Le texte figurant entre crochets a été ajouté par l'auteur.*

- j. « famille » doit être interprété 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 », conformément à l'article 5 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et comprenant dans la notion de parents adoptifs ou d'accueil également des régimes traditionnels de placement et de tutelle comme la *kafalah*, conformément à l'article 20 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant<sup>13</sup> ;
- k. « liens familiaux » : la relation d'un enfant avec les membres de sa famille biologique ou adoptive. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que même en l'absence de filiation biologique ou adoptive, l'existence de liens de facto constitue une « vie familiale ». D'après la Cour, il faut tenir compte du temps vécu ensemble, de la qualité des relations ainsi que du rôle assumé par l'adulte envers l'enfant. Là où l'existence d'un lien familial avec un enfant est établie, l'État doit agir de manière à permettre à ce lien de se développer et à accorder une protection juridique rendant possible l'intégration de l'enfant dans la famille<sup>14</sup> ;
- l. « détermination de l'intérêt supérieur » : un « dispositif formel, assorti de sauvegardes procédurales rigoureuses, destiné à évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant » en lien avec une décision qui le concerne, y compris des mécanismes d'évaluation des résultats<sup>15</sup> ;
- m. « procédure judiciaire » : un très large éventail d'audiences, et notamment toutes les procédures civiles en matière de divorce, de garde, de placement et d'adoption, ou de changement de nom, les demandes de contrôle juridictionnel liées au lieu de résidence, à la religion, à l'éducation, à l'accès aux ressources financières ... , les décisions judiciaires relatives à la nationalité, à l'immigration et au statut de réfugié et les procédures pénales ; elle couvre également la participation des États aux tribunaux internationaux, ... les poursuites pénales engagées à l'encontre des parents, dont l'issue peut concerner les enfants ...<sup>16</sup> ;
- n. « procédure administrative » : des procédures formelles comme la prise de décisions formelles en matière d'éducation, de santé, de planification et d'environnement, de sécurité sociale, de protection de l'enfant, de protection de remplacement, d'emploi et d'administration de la justice pour mineurs<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Le Comité des droits de l'enfant a exprimé ce point de vue en lien avec la préservation du milieu familial et le maintien des relations en tant qu'élément dont il faut tenir compte lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Voir le Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017, CRC/C/79/D/12/2017, 5 novembre 2018, paragraphe 8.11.

<sup>14</sup> Interprétation de la Cour européenne de justice, cité dans : Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017, CRC/C/79/D/12/2017, 5 novembre 2018, paragraphe 3.5.

<sup>15</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 87.

<sup>16</sup> Hodgkin, Rachel et Peter Newell, [Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child](#), Troisième édition, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2007, p. 156.

<sup>17</sup> Hodgkin, Rachel et Peter Newell, [Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child](#), Troisième édition, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2007, p. 156. Voir Folke Bernadotte Academy, Office for Democratic Institutions and Human Rights, [Handbook for Monitoring Administrative Justice](#), 2013. Conseil de l'Europe, Folke Bernadotte Academy, [Casebook on European Fair Trial Standards in Administrative Justice](#), Arman Zrvandyan, 2016.

### 3. Méthodologie

20. Ce rapport a été élaboré via un processus de recherche en plusieurs étapes comprenant une analyse des normes internationales et européennes présentant un intérêt pour le champ de l'étude et des documents publiés, ainsi que des consultations avec le Comité d'experts CJ/ENF-ISE et divers questionnaires d'enquête réalisés par le Conseil de l'Europe.

21. Un premier questionnaire de cadrage a été réalisé auprès des membres du Comité d'experts CJ/ENF-ISE en septembre 2020. Des réponses ont été renvoyées par sept États membres, cinq participants au Comité et un observateur. Un deuxième questionnaire d'enquête plus complet a été réalisé auprès de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe de septembre à décembre 2020. Au total, 39 réponses ont été reçues de la part de 35 États membres, dont 26 sont membres de l'UE/l'AELE<sup>18</sup>. De plus, six réponses ont été adressées par des observateurs auprès du Comité d'experts et une par la société civile.<sup>19</sup> Une troisième enquête a été menée en février 2021 auprès des praticiens, comme les antennes nationales du Service social international (ISS), *l'International Academy of Family Lawyers* (IAFL) et le Réseau européen des médiateurs pour les enfants (ENOC). Douze réponses ont été fournies par huit États membres.

22. Les données collectées au moyen des questionnaires d'enquête sont liées à divers partis pris et limites. Si les réponses reçues ne constituent pas un échantillon complet d'États membres, les informations recueillies grâce aux questionnaires d'enquête ne sont ni exhaustives ni représentatives des différents pays ou thématiques. Malgré ces limites, les réponses à l'enquête sont déterminantes pour recueillir des informations considérées comme valables et concluantes. Afin d'atténuer les partis pris, l'analyse des réponses à l'enquête a été complétée par un plus large examen des documents publiés.

23. Faute de place, ce rapport n'aspire pas à donner un aperçu exhaustif du champ de l'étude. Il vise davantage à mettre en évidence les thèmes fondamentaux, les questions controversées et les questions ouvertes susceptibles d'éclairer les délibérations du Comité d'experts concernant la sélection de l'instrument politique et/ou du guide pratique le plus approprié et son champ d'application. À cette fin, la sélection des exemples tirés des réponses au questionnaire vise à fournir des informations sur les difficultés et les opportunités relatives à la mise en œuvre des normes internationales et européennes. La présente étude n'ayant pas vocation à évaluer ou à valider les exemples de pratiques nationales ou locales, les exemples tirés des États membres du Conseil de l'Europe figurant dans ce rapport sont présentés comme des exemples de pratiques et non comme des exemples de bonnes pratiques validées. Même si ce rapport ne rend compte que d'une partie des informations communiquées par les États membres et autres parties prenantes en réponse aux

---

<sup>18</sup> Contributions reçues des États membres : Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique (Agence "Opgroeien" (Grandir), Flandre ; Administration générale de l'aide à la jeunesse et du centre pour mineurs dessaisis, Direction de l'appui juridique, Communauté française), Bulgarie, Croatie (Ministère du travail, du système de pensions, de la famille et de la politique sociale ; Ministère de la justice et de l'administration), Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie (Département des politiques familiales, Présidence du Conseil des ministres, Ministère du travail et des politiques sociales ; Ministère de la Justice), Lettonie, République de Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Pologne, Portugal (Bureau de la famille, de l'enfance et de la jeunesse du Bureau du Procureur général ; Commission nationale pour la promotion des droits et la protection des enfants et des jeunes (CNPDPJ) ; Conseil supérieur de la magistrature, Conselho Superior da Magistratura et M. António José Fialho, Membre du Réseau international des juges de la Conférence de La Haye de droit international privé, Médiateur portugais), Roumanie, Serbie, République slovaque, Slovaquie, Espagne (Ministère de la justice / Ministère des droits sociaux / Conseil général du pouvoir judiciaire ; Ministère des droits sociaux et de l'Agenda 2030), Suède, Suisse, Ukraine, Royaume-Uni.

<sup>19</sup> Contribution reçue des observateurs et de la société civile : Commission européenne, Conférence des OING, ATD Quart Monde (France), Mouvement international ATD Quart Monde, Mexique, Royaume du Maroc, Service social international.

questionnaires d'enquête, toutes les informations fournies ont été examinées et systématisées afin d'éclairer les travaux futurs du Comité dans ce domaine.

24. Les conclusions préliminaires de la présente analyse ont été présentées et examinées à la deuxième réunion du Comité d'experts organisée les 14 et 18 décembre 2020. Les discussions tenues avec les délégations, les participants et les observateurs ont éclairé la rédaction de ce rapport. La troisième réunion du Comité organisée les 14 et 15 avril 2021 a offert une nouvelle occasion de mener des consultations et des débats sur le projet de rapport, ses principales conclusions et recommandations. Par la suite, le projet de rapport a été partagé avec les délégations au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et au Comité directeur sur les droits de l'enfant (CDENF) qui ont fourni des commentaires en juin 2021<sup>20</sup>. Les résultats de la discussion, ainsi que les commentaires fournis par les membres et les observateurs du Comité dans le cadre du suivi de la troisième réunion ont permis d'éclairer le processus d'étude et figurent dans cette version actualisée du rapport<sup>21</sup>.

#### **4. Procédures de placement en vue de limiter les responsabilités parentales et de placer un enfant : Bref aperçu de la situation**

##### *Données et statistiques nationales sur les procédures de placement*

25. Il n'existe pas de données fiables sur le nombre d'enfants et de familles concernés par une procédure de placement pour les États membres du Conseil de l'Europe dans leur ensemble, c.-à-d. considérés comme une grande région européenne. Selon le Conseil de l'Europe, plus de 626 000 enfants vivent en institution dans les 22 pays qui forment l'Europe centrale et orientale et la Communauté des États indépendants<sup>22</sup>. Selon de récentes estimations de l'Union européenne, 340 000 enfants environ vivaient en institution dans les États membres de l'UE en 2019. Il ressort d'une étude conduite en 2015 parmi les 11 membres du Conseil des États de la mer Baltique que les enfants bénéficiant d'une protection de remplacement représentaient en moyenne 1,22 % de la population infantile totale, les pourcentages nationaux étant situés dans une fourchette comprise entre 0,8 % et 2,3 %<sup>23</sup>. Au vu de ces chiffres et en l'absence d'estimations fiables, il convient de conclure qu'une part importante de la population infantile dans les États membres est concernée par une procédure prévoyant une limitation de l'autorité parentale ou par une procédure de placement.

26. Tous les pays n'établissent pas de statistiques officielles sur les enfants sous protection de remplacement. Lorsqu'elles existent, les tentatives de systématisation des données font apparaître des biais significatifs et des limitations, rendant quasiment impossible l'obtention d'un aperçu régional et toute comparaison régionale. Les indicateurs utilisés et la ventilation des données diffèrent d'un pays à l'autre. Les chiffres fournis indiquent le nombre d'enfants orientés vers une formule de placement au cours d'une année ou bien le nombre d'enfants placés, à une date donnée ou pour l'année entière, peu importe la durée de la mesure (qui peut être plus courte ou plus longue). Des placements récurrents de courte durée d'un même enfant durant une année ou des placements dans différents dispositifs de prise en charge peuvent ainsi être comptabilisés plusieurs fois. La plupart des

<sup>20</sup> Des commentaires ont été déposés par les délégations suivantes : Belgique, Chypre, Allemagne, Malte, Portugal, Espagne, Suisse, Royaume-Uni, et le Comité de la Société sur les droits de l'enfant (CSC-RC) de la Conférence des OING (Conseil de l'Europe).

<sup>21</sup> Des commentaires ont été fournis par l'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, le Royaume du Maroc, la Norvège, le Portugal, ainsi que par la Commission européenne, le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), et la Conférence des ONG internationales (CINGO).

<sup>22</sup> Conseil de l'Europe, *Repères : Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes*, [Children](#), 2017.

<sup>23</sup> Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 6. Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 24-25.

pays offrent différentes formules de placement (en famille d'accueil, de type familial, en institution), mais la terminologie employée pour les désigner n'a pas été harmonisée entre les pays. Dès lors, les données relatives aux différents types de placement ne sont pas facilement comparables. Dans certains pays, les jeunes adultes sortant des dispositifs de prise en charge sont inclus dans les statistiques relatives à la protection de remplacement. Les statistiques nationales, cependant, n'englobent pas nécessairement toutes les catégories d'enfants placés. Dans certains pays, les données sont limitées aux enfants placés en institution et excluent les placements en famille d'accueil. Certaines catégories d'enfants, comme les enfants handicapés, les enfants en conflit avec la loi, les enfants migrants non accompagnés et les enfants demandeurs d'asile ne figurent pas dans les statistiques nationales sur la protection de remplacement. C'est le cas en particulier lorsque les responsabilités institutionnelles à l'égard des enfants sont partagées entre différents services et ministères. Enfin, les statistiques officielles concernent généralement les enfants confiés à l'assistance publique, tandis que ceux bénéficiant de modalités de prise en charge, institutionnelles ou autres, offertes par des acteurs privés, des congrégations ou le secteur associatif ne sont pas toujours comptabilisés<sup>24</sup>.

27. Ce caractère limité des données de référence constitue un obstacle à l'analyse de la situation des enfants pris en charge et des familles concernées par une procédure de placement. Les limites des données qualitatives et quantitatives nuisent à l'efficacité du suivi des enfants placés et rendent difficile, pour les autorités nationales, toute tentative de mesurer et apprécier les progrès accomplis dans ce domaine et d'en rendre compte, notamment en ce qui concerne la désinstitutionnalisation progressive de la prise en charge. Les considérations relatives à la collecte de données, aux indicateurs et à la ventilation des données, qui sont la base des activités de suivi et évaluation, devraient par conséquent être abordées par tout instrument ou guide pratique élaboré par le Comité d'experts sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de séparation des parents ou de placement (CJ/ENF-ISE).

### Les déterminants de la qualité de la prise en charge

28. En Europe et ailleurs, le placement familial est généralement considéré comme offrant une prise en charge de meilleure qualité que le placement institutionnel. Les études montrent cependant que la qualité de la prise en charge est plus importante que le type de placement. Une prise en charge de qualité peut aussi être assurée lorsque peu d'enfants sont placés ensemble dans le cadre d'un placement institutionnel au sein de petites structures à l'ambiance familiale. Les facteurs déterminants de la qualité de la prise en charge sont la stabilité du placement et la possibilité pour l'enfant de nouer des liens durables avec les personnes qui s'occupent de lui, ses pairs et les travailleurs sociaux. D'une manière générale, cela permet d'obtenir de meilleurs résultats en termes de bien-être émotionnel, de développement personnel et de réussite scolaire. La recherche d'une solution pérenne requiert un examen approfondi du dossier, des services d'appui et un suivi, idéalement par des équipes multidisciplinaires<sup>25</sup>. Une prise en charge de qualité conditionne par ailleurs les possibilités de l'enfant d'être entendu et de voir son point de vue pris en compte à tous les stades de la procédure de placement et dans le cadre de l'offre de services connexes. Ceci englobe la possibilité pour l'enfant

<sup>24</sup> Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 14-17. Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 24-26.

<sup>25</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 7 (2005) – Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 septembre 2006, par. 36 b). Ministère britannique de l'Éducation, *Children in Care, Research priorities and questions*, Royaume-Uni, mars 2014, p. 8-9. Rygaard, N. P., *Research, Technology, Child Policies and Caregiver Education, A description of non-profit, open source online caregiver education programs worldwide, s. d.*, p. 2.

d'exercer tous les droits de « participation » liés à la procédure, comme le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et la liberté de pensée, d'expression et de réunion, ainsi que l'accès à des mécanismes de plainte et de signalement adaptés aux enfants<sup>26</sup>.

29. Outre le type de placement, la qualité de la prise en charge est essentiellement déterminée par la capacité des autorités compétentes et des prestataires de services à garantir que le placement et les services de prise en charge respectent, sauvegardent et promeuvent pleinement et à tout moment tous les droits de l'homme de l'enfant en tant que droits interdépendants et indivisibles, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et aux autres normes internationales et du Conseil de l'Europe pertinentes.

### Les raisons du placement

30. Les données nationales et les études portant sur plusieurs pays tendent à indiquer que la grande majorité des enfants sous protection de remplacement sont placés en raison des difficultés rencontrées par leurs parents, qui ne sont pas en mesure de leur fournir les soins appropriés. Dans les États de la mer Baltique, par exemple, seulement 6 à 11 % des enfants placés sous protection de remplacement sont orphelins<sup>27</sup>. Ces données soulignent l'importance de renforcer les services d'aide aux familles pour répondre à leurs besoins multiples.

31. Là où des données sont disponibles, elles montrent que les enfants sont placés pour des raisons diverses qui souvent se cumulent et sont liées les unes aux autres. Parmi ces raisons figurent la marginalisation socio-économique et l'exclusion et les problèmes que cela engendre en termes de logement, de privations matérielles et de mauvaises conditions de vie, ainsi que des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, de violence domestique et de négligence. La pauvreté est toujours fortement associée à un risque supérieur d'éclatement des familles. D'une manière générale, il n'y a pas de lien de causalité entre pauvreté et séparation familiale. Cependant, la précarité des conditions de vie tend à augmenter les tensions au sein de la famille et à réduire sa capacité à faire face aux facteurs de stress. Lorsque les services d'aide aux familles sont insuffisants pour empêcher l'éclatement des familles, cette corrélation devient encore plus évidente<sup>28</sup>.

32. Les pays ayant un taux élevé d'émigration constatent que les parents qui émigrent pour aller travailler ou en quête d'un emploi laissent leurs enfants derrière eux. En Lituanie, par exemple, la majeure partie des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement avaient été placés en raison de la migration de main-d'œuvre de leurs parents, souvent à la demande de ces derniers. Dans le cas des parents séparés, il n'est pas rare que des enfants soient placés lorsque le parent avec qui ils vivent émigre pour aller travailler, y compris lorsque l'autre parent reste dans le pays. Les parents

<sup>26</sup> Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 31-38.

<sup>27</sup> Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 29. Browne, K., Hamilton-Giachritsis, C., *Mapping the Number and Characteristics of Children under Three in Institutions Across Europe at Risk of Harm*, University Centre for Forensic and Family Psychology (programme Daphné de l'Union européenne, rapport final du projet n° 2002/017/C), 2002. Mulheir, G., « Deinstitutionalisation, A Human Rights Priority for Children with Disabilities », *The Equal Rights Review*, 2012, cité in Groupe d'experts européen sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, *Lignes directrices européennes communes sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité et familiaux pour les enfants, les personnes handicapées, les personnes atteintes de problèmes de santé mentale et les personnes âgées en Europe*, Bruxelles, novembre 2012, p. 64.

<sup>28</sup> Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 30. Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 23.

peuvent demander la désignation d'un tuteur temporaire pour leur enfant lorsqu'ils quittent provisoirement le pays à des fins professionnelles<sup>29</sup>.

33. Les placements dus aux difficultés comportementales et affectives des enfants sont monnaie courante dans de nombreux pays. La Norvège a réussi à réduire de moitié ces placements entre 2000 et 2010. Ces progrès ont été accomplis grâce au vif intérêt manifesté par les décideurs politiques, qui se sont emparés du sujet depuis la seconde moitié des années 1990. Une attention particulière a été portée à ces questions lors de la restructuration des services de protection de l'enfance en 2004. En outre, l'introduction de méthodes de travail fondées sur des données factuelles pour aider les familles à risque, comme les conférences familiales (*Family Group Conferences*), a contribué à aborder ce phénomène efficacement et de manière durable (*voir le chapitre 6.4*)<sup>30</sup>.

34. Dans certains pays, les garçons et les adolescents tendent à être surreprésentés dans les placements intervenant dans un cadre de protection de remplacement. Cela semble être lié au grand nombre de mineurs non accompagnés placés en institution. Cependant, le type et la qualité de la prise en charge des mineurs non accompagnés sont variables et ne sont pas toujours comparables avec l'offre de placement disponible pour les nationaux<sup>31</sup>.

35. Selon l'analyse de situation effectuée par l'Unicef pour la région Europe orientale et Asie centrale, les enfants handicapés sont largement surreprésentés (jusqu'à 17 fois plus) dans la prise en charge en institutions résidentielles<sup>32</sup>. Une tendance similaire a aussi été indiquée pour les États membres de l'Union européenne<sup>33</sup>.

36. Les enfants issus de minorités ou de l'immigration sont également placés plus souvent sous protection de remplacement que ceux appartenant au principal groupe de population. Le Conseil des États de la mer Baltique a observé que ces tendances constatées dans le placement des enfants de différentes origines nationales ou issus de milieux sociaux différents invitent à revoir les processus de prise de décision pour comprendre dans quelle mesure les attitudes et les stéréotypes concernant l'origine et les besoins des enfants exercent une influence sur les procédures et décisions de placement<sup>34</sup>.

37. Une étude de 2018 a constaté, par exemple, qu'en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie, 60 % des enfants placés en institution étaient d'origine rom, alors que les roms dans ces pays ne représentaient que 10 % environ de la population. Par ailleurs, selon certaines sources, en Roumanie les enfants bénéficiant d'une prise en charge institutionnelle auraient un meilleur accès à la nutrition, au logement, à l'éducation et aux services de santé que leurs pairs dans la communauté d'origine. En Allemagne, une étude a relevé en 2019 que près de la moitié des enfants placés en institution avaient au moins un parent d'origine étrangère<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 31-32.

<sup>30</sup> Backe-Hansen, E. et al., « Out of Home Care in Norway and Sweden – Similar and Different », *Psychosocial Intervention*, Elsevier, vol. 22, 2013, p. 193-202, p. 196.

<sup>31</sup> Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 22-23.

<sup>32</sup> Unicef, *Children under the Age of Three in Eastern Europe and Central Asia: A rights-based regional situation analysis*, 2012.

<sup>33</sup> Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 22.

<sup>34</sup> Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 36.

<sup>35</sup> Opening Doors for Europe's Children, 2018a. Hanesch, 2019. Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 26.

38. Les procédures de prise en charge peuvent devenir nécessaires lorsque l'enfant ou les parents sont impliqués dans d'autres types de procédures, telles que des procédures pénales, des procédures de droit privé concernant la séparation des parents, ou des procédures d'immigration et d'asile. Pour l'instrument politique et/ou le guide pratique, le Comité d'experts pourrait envisager d'aborder les questions relatives à la manière dont l'évaluation du cas et le processus de décision sur l'intérêt supérieur d'un enfant peuvent être utilisées comme preuves dans plus d'une procédure concernant la famille, conformément aux règlements sur la protection des données et au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

39. Lorsqu'un parent fait l'objet de poursuites pénales ou d'une condamnation et qu'il est, par conséquent, temporairement ou à plus long terme, indisponible pour s'occuper de l'enfant, il peut être nécessaire d'engager une procédure de prise en charge. Il en va de même pour les cas où un enfant qui a atteint l'âge de la responsabilité pénale est condamné pour une infraction pénale. Une procédure de prise en charge peut également coïncider avec une procédure pénale lorsque l'enfant est victime de violence ou d'exploitation et que les parents ont été les auteurs ou les complices de l'infraction pénale commise à l'encontre de l'enfant.

40. Dans certains cas, la séparation parentale coïncide avec des procédures concernant la limitation des responsabilités parentales et le placement d'un enfant, par exemple lorsque des incidents de violence ou de négligence apparaissent dans le contexte de la séparation parentale, qui conduiraient à la limitation des responsabilités parentales ou au placement temporaire ou à plus long terme de l'enfant. Cette étude n'a pas identifié de tendances claires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe quant à la fréquence à laquelle les procédures de prise en charge et de séparation parentale se chevauchent. En Belgique, par exemple, le Conseil international de la parentalité partagée rapporte qu'environ 70 % des procédures de prise en charge résultent d'une séparation parentale très conflictuelle<sup>36</sup>. En Autriche, par contre, la recherche a mis en évidence que la négligence et différentes formes de violence sont les principales raisons du placement des enfants dans des structures d'accueil alternatives, sans montrer de causalité ou de liens significatifs entre les procédures de prise en charge et la séparation des parents<sup>37</sup>. Bien que les données ne soient pas concluantes, l'instrument politique et/ou le guide pratique qui sera élaboré par le Comité d'experts devrait aborder les liens possibles entre la séparation parentale et les procédures de prise en charge, par exemple en adoptant une approche centrée sur l'enfant en mettant l'accent sur la procédure de détermination de l'intérêt supérieur et les mesures préventives favorisant la sécurité, le bien-être et le développement de l'enfant dans toutes les procédures concernant les relations entre enfants et parents.

41. Les procédures de prise en charge peuvent être liées de multiples façons à des procédures concernant la résidence, l'immigration et l'asile, par exemple dans le cas d'enfants migrants et demandeurs d'asile non accompagnés qui sont orientés vers des placements, dans le contexte de l'adoption internationale où l'enfant adopté doit prendre la nationalité des parents adoptifs, dans les cas de regroupement familial transfrontalier ou dans les cas où les parents et les enfants ont un statut de résidence différent et pourraient être séparés par des décisions de retour. Lorsque les enfants sont victimes d'exploitation et de trafic transfrontaliers et reçoivent un statut de résidence dans le pays où ils ont été identifiés, le rôle des parents et des membres de la famille dans cette affaire est évalué. En raison du haut niveau de mobilité et de la composition internationale des familles, il n'est pas rare que les procédures de prise en charge concernent des membres de la famille vivant dans différents pays.

---

<sup>36</sup> Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de séparation des parents ou de placement (CJ/ENF-ISE), Compilation des contributions reçues, Restreint, CJ/ENF-ISE(2020)02 REV, 23 septembre 2020, p. 44.

<sup>37</sup> Gspurning, W., Heimgartner, A., Hojnik, S., Pantuček, G., Reicher, H., and E. Stuhlpfarrer, et al., *Gründe der Fremdunterbringungen in der Kinder- und Jugendhilfe in den Bezirken Graz-Umgebung und Liezen [Reasons for placement in alternative care in the districts of Graz and surroundings and Liezen]*, Université de Graz, FH Joanneum, mars 2020.

Dans les cas transfrontaliers, l'évaluation des dossiers doit être menée en étroite collaboration avec les organismes publics et les prestataires de services des différents pays. L'instrument politique et/ou le guide pratique doivent donc accorder une attention particulière à la coopération transfrontalière aux fins d'une évaluation de l'intérêt supérieur.

42. Une procédure de prise en charge peut s'avérer nécessaire lorsqu'un parent souffre d'un problème de santé, tel qu'un problème de santé mentale ou une maladie chronique, qui entraîne une situation dans laquelle le parent est temporairement ou à moyen ou long terme incapable ou non disponible pour s'occuper de l'enfant.

43. Une procédure de prise en charge peut être jugée nécessaire lorsque les parents ou un enfant font partie d'un groupe terroriste ou extrémiste. À Londres, par exemple, une procédure de prise en charge a été engagée dans le cas d'une jeune fille de 16 ans qui avait été radicalisée en ligne et qui a été empêchée de partir en Syrie pour rejoindre l'État islamique. La jeune fille a d'abord été placée en détention, puis en placement alternatif. Les parents ont été interrogés sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas empêché leur fille de faire un usage extrême du dark net à la maison, considérant que ce comportement présentait un risque pour elle-même et pour ses frères et sœurs plus jeunes. La décision de placer la jeune fille a été motivée principalement sur la base d'une détermination de l'intérêt supérieur et d'une évaluation des risques et n'a pas été prise dans le but de punir la jeune fille ou les parents<sup>38</sup>. Dans le cas des "combattants terroristes étrangers" qui cherchent à entrer ou à revenir dans les États membres du Conseil de l'Europe depuis les zones de conflit en Irak et en Syrie, et qui peuvent avoir des enfants ou être eux-mêmes mineurs, les États membres semblent être encore en train de définir des procédures et des réponses appropriées. Jusqu'à présent, les enfants dans ces situations qui sont autorisés à entrer sont principalement orientés vers le secteur de la justice des mineurs ou de l'aide à l'enfance et font donc l'objet de procédures de prise en charge<sup>39</sup>.

44. Dans tous les différents contextes où une procédure de prise en charge peut s'avérer nécessaire, les parents d'un enfant peuvent être eux-mêmes mineurs. Lorsque c'est le cas, la détermination de l'intérêt supérieur doit être menée séparément pour l'enfant et pour le(s) parent(s) mineur(s).

#### Les risques auxquels sont exposés les enfants placés

45. Les données disponibles montrent que les enfants placés sont exposés à de nombreux risques, souvent interdépendants, affectant leur sécurité, leur bien-être et leur développement. Les enfants placés dans des structures d'accueil alternatives sont exposés à des risques de négligence et de violence, y compris des châtiments corporels et des violences sexuelles. Une prise en charge de mauvaise qualité a une incidence négative sur le développement des compétences cognitives, émotionnelles et sociales, avec des effets qui persistent à l'âge adulte. Les enfants qui n'ont pas la possibilité de grandir dans un environnement familial aimant risquent davantage de présenter des problèmes de santé mentale comme l'anxiété et la dépression, ainsi que de consommation abusive de substances. La séparation de la fratrie lors du placement, sauf dans les cas où la séparation serait considérée comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et des modalités de prise en charge vécues comme des ruptures tendent à aggraver encore ces effets négatifs. Les taux de décrochage scolaire sont disproportionnellement élevés pour les enfants placés. Ils ont par conséquent des

<sup>38</sup> London Borough Tower Hamlets v B [2016] EWHC 1707 (Fam), cite dans: Akhtar, Rajnaara C. et Conrad Nyamutata, *International Child Law*, 4ème édition, Routledge 2020, p. 253.

<sup>39</sup> Parlement européen, *The return of foreign fighters to EU soil: Ex-post evaluation*, Service de recherche du Parlement européen, 2017. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Gestion des risques et menaces liés aux "combattants terroristes étrangers": orientations sur une approche conforme aux droits de l'homme*, 2018. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Foreign Terrorist Fighters Manual for Judicial Training Institutes South-Eastern Europe*, édition actualisée, 2019.

perspectives de développement professionnel limitées et des possibilités d'évolution de carrière réduites à l'âge adulte, ce qui se traduit aussi par des taux de chômage plus élevés. Le placement dans de grandes structures d'accueil est particulièrement préjudiciable pour les enfants de moins de 3 ans. Les adultes ayant grandi sous protection sont plus susceptibles de demander le placement de leurs propres enfants<sup>40</sup>.

46. Lorsqu'ils quittent les structures d'accueil, le soutien apporté aux enfants et aux jeunes prend souvent fin de manière abrupte, est considérablement réduit ou l'accès est entravé par des obstacles administratifs. Le soutien après la prise en charge est essentiel pour éviter ou atténuer les expériences perturbatrices et permettre la continuité de la prise en charge et du soutien des jeunes dans leur transition vers l'âge adulte et la vie indépendante. Dans la pratique, les jeunes en fin de prise en charge éprouvent souvent des difficultés dans leur transition vers une vie indépendante et sont confrontés à de nombreux risques<sup>41</sup>. Les études suggèrent, par exemple, que pour les jeunes sortant de la protection de l'enfance, le risque de se retrouver à la rue est élevé. En France, par exemple, jusqu'à 36 % des jeunes sans domicile âgés de 18 à 25 ans auraient été placés durant leur enfance<sup>42</sup>. Le même constat est fait pour l'Allemagne, où l'on estime à quelque 40 000 le nombre de jeunes qui sont dans des situations de sans-abrisme « caché » et dorment dans des abris de fortune ou chez des amis ou autres, passant d'un canapé à l'autre<sup>43</sup>. Beaucoup de ces jeunes ont grandi dans un milieu familial où la violence et la négligence constituaient la norme et ont vécu un parcours de placement en institution ou en famille d'accueil, ponctué de passages dans les services de pédopsychiatrie ou dans des établissements de détention pour mineurs<sup>44</sup>.

47. On s'attend à ce que la pandémie actuelle de Covid-19, combinée aux multiples effets des mesures de prévention et de contrôle, exacerbe les risques existants en matière de protection de l'enfance et en crée de nouveaux. Les enfants privés de soins parentaux ou de protection familiale, les enfants vivant en institution, les jeunes sortant des dispositifs de protection et les enfants susceptibles d'être séparés de leur famille, de même que les enfants des rues, sont considérés comme étant particulièrement exposés à ces risques exacerbés<sup>45</sup>.

48. Selon le rapport « Chiffres et Tendances 2019 » de Missing Children Europe, parmi les enfants disparus qui avaient volontairement quitté leur domicile ou l'institution dans laquelle ils vivaient, ou avaient été poussés à en partir, près de 23 % avaient quitté une institution et près de 3 % une famille d'accueil. Le départ d'environ 55 % de tous les enfants « fugueurs » avait été induit par des problèmes au sein du lieu de placement, comme la violence ou des conflits<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> Groupe d'experts européen sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, *Lignes directrices européennes communes sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, Document d'orientation sur la mise en œuvre et le soutien d'une transition durable des soins en institution vers les soins de proximité et familiaux pour les enfants, les personnes handicapées, les personnes atteintes de problèmes de santé mentale et les personnes âgées en Europe*, Bruxelles, novembre 2012, p. 52. Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015, p. 41.

<sup>41</sup> SOS Villages d'Enfants, *Leaving Care – An Integrated Approach to Capacity Building of Professionals and Young People*, 2020. Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region, Background Paper*, 2015.

<sup>42</sup> Frechon, I. et Marpsat, M., *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, INSEE, 2016. Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France – Rapport 2019*, 2019. Cité in Lerch, V. et Nordenmark Severinsson, A., *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, p. 26.

<sup>43</sup> Off Road Kids, *5000 Straßenkinder und junge Obdachlose gerettet! Heimkinder von Obdachlosigkeit massiv bedroht [5 000 enfants et jeunes sans domicile fixe sauvés de la rue ! Les enfants sortant d'institutions sont massivement exposés au sans-abrisme]*, 5 mai 2018.

<sup>44</sup> Vodafone Stiftung Deutschland (dir.), *Entkoppelt vom System, Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen [Détachés du système – La transition vers l'âge adulte des adolescents : un défi pour les structures de protection de l'enfance]*, Deutsches Jugendinstitut e.V., 2015, p. 16.

<sup>45</sup> Better Care Network, *L'Alliance pour la protection de l'enfance dans l'action humanitaire*, Unicef, *La protection des enfants durant la pandémie de covid-19, Les enfants et la protection de remplacement, Mesures de réponse immédiate*, s. d.

<sup>46</sup> Missing Children Europe, *Figures and Trends 2019, From hotlines for missing children and cross-border family mediators*, 2019.

49. La Conférence européenne sur l'intérêt supérieur de l'enfant, organisée en 2014 par les autorités belges en coopération avec le Conseil de l'Europe, pendant la présidence belge du Conseil de l'Europe à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, a reconnu que la relation parents-enfants peut être caractérisée par de graves tensions. En pareil cas, une détermination de l'intérêt supérieur est importante : il faut s'assurer que l'enfant puisse maintenir le lien avec ses deux parents et d'autres membres de la famille tout en demeurant capable de développer pleinement son potentiel. La conférence a abordé en particulier des situations où la relation entre les parents et les enfants connaît des tensions liées, par exemple, à l'emprisonnement de l'un des parents, au divorce des parents, à la maltraitance faite à l'enfant, à la séparation de l'enfant d'avec sa famille et aux inquiétudes qu'il nourrit quant à son origine, comme dans le cas d'une adoption ou d'une procréation médicalement assistée<sup>47</sup>. Dans bon nombre de ces cas, des services de qualité apportant un soutien aux enfants et aux parents et renforçant les familles grâce à des mesures ciblées peuvent contribuer à prévenir la séparation de la famille ou à réunir les familles après le placement d'un enfant.

50. Compte tenu des multiples troubles de développement et risques concrets associés aux enfants placés dans des structures, investir dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance, dans une prise en charge de qualité pour les enfants, dans la désinstitutionalisation progressive, notamment des jeunes enfants, et dans des pratiques adaptées aux enfants, garantissant la fiabilité de l'évaluation des dossiers et des processus de prise de décision, constitue une importante contribution à la poursuite du développement social, économique et humain des sociétés et des États en Europe. Ces développements et investissements politiques, ainsi que les processus de mise en œuvre correspondants, devraient être étroitement et continuellement informés par des consultations avec les groupes professionnels concernés, les parents, les enfants et les jeunes.

## 5. Normes internationales et européennes relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement

### a. L'intérêt supérieur de l'enfant en tant que droit de fond, principe interprétatif fondamental et règle de procédure

51. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) dispose, à l'article 3.1, que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. L'intérêt supérieur de l'enfant est aussi mentionné aux articles 9.1 et 9.3, 18.1, 20.1, 21, 37(c) et 40.2(b)(iii) de la CIDE. Le Comité des droits de l'enfant souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant est étroitement lié aux autres principes généraux et à tous les droits prévus par la Convention.

52. En 2013, le Comité des droits de l'enfant a émis son Observation générale n° 14 sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette Observation générale explicite les concepts d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur et les procédures applicables. Elle fournit des orientations sur la compréhension, l'interprétation et l'application de ce principe. L'Observation générale présente le principe comme un concept triple : un droit de fond, un principe juridique interprétatif et une règle de procédure.

53. En tant que *droit de fond*, l'article 3.1 est considéré comme auto-exécutoire et directement applicable et peut être invoqué devant un tribunal. Chaque enfant a le droit d'obtenir que son intérêt supérieur soit évalué et soit une considération primordiale. En tant que *principe juridique interprétatif fondamental*, le principe de l'intérêt supérieur fournit des orientations sur l'application des lois : lorsqu'il

<sup>47</sup> Conseil de l'Europe, [L'intérêt supérieur de l'enfant](#), *Un dialogue entre théorie et pratique*, 2016, p. 157.

existe des possibilités d'interprétation et un pouvoir discrétionnaire dans l'application d'une loi spécifique, l'interprétation qui est dans l'intérêt supérieur de l'enfant doit être appliquée. En tant que *règle de procédure*, le principe implique que les procédures concernant les enfants, en particulier les procédures destinées à évaluer et à déterminer l'intérêt supérieur d'un enfant ou d'un groupe d'enfants doivent être motivées. Cette disposition s'applique aux individus ou aux groupes d'enfants ou aux questions concernant les enfants en général et implique une évaluation des incidences positives ou négatives possibles d'une décision relative à l'enfant. Des sauvegardes procédurales doivent être mises en place pour faire en sorte que le processus décisionnel soit transparent et licite<sup>48</sup>.

**b. Le principe de l'intérêt supérieur au croisement des droits de l'enfant, des obligations de l'État et des responsabilités parentales**

54. Si la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant établit les droits de l'enfant, elle fixe aussi les obligations des autorités publiques, ainsi que les devoirs et obligations des acteurs privés, comme les institutions de protection sociale privées, les parents et les tuteurs.

55. L'enfant a le droit d'être élevé par ses parents et de ne pas être séparé de sa famille, sauf lorsqu'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant (articles 7 et 9 de la CIDE). Les relations familiales sont considérées comme faisant partie de l'identité de l'enfant, tout comme son nom et sa nationalité, que l'État doit s'engager à respecter (article 8 de la CIDE). Lorsque l'enfant et ses deux parents ou l'un d'eux ne cohabitent pas, l'enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents (article 9 de la CIDE). La Convention prévoit également ces droits dans les situations spécifiques de séparation familiale transnationale (article 10 de la CIDE).

56. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux deux parents. Lorsque les parents ne peuvent pas subvenir aux besoins de leurs enfants, cette responsabilité est conférée à un tuteur légal (article 18 de la CIDE). Les parents ou les tuteurs légaux sont tenus d'assurer à l'enfant un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers (article 27 de la CIDE). L'article 5 précise que le droit, le devoir et la responsabilité qu'ont les parents de donner une « orientation et [d]es conseils appropriés » diminuent au vu du développement des capacités de l'enfant de faire preuve d'une réflexion et d'un comportement autonomes, de discernement et d'une aptitude à la décision.

57. Les États parties sont tenus par la loi d'aider les parents dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de prendre soin et d'élever l'enfant. L'article 3.2 oblige les États parties à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents. Les articles énonçant les responsabilités des parents prévoient des obligations parallèles imposant à l'État d'assister les parents en leur apportant une aide sociale et financière et en mettant en place des établissements et des services de garde d'enfant, ainsi que d'autres programmes d'appui (articles 18 et 27 de la CIDE). L'article 19 prévoit l'élaboration de programmes d'appui à caractère social destinés aux enfants et ceux à qui ils sont confiés afin de prévenir et de lutter contre toute forme de violence, d'exploitation et d'abandon des enfants. L'article 26 établit le droit de l'enfant de bénéficier de la sécurité sociale. En vertu de l'article 37, le recours à des peines ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants envers les enfants est proscrit, ce qui s'applique dans toutes les situations et dans tous les contextes, y compris à la maison ou à l'école ou au sein d'institutions.

<sup>48</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14 (2003) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, CRC/C/GC/14, 29 mai 2013, paragraphe 6.

58. La majorité des droits énoncés dans la Convention en lien avec la protection, les soins et les relations familiales sont considérés comme des droits programmatiques, en vertu desquels les États parties disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire pour élaborer des mesures et des programmes de mise en œuvre. Les gouvernements doivent s'assurer que ces droits sont appliqués progressivement au moyen des mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires, dans toutes les limites des ressources dont ils disposent (article 4 de la CIDE).

59. Dans le contexte de la protection de l'enfance, le concept de l'intérêt supérieur poursuit un objectif multiple, car il permet aux enfants d'exercer leurs droits de la manière la plus adaptée à leur situation et à leurs besoins personnels, fournit des orientations aux tiers prévus par la CIDE comme les parents, tuteurs et prestataires de services privés afin de guider et d'aider les enfants à cette fin, et s'assure que le soutien apporté par les autorités publiques aux enfants et aux parents concoure à la réalisation de cet objectif global. L'intérêt supérieur de l'enfant contribue à donner de la visibilité aux droits de l'enfant dans les décisions prises par les adultes et à aider les décideurs privés et publics à évaluer l'impact de leurs décisions sur un enfant ou un groupe d'enfants. Ce principe vise en outre à assurer que les droits et intérêts de l'enfant sont pris en considération en cas de conflit entre les droits de l'enfant et ceux d'autres personnes. De l'avis général, les intérêts des enfants devraient être davantage pris en considération dans ces décisions car leur résultat risque d'avoir sur les enfants des répercussions bien plus profondes dans l'immédiat et à plus long terme<sup>49</sup>.

60. L'intérêt supérieur de l'enfant a été reconnu comme un concept important, mais complexe et vague, qui résiste aux efforts visant à le définir. Son application dans la pratique a trait à des considérations juridiques et procédurales, pragmatiques, philosophiques et éthiques. D'un point de vue socio-politique, la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant met en avant l'idée que les droits et intérêts de l'enfant, ainsi que les droits, devoirs et responsabilités des parents, sont des questions d'intérêt public. La Convention s'est ainsi employée à faire comprendre qu'investir dans les enfants contribue à la promotion du bien-être et du développement de la société dans son ensemble<sup>50</sup>.

61. Compte tenu de cette complexité, il est important de reconnaître que l'interprétation du concept diffère selon les États membres du Conseil de l'Europe, nonobstant les normes internationales et européennes communes.

#### *Droits, devoirs et responsabilité des parents au titre de la Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant*

62. La Convention relative aux droits de l'enfant se distingue des autres traités internationaux sur les droits humains par son caractère global, car comprenant les droits sociaux, économiques, culturels, civils et politiques dans un traité unique, par l'importance accordée aux articles énonçant des principes généraux et par le rôle des tiers dans le traité. En tant que tiers, les parents, les tuteurs légaux et les prestataires de services privés ont, aux termes de la Convention, des devoirs et responsabilités en lien avec les droits de l'enfant et les obligations de l'État. Le respect des droits de l'enfant dépend

---

<sup>49</sup> Stalford, Helen, The broader relevance of features of children's rights law: the 'best interests of the child' principle, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhoe, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 37-51, p. 38. Voir également : Zermatten, J., The best interests of the child principle: Literal analysis and function, *International Journal of Children's Rights*, 2010, pp. 483-499.

<sup>50</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Un monde digne des enfants*, Session extraordinaire consacrée aux enfants, 2002. Stalford, Helen, The broader relevance of features of children's rights law: the 'best interests of the child' principle, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhoe, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 37-51, pp. 38, 39.

donc non seulement de l'action de l'État, mais aussi des droits, devoirs et responsabilités de ces tiers, et en particulier des parents.

63. Les États parties à la Convention ont des obligations positives et négatives d'aider les parents dans l'exercice de leurs droits, devoirs et responsabilités et d'intervenir lorsque les parents ne sont pas à la hauteur de leurs devoirs et responsabilités, sans s'immiscer de façon arbitraire dans la vie privée et familiale. La Convention s'abstient toutefois de définir ces concepts, laissant ainsi un certain pouvoir discrétionnaire aux responsables politiques et décideurs nationaux et infranationaux. Du fait du rôle des parents en tant que tiers aux termes de la CIDE, la Convention est interprétée comme fournissant un cadre au contrat social entre les parents et l'État, dans lequel la protection contre l'ingérence induite de l'État coexiste avec le droit de recevoir un soutien de l'État. Dans ce cadre, les parents jouissent d'un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs rôles et responsabilités, mais leurs droits sont considérés comme étant limités et fonctionnels<sup>51</sup>.

64. La Convention estime que les droits, devoirs et responsabilités des parents sont limités dans le temps en fonction du développement des capacités de l'enfant, d'une portée limitée par l'intérêt supérieur de l'enfant, et de nature fonctionnelle, les parents devant assurer les soins, la protection et le bien-être de l'enfant<sup>52</sup>. Le principe de l'intérêt supérieur joue un rôle fondamental dans la définition de ces limites et de ces fonctions.

65. Les *devoirs des parents* désignent une « responsabilité définie par la loi d'accomplir certains actes ou de répondre à certaines normes de performance ». En tant que débiteurs d'obligations, les parents sont responsables de leurs décisions, de leurs actions et de leur inaction en lien avec leurs enfants. En obligeant les États parties à soutenir et à contrôler le respect des obligations incombant aux parents, la Convention rend les devoirs des parents opposables lorsque les parents ne remplissent pas leurs obligations dans le respect des droits de l'enfant<sup>53</sup>.

66. Les *droits des parents* prévus dans la Convention désignent les intérêts ou privilèges reconnus et protégés par la loi. Ils ne sont pas définis de manière spécifique, mais concernent principalement le droit de donner à l'enfant « l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît » la Convention (article 5). Les parents ont droit à ce que le rôle et les responsabilités qui leur incombent de prendre soin et d'élever l'enfant soient respectés et protégés par l'État. Les droits parentaux comprennent tous les droits pouvant être jugés essentiels pour donner orientation et conseils, comme le droit de résider avec l'enfant, et d'avoir un droit de visite et des contacts avec l'enfant. On peut soutenir que les droits parentaux sont reconnus dans la Convention comme étant une conséquence de la responsabilité parentale, car ils découlent de l'obligation de donner orientation et conseils et sont limités par l'idée que cette orientation et ces conseils sont appropriés et conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>54</sup>.

67. La CIDE ne définit pas les *responsabilités parentales* mais cite des exemples concernant le fait d'élever et d'assurer le développement de l'enfant et les conditions de vie (articles 18.1, 27.2). La

<sup>51</sup> Ruggiero, Roberta, Diana Volnakis et Karl Hanson, The inclusion of 'third parties': The status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhoele, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 71-89, pp. 72-75. Voir également : McGuinness, S., Best interests and pragmatism, *Health Care Analysis*, 2008, p. 208.

<sup>52</sup> Ruggiero, Roberta, Diana Volnakis et Karl Hanson, The inclusion of 'third parties': The status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhoele, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 71-89, pp. 82, 83. Voir également : Jonathan Law, Elizabeth A. Martin, A Dictionary of Law, 7<sup>e</sup> édition, Oxford University Press, 2014.

<sup>53</sup> Ruggiero, Roberta, Diana Volnakis et Karl Hanson, The inclusion of 'third parties': The status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, Sous la direction d'Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhoele, Routledge Research in Human Rights Law, 2017, pp. 71-89, pp. 81-84.

<sup>54</sup> Ibid., p. 83.

Convention utilise ce terme pour désigner les devoirs et les droits des parents, en raison des besoins personnels de l'enfant et afin de soutenir et de permettre à l'enfant d'exercer ses droits.

68. Dans ce contexte, les responsabilités parentales désignent l'ensemble des droits et des devoirs incombant aux parents afin de prendre des décisions autonomes pour remplir leur rôle parental, le bien-être de l'enfant étant considéré non seulement comme un intérêt privé des parents et de l'enfant mais aussi comme une question d'intérêt public. On considère que cette définition large de la responsabilité parentale englobe les droits, les devoirs, les pouvoirs et les responsabilités envers l'enfant ainsi que la fortune de ce dernier. Elle englobe les « devoirs des parents envers l'enfant et l'État, le droit des parents de remplir leur rôle sans encourir d'interventions arbitraires de l'État et le droit de bénéficier de différentes formes d'aide publique »<sup>55</sup>.

### **c. Réserves émises par les États membres du Conseil de l'Europe au sujet de la Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant**

69. Plus de 30 ans après l'entrée en vigueur de la CIDE, les États membres du Conseil de l'Europe ont retiré un nombre significatif de déclarations et de réserves limitant l'application de la Convention sur leur territoire. Aujourd'hui, trois États membres maintiennent des déclarations et des réserves au sujet des articles de la CIDE concernant les procédures de placement nationales relatives à la limitation des responsabilités parentales ou au placement d'un enfant<sup>56</sup>.

70. Réserve émise par la Croatie : « La République de Croatie se réserve le droit de ne pas appliquer le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention, la législation interne de la République de Croatie conférant aux autorités compétentes (Centres de travail social) le droit de décider de séparer un enfant de ses parents sans révision judiciaire préalable ». La réserve s'applique à la séparation temporaire de l'enfant de sa famille et au placement d'urgence dans les situations où il existe un risque immédiat pour la vie, la santé ou le bien-être de l'enfant. Cette mesure d'urgence est prévue par la loi, lorsque les centres de travail social sont compétents pour prendre la décision d'office et sur demande d'un enfant ou d'un parent. Elle est liée à des délais stricts et exige un contrôle judiciaire de la décision dans les 72 heures.<sup>57</sup> Des dispositions similaires pour des mesures d'urgence limitées dans le temps sans contrôle judiciaire préalable sont en place dans d'autres États membres également.

71. Déclaration de la Pologne : « La République de Pologne estime que les droits de l'enfant tels qu'ils sont définis dans la Convention, en particulier les droits définis aux articles 12 à 16, sont exercés dans le respect de l'autorité parentale, conformément aux coutumes et traditions polonaises concernant la place de l'enfant au sein et hors de la famille ».

72. Déclaration du Royaume-Uni : « Le Royaume-Uni « interprète les références aux « parents » figurant dans la Convention comme désignant uniquement les personnes qui, en vertu du droit interne, sont considérés comme des parents. Cela comprend les situations dans lesquelles la loi considère qu'un enfant a un seul parent, par exemple lorsqu'un enfant a été adopté par une seule personne et, dans certains cas, lorsqu'un enfant n'est pas le fruit des relations sexuelles de la femme qui lui a donné naissance et que celle-ci est considérée comme étant son seul parent ».

73. La réserve émise par la Croatie et la déclaration de la Pologne montrent qu'il faut s'assurer que dans les déterminations de l'intérêt supérieur, les principes des droits de l'homme et les sauvegardes procédurales sont pleinement énoncés et effectifs dans toutes les procédures administratives et

---

<sup>55</sup> Ibid., pp. 83, 84. Voir également : Jonathan Law, Elizabeth A. Martin, A Dictionary of Law, 7<sup>e</sup> édition, Oxford University Press, 2014. David Archard, *Children: Rights and Childhood*, 2<sup>e</sup> édition, Routledge 2004, p. 149.

<sup>56</sup> Nations Unies, Collection des traités, Chapitre IV, Droits de l'homme, [Convention relative aux droits de l'enfant](#), État au 10 mars 2021.

<sup>57</sup> Croatie, Loi sur la famille, articles 135, 136 et 138.

judiciaires concernant les enfants. En réitérant la reconnaissance de ce fait pour tous les États membres, notamment par les plus hauts niveaux de l'administration, l'instrument politique et/ou le guide pratique pourrait contribuer à l'engagement ferme prévoyant que les enfants soient aussi protégés par des sauvegardes procédurales lorsque leur intérêt supérieur est déterminé en dehors d'une procédure judiciaire et que les opinions de l'enfant soient entendues et dûment prises en considération conformément à l'article 12 de la CIDE (*voir le chapitre 5.g7*).

#### **d. Normes internationales et européennes relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement**

74. Ce chapitre contient une liste non exhaustive des Conventions, recommandations et lignes directrices pertinentes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, des Conventions de la Conférence de La Haye de droit international privé, ainsi que du droit et des orientations de l'Union européenne relatifs à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement. Les normes internationales et européennes les plus pertinentes au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de droit interne relatives à la limitation des responsabilités parentales et au placement d'un enfant en protection de remplacement, concernent, au minimum, les domaines suivants : droits de l'homme, droits de l'enfant, droits des femmes, droits des personnes handicapées, droits des personnes appartenant aux groupes minoritaires et droits des migrants et des demandeurs d'asile<sup>58</sup>.

75. Au sein des États membres du Conseil de l'Europe, les questions concernant la prise en charge des enfants, les restrictions à l'autorité parentale et la protection de remplacement pour les enfants demeurent d'une brûlante actualité, au niveau national comme au niveau transnational. De nombreuses conventions, recommandations et lignes directrices du Conseil de l'Europe, de même que des résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, abordent des aspects liés aux responsabilités parentales, à la vie familiale et à l'offre de services pour les enfants et les familles, ainsi que la protection de remplacement pour les enfants et à la justice adaptée aux enfants.

76. Conventions du Conseil de l'Europe :

- Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 005) 1950 et Protocoles
- Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (STE n° 105) 1980
- Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) 1981 et Protocoles
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) 1995
- Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160) 1996
- Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) 1996
- Convention sur les relations personnelles concernant les enfants (STE n° 192) 2003
- Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) 2007
- Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) (STCE n° 202) 2008

<sup>58</sup> Jusqu'à présent, le Comité d'experts CJ/ENF-ISE n'a pas spécifiquement débattu, ni pris de décision, sur la question de savoir si la situation des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration devait être spécifiquement couverte par l'instrument politique et/ou le guide pratique. L'ensemble des normes internationales et européennes régissant le placement et la prise en charge de ce groupe d'enfants n'est donc pas explicitement mentionné dans ce document. À la lumière du droit à la non-discrimination et du principe d'égalité de prise en charge, les droits de l'homme, les principes généraux et les garanties procédurales examinés dans cette étude seraient considérés comme également pertinents pour les procédures de détermination de l'intérêt supérieur concernant les enfants non nationaux, les enfants migrants et les enfants demandeurs d'asile, y compris les enfants non accompagnés et séparés.

- Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) 2011

77. Recommandations, lignes directrices et stratégies du Conseil de l'Europe :

- Résolution Res(77)33 du Comité des Ministres sur le placement des enfants
- Recommandation Rec(84)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les responsabilités parentales
- Recommandation Rec(87)6 du Comité des Ministres aux États membres sur les familles nourricières
- Recommandation Rec(91)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures d'urgence concernant la famille
- Recommandation Rec(98)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la médiation familiale
- Recommandations Rec(98)8 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des enfants à la vie familiale et sociale
- Recommandation Rec(2005)5 du Comité des Ministres aux États membres relative aux droits des enfants vivant en institution
- Recommandation Rec(2006)19 du Comité des Ministres aux États membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive
- Recommandation CM/Rec(2009)6 du Comité des Ministres aux États membres sur le vieillissement et le handicap au 21<sup>e</sup> siècle : cadres durables permettant une meilleure qualité de vie dans une société inclusive
- Recommandation CM/Rec(2009)10 du Comité des Ministres aux États membres sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence
- Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants (2010)
- Recommandation Rec(2011)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles
- Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les soins de santé adaptés aux enfants(2011)
- Recommandation Rec(2012)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans
- Recommandation CM/Rec(2012)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits des femmes et des filles handicapées
- Recommandation CM/Rec(2015)4 du Comité des Ministres aux États membres relative à la prévention et à la résolution des conflits sur le déménagement de l'enfant
- Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les preuves électroniques dans les procédures civiles et administratives (CM(2018)169-add1final)
- Recommandation CM/Rec(2018)5 du Comité des Ministres aux États membres concernant les enfants de détenus
- Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration
- Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) et la Stratégie à venir pour 2022-2027

78. Résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

- Conseil de l'Europe, Résolution de l'Assemblée parlementaire 2232 (2018), Assurer un équilibre entre l'intérêt supérieur de l'enfant et le besoin de garder les familles ensemble

- Conseil de l'Europe, Résolution de l'Assemblée parlementaire 2049 (2015), Services sociaux en Europe : législation et pratiques de retrait d'enfants à leurs familles dans les États membres du Conseil de l'Europe
- Conseil de l'Europe, Résolution de l'Assemblée parlementaire 1909 (2012), L'adoption internationale : garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant
- Conseil de l'Europe, Résolution de l'Assemblée parlementaire 1762 (2010), Enfants privés de soins parentaux : nécessité d'agir d'urgence
- Conseil de l'Europe, Résolution de l'Assemblée parlementaire 1714 (2010), Enfants témoins de violence domestique
- Conseil de l'Europe, Résolution de l'Assemblée parlementaire 1071 (1988), Protection de l'enfance – accueil de l'enfance et de la petite enfance

#### 79. Conventions des Nations Unies :

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (2006)

#### 80. Comité des droits de l'enfant et autres organes conventionnels :

Observations générales émises par le Comité des droits de l'enfant et d'autres organes de traités, y compris, mais sans s'y limiter, les suivantes

- Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale
- Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 13 (2011) sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence
- Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu
- Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 9 (2006), Les droits des enfants handicapés
- Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société

#### 81. Lignes directrices des Nations Unies :

- Lignes directrices des Nations Unies en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels (2005)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, Genève, mai 2008
- Résolution des Nations Unies, Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (2010)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, UNICEF, Sain & sauf, Ce que les États peuvent faire pour garantir l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe, 2014

82. Conférence de La Haye de droit international privé :

- Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (1993)
- Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (1996)

83. Droit de l'Union européenne :

- Charte des droits fondamentaux (2000)
- Règlement UE/2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données
- Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, et sa refonte : Règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants
- Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil

84. Orientations de l'Union européenne :

- Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Manuel de droit européen en matière des droits de l'enfant (2015)
- *10 Principles for integrated child protection systems* (2015)
- Bureau européen d'appui en matière d'asile, Guide pratique sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'asile, 2019
- Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, Lignes directrices européennes communes sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, 2012

85. Divers :

- Conseil des États de la mer Baltique, *Guidelines on the Human Rights and Best Interests of the Child in Transnational Situations*, 2015
- Conseil de l'Europe et SOS villages d'enfants international, *Défendre les droits de l'enfant - Guide à l'usage des professionnels de la prise en charge alternative des enfants*, 2014
- International Foster Care Organisation, SOS villages d'enfants, FICE, *Quality for Children Standards*, 2007

86. Les normes existantes du Conseil de l'Europe, ainsi que d'autres normes internationales et européennes relatives aux procédures de prise en charge, font toutes référence à l'intérêt supérieur de l'enfant. Elles s'abstiennent toutefois de fournir des détails sur ce que signifie l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte des procédures de prise en charge, sur la manière dont l'intérêt supérieur de l'enfant doit être évalué et déterminé, et sur la manière dont les décideurs pourraient donner du poids

à l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale<sup>59</sup>. Un nouvel instrument politique et/ou un guide pratique pourrait apporter une valeur ajoutée innovante en se concentrant sur la procédure de détermination de l'intérêt supérieur en tant qu'élément transversal dont la clarification contribuerait de manière significative à la mise en œuvre progressive des normes existantes dans ce domaine.

#### **e. Principes émergent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**

87. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) s'est prononcée dans de nombreuses affaires concernant l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de procédures de placement. Ces affaires ont généralement trait à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) sur le droit au respect de la vie privée et familiale. Entre 1992 et 2019, 31 affaires concernaient directement l'objet de la présente étude. Ces affaires ont trait à 15 pays, l'Allemagne (5 affaires), l'Italie (5 affaires) et la Norvège (4 affaires) ayant été citées particulièrement souvent devant la Cour pour des motifs concernant l'article 8 de la CEDH et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de placement<sup>60</sup>. La jurisprudence de la Cour montre que les principes des droits de l'homme et les sauvegardes procédurales ne sont pas encore respectés de façon homogène dans le cadre des procédures de placement nationales engagées dans les États membres du Conseil de l'Europe.

88. La Cour fonctionne selon le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que les autorités nationales sont principalement chargées d'évaluer les faits et les preuves et que la Cour détermine si les décisions des autorités nationales sont conformes à la CEDH, qui constitue le principal traité de référence. La jurisprudence de la Cour montre que celle-ci s'inspire d'autres normes internationales, en particulier des instruments juridiquement contraignants comme la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ainsi que des recommandations et orientations élaborées par le Conseil de l'Europe et, occasionnellement, des observations générales ou des observations finales du Comité des droits de l'enfant<sup>61</sup>. La Cour estime que la CEDH et la CIDE, en tant qu'« instruments vivants », doivent être interprétées à la lumière de l'évolution du rôle des enfants dans la société et de celle de la composition des familles<sup>62</sup>.

#### *L'intérêt supérieur de l'enfant en tant que droit de fond*

89. La Cour souligne que dans toutes les décisions concernant les enfants, leur intérêt supérieur revêt une importance considérable et doit être une considération primordiale<sup>63</sup>. La jurisprudence de la Cour confirme que l'intérêt supérieur de l'enfant est interprété comme un droit de fond, un principe juridique interprétatif fondamental et une règle de procédure. En tant que droit substantiel, le principe

<sup>59</sup> La Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, STCE. 160, par exemple, se concentre sur les droits procéduraux qui sont pertinents pour la procédure de détermination de l'intérêt supérieur. Elle s'abstient toutefois de clarifier la procédure de détermination de l'intérêt supérieur en tant que telle. En ce sens, l'instrument politique proposé apporterait une valeur ajoutée et contribuerait à la mise en œuvre progressive de cette norme et d'autres normes du Conseil de l'Europe et internationales.

<sup>60</sup> Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de séparation des parents ou de placement (CJ/ENF-ISE), *Intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des placements – compilation d'extraits d'instruments juridiques internationaux et européens pertinents*, Première réunion (24 et 25 septembre 2020), Point 6 de l'ordre du jour, CJ/ENF-ISE(2020)INF3, 9 septembre 2020, pp. 40-62.

<sup>61</sup> Au sujet de la jurisprudence de la Cour citant les observations finales du Comité des droits de l'enfant, voir : Wallová et Walla c. République tchèque, n° 23848/04, 26 octobre 2006. Cité dans : Conseil de l'Europe, *L'intérêt supérieur de l'enfant – Un dialogue entre théorie et pratique*, 2016, p. 111.

<sup>62</sup> Conseil de l'Europe, *Rapport sur la protection des droits de l'enfant, Normes internationales et constitutions nationales*, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière, Venise, 21-22 mars 2014, pp. 13, 14. Juge Turkovic, Présentation de la jurisprudence de la Cour sur la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de droit interne concernant la séparation des parents, la prise en charge, la limitation des responsabilités parentales et le placement d'un enfant, Deuxième réunion du Comité d'experts, CJ/ENF-ISE, 14 décembre 2020.

<sup>63</sup> Chbihi Loudoudi et autres c. Belgique, n° 52265/10, 16 décembre 2014, paragraphe 131. Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 204.

impose aux autorités publiques de s'assurer que l'enfant est protégé contre toute atteinte à sa santé et à son développement et en mesure d'entretenir des relations familiales, sauf dans les cas où la famille se serait montrée particulièrement indigne. Les autorités publiques sont tenues de tout faire pour préserver les relations familiales et, le cas échéant, reconstituer et réunir la famille. Seules des circonstances tout à fait exceptionnelles peuvent conduire à une rupture du lien familial<sup>64</sup>.

La détermination de l'intérêt supérieur comme processus formel protégé par des sauvegardes procédurales

90. La jurisprudence de la Cour renvoie à l'Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant et affirme ainsi que cette orientation fait autorité pour les pouvoirs publics. Elle souligne que les États sont tenus de mettre en place, pour évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant, des dispositifs formels qui soient protégés par des sauvegardes procédurales. Ces dispositifs doivent être transparents et objectifs et guider les décisions prises par les législateurs, les juges ou les autorités administratives, en particulier celles qui intéressent directement l'enfant ou les enfants<sup>65</sup>. Les États doivent s'assurer que les sauvegardes procédurales sont pratiques, efficaces et adaptées aux enfants lorsque des décisions sont prises pour limiter la responsabilité parentale ou placer un enfant et pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant à cet égard<sup>66</sup>.

91. La Cour s'intéresse au processus de prise de décision des autorités, afin de déterminer s'il a été conduit de manière à s'assurer que les vues et intérêts des parents naturels sont portés à la connaissance des autorités et dûment pris en compte par ces dernières et que les parents pourront en temps voulu exercer tout recours s'offrant à eux<sup>67</sup>. La Cour reconnaît le droit des parents de jouer un rôle assez grand pour leur accorder la protection requise de leurs intérêts et ont été en mesure de faire valoir pleinement leurs droits<sup>68</sup>. La Cour reconnaît que tout retard dans la procédure risque toujours en pareil cas de trancher le litige par un fait accompli avant même que le tribunal ait entendu la cause. Or un respect effectif de la vie familiale commande que les relations futures entre parent et enfant se règlent sur la seule base de l'ensemble des éléments pertinents, et non par le simple écoulement du temps<sup>69</sup>.

92. La Cour observe qu'en principe, les juridictions nationales sont tenues d'apprécier les éléments qui leur sont présentés, et notamment les modalités d'établissement des faits pertinents. Consciente de l'intérêt prépondérant de l'enfant dans le processus décisionnel, la Cour note aussi, toutefois, que les autorités nationales doivent se livrer à un examen minutieux de la situation familiale et à un véritable exercice de mise en balance entre les intérêts de l'enfant et ceux de sa famille biologique. L'évaluation de l'affaire doit tenir compte de toute une série d'éléments, d'ordre factuel, affectif, psychologique, matériel et médical. La Cour souligne qu'il est important qu'une affaire soit évaluée avec diligence et tienne compte de la dynamique de la situation d'un parent et des nouvelles preuves

<sup>64</sup> Gnahoré c. France, n° 40031/98, 19 septembre 2000, paragraphe 59. Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 207.

<sup>65</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14 (2003) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, CRC/C/GC/14, 29 mai 2013, paragraphe 87. Voir : Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 207.

<sup>66</sup> Haddad c. Espagne, n° 16572/17, 18 juin 2019, paragraphe 72. Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 207. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14 (2003) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, CRC/C/GC/14, 29 mai 2013, paragraphe 85.

<sup>67</sup> Voir, par exemple : *W. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987, paragraphe 63, série A n° 121, et *Elsholz*, paragraphe 52. Cité dans : Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 212.

<sup>68</sup> Voir, par exemple : *W. c. Royaume-Uni*, paragraphe 64 ; *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni [GC]*, n° 28945/95, paragraphe 72, *Cour européenne des droits de l'homme 2001-V (extraits)* ; *Neulinger et Shuruk*, paragraphe 139 ; et *Y.C. c. Royaume-Uni*, n° 4547/10, paragraphe 138, 13 mars 2012. Cité dans : Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 212.

<sup>69</sup> Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphes 211, 212.

susceptibles d'émerger pendant la procédure<sup>70</sup>. Sur la base de l'évaluation des faits et des éléments de preuve, la juridiction nationale doit justifier sa décision par des raisons suffisantes<sup>71</sup>.

Protection contre les ingérences arbitraires : légalité, nécessité et proportionnalité des mesures

93. La Cour note que l'article 8 de la CEDH tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des interventions et des ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans la vie privée et familiale<sup>72</sup>. Il est nécessaire de déterminer l'intérêt supérieur pour évaluer si les mesures prises respectent le principe de proportionnalité et prémunissent l'ensemble des individus concernés contre les ingérences arbitraires dans la vie familiale. Toute ingérence dans l'exercice du droit d'un individu au respect de sa vie familiale au sens de l'article 8.1, comme la limitation de la responsabilité parentale et le placement d'un enfant dans une structure de protection de remplacement, peut se justifier lorsqu'elle est « prévue par la loi » et qu'elle vise un ou des buts légitimes au regard de l'article 8.2. Elle peut passer pour « nécessaire dans une société démocratique » lorsqu'elle vise le but légitime de protéger les droits d'autrui, c'est-à-dire de l'enfant qui a subi un préjudice. C'est le cas lorsque, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, les motifs invoqués en justification des mesures étaient « pertinents et suffisants » et que le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts protégés par l'article 8<sup>73</sup>.

94. La notion de nécessité implique que l'ingérence corresponde à un besoin social impérieux et, en particulier, qu'elle soit proportionnée au but légitime poursuivi. Dans ce contexte, il convient de ménager un juste équilibre entre les intérêts légitimes en jeu, qui peuvent être concurrents<sup>74</sup>. Le principe de l'intérêt supérieur doit guider l'évaluation, par les autorités nationales, de la proportionnalité des mesures prises<sup>75</sup>.

95. La Cour établit que des motifs économiques ne peuvent pas à eux seuls justifier une limitation de la responsabilité parentale ou le placement d'un enfant<sup>76</sup>.

Mesures préventives et aide aux familles

96. La Cour considère que le rôle des autorités de protection sociale est d'aider les personnes en difficulté, y compris lorsque les parents ne sont pas en mesure de s'occuper correctement de leur enfant. Lorsque ces difficultés conduisent au placement d'un enfant, il incombe à ces autorités de guider le ou les parents dans leurs démarches et de les conseiller<sup>77</sup>.

Mesures proactives favorisant la réunion de la famille

97. Le droit des parents à des mesures propres à leur rendre leur enfant et l'obligation correspondante faite aux autorités nationales de prendre des mesures afin de faciliter la réunion de la famille dès que cela sera vraiment possible constituent un thème récurrent dans la jurisprudence de la Cour<sup>78</sup>

<sup>70</sup> Haddad c. Espagne, n°16572/17, 18 juin 2019, paragraphes 61, 63. Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphes 213, 220, 224.

<sup>71</sup> B.B. et F.B. c. Allemagne, n° 18734/09 et 9424/11, 14 mars 2013. Cité dans : Conseil de l'Europe, p. 112.

<sup>72</sup> Ignaccolo-Zenide c. Roumanie, n° 31679/96, 25 janvier 2000, paragraphe 94. Keegan c. Irlande, n° 16969/90, 26 mai 1994, paragraphe 49.

<sup>73</sup> R.K. et A.K. c. Royaume-Uni, n° 38000/05, 30 septembre 2008, paragraphes 32-37. Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphes 202, 203. Blyudik c. Russie, n° 46401/08, 25 juin 2019, paragraphe 75.

<sup>74</sup> Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 203.

<sup>75</sup> Chbihi Loudoudi et autres c. Belgique, n° 52265/10, 16 décembre 2014, paragraphe 131.

<sup>76</sup> R.M.S. c. Espagne, n° 28775/12, 18 juin 2013, paragraphe 92.

<sup>77</sup> Haddad c. Espagne, n° 16572/17, 18 juin 2019, paragraphe 68.

<sup>78</sup> Olsson c. Suède (n° 2), n° 74/1991/326/398, 30 octobre 1992, paragraphe 90. Ignaccolo-Zenide c. Roumanie, n° 31679/96, 25 janvier 2000, paragraphe 94. Keegan c. Irlande, n° 16969/90, 26 mai 1994, paragraphe 49. Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphe 205.

98. À cette fin, la Cour établit que le regroupement familial doit être favorisé de manière effective et cohérente. Les autorités nationales compétentes ont un devoir de vigilance constante au regard du comportement des prestataires de services afin de s'assurer que les mesures voulues sont prises pour mettre en œuvre les décisions pertinentes, par exemple afin de faciliter les contacts effectifs entre les parents et les enfants placés en protection de remplacement<sup>79</sup>. On considère que la distance et les restrictions limitant les contacts et d'autres obstacles empêchant des rencontres faciles et régulières affaiblissent les liens familiaux et les chances de regroupement familial réussi<sup>80</sup>. Les autorités responsables d'une situation de rupture familiale en raison des obstacles ayant empêché des rencontres faciles et régulières ne peuvent pas fonder la décision d'autorisation d'une adoption par l'absence de liens entre les parents et l'enfant<sup>81</sup>.

99. Lorsque les enfants sont placés, la décision correspondante devrait toujours être considérée comme une mesure temporaire, à moins qu'il ne soit question d'adopter les enfants. Les mesures de placement temporaires devraient concorder avec un but ultime : unir à nouveau la famille dès que les circonstances s'y prêteront<sup>82</sup>. Le caractère adéquat d'une mesure se juge à la rapidité de sa mise en œuvre, car le passage du temps peut avoir des conséquences irrémédiables sur les relations entre l'enfant et le parent qui ne vit pas avec lui. Toutefois, lorsqu'un laps de temps considérable s'est écoulé depuis que l'enfant a été placé, l'intérêt qu'a l'enfant à ne pas voir sa situation familiale changer de nouveau peut l'emporter sur l'intérêt des parents à la réunion de leur famille<sup>83</sup>.

100. Le respect effectif de la vie familiale est lié à des obligations positives pesant sur les autorités publiques et aux droits des parents. La Cour a estimé à plusieurs reprises que l'article 8 prévoyait un droit des parents à des mesures propres à leur rendre leur enfant et une obligation, pour les autorités nationales, de prendre de telles mesures. La frontière séparant les obligations positives et négatives de l'État dans ce domaine n'a pas été définie. La Cour souligne, toutefois, qu'un juste équilibre s'impose entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société, tandis que l'État jouit d'une certaine marge d'appréciation sur ces deux aspects<sup>84</sup>.

101. La marge d'appréciation laissée aux autorités nationales compétentes variera selon la nature des questions en litige et la gravité des intérêts en jeu tels que, d'une part, l'importance qu'il y a à protéger un enfant dans une situation considérée comme menaçant sérieusement sa santé ou son développement et, d'autre part, l'objectif de réunir la famille dès que les circonstances le permettront<sup>85</sup>.

102. Toutefois, ni le droit des parents ni les obligations des autorités nationales ne sont absolus. La réunion de parents par le sang à des enfants qui vivent depuis un certain temps dans une famille d'accueil ne saurait se passer de préparatifs. Leur nature et leur étendue peuvent dépendre des circonstances de chaque espèce. Ces préparatifs demandent toujours la coopération active de l'ensemble des personnes concernées. Si les autorités nationales doivent s'évertuer à susciter pareille collaboration, elles ne peuvent guère en la matière recourir à la coercition : il leur faut tenir compte des intérêts et des droits et libertés de ces mêmes personnes, et notamment des intérêts des enfants et des droits que leur reconnaît l'article 8 de la CEDH. Dans l'hypothèse où des contacts avec les parents biologiques y porteraient atteinte, il revient aux autorités nationales de veiller à un juste

<sup>79</sup> Scozzari et Giunta c. Italie, n° 39221/98 et 41963/98, 13 juillet 2000, paragraphe 181.

<sup>80</sup> Olsson c. Suède (n° 1), n° 10465/83, 24 mars 1988, paragraphe 81.

<sup>81</sup> Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphes 208, 209.

<sup>82</sup> Olsson c. Suède (n° 1), n° 10465/83, 24 mars 1988, paragraphe 81.

<sup>83</sup> Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphes 208, 209. Jansen c. Norvège, n° 2822/16, 6 septembre 2018, paragraphes 88-93, 90. K.A. c. Finlande, n° 27751/95, 14 janvier 2003, paragraphe 138. Haddad c. Espagne, n° 16572/17, 18 juin 2019, paragraphe 54.

<sup>84</sup> Ignaccolo-Zenide c. Roumanie, n° 31679/96, 25 janvier 2000, paragraphe 94. Keegan c. Irlande, n° 16969/90, 26 mai 1994, paragraphe 49.

<sup>85</sup> Jansen c. Norvège, n° 2822/16, 6 septembre 2018, paragraphes 88-93, 90.

équilibre. Le point décisif consiste, pour la Cour, à savoir si les autorités nationales ont déployé, pour ménager les préparatifs nécessaires à un regroupement familial, les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elles en l'occurrence<sup>86</sup>.

103. Tout en reconnaissant que les autorités nationales jouissent d'une grande latitude, la Cour souligne qu'il faut exercer un contrôle plus rigoureux sur les restrictions supplémentaires, comme celles apportées au droit de visite des parents, aux questions d'information et aux garanties juridiques destinées à assurer la protection effective du droit des parents et des enfants au respect de leur vie familiale. Ces restrictions supplémentaires comportent le risque d'amputer les relations familiales entre un jeune enfant et l'un de ses parents ou les deux<sup>87</sup>.

104. La Cour a dans certains cas attaché de l'importance à la question de savoir si, avant d'ordonner le placement d'un enfant, les autorités avaient d'abord tenté de prendre des mesures moins draconiennes, par exemple de soutien et de prévention, et si ces mesures s'étaient révélées vaines<sup>88</sup>. Dans ce contexte, la Cour prend en considération un certain nombre de questions formelles, comme l'absence de limite temporelle au placement, et de questions de comportement personnel, de qualité de coopération des différents acteurs impliqués dans une affaire et de la qualité de l'influence qu'exercent sur l'enfant les prestataires de services et les personnes ayant la garde de l'enfant<sup>89</sup>. Le minimum que l'on est en droit d'attendre des autorités consiste à examiner de temps à autre la situation d'un œil neuf afin de déterminer si la situation familiale a connu une amélioration quelconque<sup>90</sup>.

#### **f. La jurisprudence du Comité des droits de l'enfant en vertu de la procédure de présentation de communications**

105. En 2018, le Comité des droits de l'enfant a examiné une affaire transnationale en *kafalah* en vertu de la procédure de présentation de communications<sup>91</sup>. L'affaire a été portée devant le Comité par un couple marié de citoyens belges, qui avaient pris en charge un enfant abandonné au Maroc selon un régime de *kafalah* formellement approuvé par les autorités publiques marocaines<sup>92</sup>. Au Maroc, les arrangements de *kafalah* sont régis par la loi nationale sur la prise en charge des enfants abandonnés. Les arrangements de *kafalah* sont reconnus par la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant comme une forme de protection alternative des enfants. L'article 20 oblige les États parties à tenir dûment compte du fait qu'il est souhaitable d'assurer la continuité de l'éducation d'un enfant et de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. En conséquence, les procédures de prise en charge doivent protéger la relation entre l'enfant et ses parents kafil, conformément à l'intérêt

<sup>86</sup> Olsson c. Suède (n° 2), n° 74/1991/326/398, 30 octobre 1992, paragraphe 90.

<sup>87</sup> Sahin c. Allemagne, n° 30943/96, 8 juillet 2003, paragraphe 65. Fröhlich c. Allemagne, n° 16112/15, 26 juillet 2018, paragraphe 41. Sommerfeld c. Allemagne, n° 31871/96, 8 juillet 2003, paragraphe 63. K.A. c. Finlande, n° 27751/95, 14 janvier 2003, paragraphes 138, 139. Johansen c. Norvège, n° 17383/90, 7 août 1996, paragraphe 64. A.D. et O.D. c. Royaume-Uni, n° 28680/06, 16 mars 2010, paragraphe 83.

<sup>88</sup> Voir, par exemple, Olsson c. Suède (n° 1) paragraphes 72-74 ; R.M.S. c. Espagne, n° 28775/12, paragraphe 86, 18 juin 2013, paragraphe 86 ; et Kutzner c. Allemagne, n° 46544/99, paragraphe 75, Cour européenne des droits de l'homme 2002-I. Cité dans : Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, 10 septembre 2019, paragraphes 211, 212.

<sup>89</sup> Scozzari et Giunta c. Italie, n° 39221/98 et 41963/98, 13 juillet 2000, paragraphe 215.

<sup>90</sup> K.A. c. Finlande, n° 27751/95, 14 janvier 2003, paragraphe 139.

<sup>91</sup> Comité des droits de l'enfant, [Tableau de communications en cours d'examen](#) devant le Comité des droits de l'enfant, Dernière mise à jour : 15 mars 2021. Pour les années 2020 et 2021, cinq communications sont actuellement en cours d'examen devant le Comité des droits de l'enfant en vertu du système de réclamations individuelles, et peuvent être pertinentes pour l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de placement nationales concernant la limitation des responsabilités parentales et le placement de l'enfant : 127/2020 France Placement en institution d'un enfant autiste souffrant d'une maladie cardiaque. 133/2020 Espagne Irrégularités dans le cadre d'une procédure d'adoption des deux filles de l'auteur. 135/2021 France Placement en institution de deux jeunes filles. 137/2021 France Placement en famille d'accueil d'un nouveau-née prématurée. 139/2021 République tchèque Placement en institution de deux frères et sœur pour assurer le respect de leurs droits à la santé et à l'éducation.

<sup>92</sup> Le système de la kafala, est régi au Maroc, par la loi n° 15.01 relative à la prise en charge des enfants abandonnés. L'article 12 de la loi n° 15.01 indique que la kafala d'un enfant âgé de plus de douze années grégoriennes est subordonnée à son consentement personnel. Le Code de la famille du Maroc régit les dispositions relatives à la garde des enfants dans ses articles 163 à 186.

supérieur de l'enfant. Alors que les auteurs de la communication vivaient en partie au Maroc et en Belgique, les autorités belges ont refusé d'accorder une autorisation de séjour à l'enfant au motif que les auteurs l'avaient pris en charge suivant une procédure nationale marocaine et qu'ils devaient entreprendre une procédure d'adoption à l'étranger pour que l'enfant puisse vivre avec eux en Belgique.

106. Le Comité des droits de l'enfant est parvenu à la conclusion qu'il y avait eu violation de l'article 3, car l'intérêt supérieur de l'enfant n'avait pas été évalué et, en conséquence, n'avait pas été une considération primordiale. De plus, le Comité a noté qu'il y avait eu violation des droits de l'enfant prévus à l'article 10, qui impose aux États parties de considérer les demandes de réunification familiale dans un esprit positif, avec humanité et diligence, en soulignant que l'État partie était tenu de prendre en considération les liens de facto existant entre l'enfant et les auteurs qui se sont développés sur la base de la *kafalah*. Le Comité a également conclu à une violation de l'article 12, l'opinion de l'enfant n'ayant pas été entendue et prise en compte dans le processus décisionnel. Le Comité a estimé qu'à l'âge de cinq ans, lorsque la décision de la deuxième procédure d'examen de la demande de visa pour motifs humanitaires déposée par les auteurs a été rendue, l'enfant aurait été « capable de se forger une opinion sur la possibilité d'habiter de manière permanente en Belgique avec les auteurs »<sup>93</sup>. L'Observation générale n° 12 du Comité sur le droit de l'enfant d'être entendu indique clairement que « quand un enfant doit être placé pour adoption ou *kafalah* ... il est extrêmement important qu'il soit entendu »<sup>94</sup>.

#### **g. Les principes des droits de l'homme guidant les procédures de placement**

107. Sur la base des normes internationales et européennes et de la jurisprudence de la Cour, les principes des droits de l'homme et libertés fondamentales suivants peuvent être examinés aux fins de la rédaction de l'instrument politique et/ou du guide pratique :

108. Principes des droits de l'homme et libertés fondamentales :

- Inviolabilité de la dignité humaine
- Droit à une protection contre les ingérences arbitraires dans la vie familiale
- Droit d'être élevé par ses parents
- Continuité dans l'éducation de l'enfant
- Droit de rester en contact avec la famille d'origine
- Droit de l'enfant de préserver son identité
- L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale
- Droit de l'enfant à la vie, à la survie et au développement
- Équité de la prise en charge et prévention de la discrimination
- Droit de l'enfant d'être entendu et d'obtenir que son opinion soit prise en considération
- Respect du développement des capacités de l'enfant
- Droit d'être protégé contre toute forme d'abandon, de violence et d'exploitation
- Droit à une protection contre le recours à la force ou à la contrainte
- Droit aux soins de santé, à l'éducation et au bien-être
- Protection des données à caractère personnel et de la vie privée
- Légimité, nécessité et proportionnalité des mesures
- Adéquation des mesures

<sup>93</sup> Comité des droits de l'enfant, Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017, CRC/C/79/D/12/2017, 5 novembre 2018.

<sup>94</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), paragraphe 55.

## h. Les sauvegardes procédurales dans les procédures de placement

109. La détermination de l'intérêt supérieur, en tant que procédure administrative ou judiciaire formelle, doit être conforme aux sauvegardes procédurales, qui sont ancrées dans le droit, les orientations et les recommandations internationaux et européens<sup>95</sup>, et qui reflètent les principes de l'état de droit et des garanties procédurales. Ces sauvegardes ont été établies par la jurisprudence de la Cour :

- a. **informations adaptées aux enfants** : lors de la détermination de l'intérêt supérieur, l'enfant a, en toutes circonstances, le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations. Les informations doivent être fournies à l'enfant dans une langue qu'il comprend<sup>96</sup>, et devraient tenir compte des différences culturelles et de genre et être communiquées à l'enfant d'une manière adaptée à son âge et à sa maturité<sup>97</sup> ;
- b. **droit d'être entendu** : l'enfant a le droit d'exprimer son opinion et d'obtenir qu'elle soit dûment prise en considération à tous les stades de la procédure de détermination de l'intérêt supérieur. Les États doivent s'assurer que l'enfant ait accès à l'assistance d'un représentant légal, à une interprétation de qualité et à une médiation culturelle, le cas échéant<sup>98</sup> ;
- c. **tutelle** : lorsqu'un enfant n'est pas accompagné ou est séparé de ses parents, lorsque ses parents ne sont pas disponibles ou en mesure d'exercer la tutelle de leur enfant ou lorsque les intérêts de l'enfant et du ou des parents sont contradictoires, l'enfant a droit à ce qu'un tuteur soit nommé. Lorsque le tuteur ne peut pas être nommé rapidement, un tuteur provisoire devrait remplir la mission de celui-ci en attendant sa nomination. Le tuteur est chargé de promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant et de compenser la capacité juridique limitée de l'enfant dans tous les domaines le concernant<sup>99</sup> ;
- d. **représentation légale** : « L'enfant a besoin d'une représentation juridique adéquate quand son intérêt supérieur doit être officiellement évalué et déterminé par un tribunal ou un organe équivalent. En particulier, l'enfant qui fait l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire donnant lieu à une évaluation de son intérêt supérieur doit, outre un tuteur ou un représentant chargé d'exposer ses vues, se voir attribuer un conseil juridique s'il y a un risque de conflit entre les parties impliquées dans la décision. »<sup>100</sup> Le représentant légal aide l'enfant à rechercher et à répandre des informations dans une langue que comprend l'enfant et fait en sorte que l'opinion de l'enfant soit entendue et prise en compte et que la procédure respecte les droits de l'enfant en toutes circonstances<sup>101</sup> ;

<sup>95</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 87.

<sup>96</sup> Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant, article 13. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 19. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 (2005), paragraphe 25. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009). Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 90. Voir également : Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants*, 1996, article 1.2, article 3.

<sup>97</sup> Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, 2010, ligne directrice IV. A. 2.

<sup>98</sup> Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant, article 12. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 (2005), paragraphe 25. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009). Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 90.

<sup>99</sup> Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant, articles 14.2, 18. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 (2005), paragraphes 21, 24, 25, 33 à 38, 55, 63, 69, 72, 89, 95, 99. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphes 44, 86, 90, 96. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) du Comité des Ministres, 2019. Directive 2011/95/UE (refonte), articles 31.1, 31.2 et 31.6.

<sup>100</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 96.

<sup>101</sup> Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant, articles 12.2, 37.d, 40. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 13, 14.2 b. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 90. Voir également : Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants*, 1996, articles 1.2, 4, 5, 9, 10.

- e. **établissement des faits** : la détermination de l'intérêt supérieur doit reposer sur les données factuelles et les informations recueillies, vérifiées et analysées par des professionnels qualifiés afin de rassembler tous les éléments nécessaires<sup>102</sup> ;
- f. **raisonnement juridique** : pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant, le processus décisionnel doit être étayé par écrit par un raisonnement juridique clair et transparent<sup>103</sup>. La décision doit être motivée, justifiée et expliquée et devrait être mise à la disposition, avec tous les documents correspondants, de l'enfant et de son parent ou tuteur et, le cas échéant, de son représentant légal. S'il convient d'aider l'enfant à lire et à comprendre les décisions résultant des procédures administratives et judiciaires et le raisonnement juridique sous-jacent, la rédaction de ces documents dans une langue qu'il comprend constitue une valeur ajoutée ;
- g. **opportunité** de la procédure, de la prise de décision et du suivi : la détermination de l'intérêt supérieur doit intervenir au moment voulu et être priorisée et achevée le plus vite possible, en tenant dûment compte des répercussions de la procédure sur l'enfant<sup>104</sup> ;
- h. **mécanisme de plainte** : les enfants devraient avoir accès à un mécanisme de signalement et de plainte sensible à leurs besoins. Ils devraient être informés, dans une langue qu'ils comprennent, des modalités d'accès à ces mécanismes afin de pouvoir signaler les atteintes à l'exercice de leurs droits en lien avec la procédure de détermination de l'intérêt supérieur. Ces mécanismes doivent garantir un suivi effectif de tous les signalements et plaintes reçus, et notamment un soutien spécifique et effectif en cas de violation des droits de l'enfant ou des sauvegardes procédurales<sup>105</sup> ;
- i. **mécanismes de réexamen ou de révision des décisions** : un enfant dont l'intérêt supérieur a été déterminé dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire a le droit d'obtenir le réexamen ou la révision de l'issue de la procédure. Un réexamen ou une révision de la décision pourrait servir l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque celui-ci peut présenter des informations ou des documents nouvellement mis à disposition ou rectifier toute information reprise à tort dans les documents étayant la décision<sup>106</sup> ;
- j. **droit de recours et accès aux recours juridiques** : les déterminations de l'intérêt supérieur devraient être susceptibles de recours administratifs ou judiciaires. La procédure de recours devrait être accessible à l'enfant et à son représentant légal, sensible aux besoins de l'enfant et engagée et conclue en temps voulu. Pour avoir accès au mécanisme de recours, l'enfant doit avoir accès à des informations adaptées à ses besoins, à des recours juridiques, et notamment à une assistance juridique et à une représentation par un avocat qualifié à titre gracieux, ainsi qu'à des services d'interprétation chaque fois que cela est nécessaire<sup>107</sup>.

110. Si les garanties procédurales doivent être sensibles aux besoins et aux droits des enfants, elles doivent également prendre dûment en considération les besoins et les vulnérabilités spécifiques. La protection contre toute discrimination, quel qu'en soit le motif, est l'un des principes fondamentaux des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Pour prévenir et corriger

<sup>102</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 92.

<sup>103</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 97.

<sup>104</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 93.

<sup>105</sup> Convention des Nations Unies relatives au droit de l'enfant, article 12. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 2 (2002). Assemblée générale des Nations Unies, Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, A/RES/48/134, 1993.

<sup>106</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 98.

<sup>107</sup> Convention européenne des droits de l'homme, article 13. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 2, 13, 14(5). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 47. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphe 98.

la discrimination, les enfants ayant des besoins spécifiques peuvent avoir besoin d'un soutien ciblé pour exercer leur droit de participer aux processus décisionnels les concernant, y compris dans le cadre d'une procédure de détermination de l'intérêt supérieur. Les Lignes directrices prévoient que " une protection et une assistance spécifiques peuvent être accordées aux enfants plus vulnérables, tels que les enfants migrants, les enfants réfugiés et demandeurs d'asile, les enfants non accompagnés, les enfants handicapés, les enfants sans abri et les enfants des rues, les enfants roms et les enfants placés en institution"<sup>108</sup>.

111. Le Comité des droits de l'enfant souligne dans son Observation générale n° 12 sur le droit de l'enfant, d'être entendu par conséquent les enfants handicapés devraient être équipés de tout mode de communication nécessaire pour faciliter l'expression de leurs opinions et avoir la possibilité de l'utiliser. Le Comité se félicite de l'obligation faite aux États parties, à l'article 7 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de veiller à ce que les enfants handicapés bénéficient de l'aide et de l'équipement nécessaires pour leur permettre d'exprimer librement leurs opinions et à ce que celles-ci soient dûment prises en considération dans toutes les affaires concernant l'enfant, y compris dans le cadre des procédures administratives et judiciaires<sup>109</sup>.

### **Exemples de pratiques : les sauvegardes procédurales dans les États membres du Conseil de l'Europe**

112. En **Irlande**, la législation sur la protection de l'enfance ne définit pas de limites temporelles spécifiques pour les procédures engagées dans ce domaine. Néanmoins, il est généralement admis qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant que les procédures se déroulent avec toute la diligence possible. Les instructions pratiques édictées par la *Dublin Metropolitan District Court* ont mis l'accent sur ce point dans le cadre des audiences relatives aux procédures de placement. Ces instructions pratiques ont également été adoptées, en tant que bonne pratique, par de nombreux juges de tribunaux d'instance dans l'ensemble du pays. Elles visent à assurer que dans toutes les décisions et instructions émises en lien avec la conduite d'une affaire, la sécurité, le bien-être et l'intérêt supérieur de l'enfant soient d'une importance capitale et que l'affaire soit traitée avec diligence et équité. Les instructions pratiques donnent des orientations sur les audiences relatives à la gestion des dossiers afin que le temps dans les tribunaux soit utilisé de manière efficace et imposent qu'hormis dans des circonstances exceptionnelles, les audiences concernant des procédures de placement devraient être achevées dans un délai de neuf mois à un an à compter de leur date de début, voire dans un délai plus court dans les affaires qui s'y prêtent.

113. Des délais nettement plus brefs s'appliquent en cas d'urgence. La Loi sur la protection de l'enfance (*Child Care Act*) de 1991 permet aux membres des forces de police d'éloigner les enfants pour les mettre immédiatement en sécurité lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'il existe un risque immédiat et grave pour leur santé ou leur bien-être et qu'il serait dangereux d'attendre l'introduction d'une demande de prise en charge d'urgence. Lorsqu'un enfant est éloigné en pareilles circonstances, l'Agence de l'enfance et de la famille (*Child and Family Agency*) doit soit rendre l'enfant à son ou ses parents, soit introduire une demande de prise en charge d'urgence à

<sup>108</sup> Conseil de l'Europe, Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, 2011, p. 19.

<sup>109</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 1er juillet 2009, par. 21 et 78. L'article 7 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées stipule que dans toutes les décisions concernant les enfants handicapés, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Les États parties veillent à ce que les enfants handicapés aient le droit d'exprimer librement leur opinion sur toute question les intéressant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité, sur la base de l'égalité avec les autres enfants, et de bénéficier d'une aide adaptée à leur handicap et à leur âge pour réaliser ce droit.

la prochaine séance du tribunal d'instance, soit, lorsqu'aucune séance de ce type n'est censée se tenir dans les trois jours, à une séance du tribunal d'instance spécifiquement organisée à cette fin dans les trois jours suivant le placement de l'enfant sous la garde de l'Agence<sup>110</sup>.

114. La qualité juridique de l'enfant dans le cadre des procédures de placement diffère d'un pays à l'autre. Plusieurs États membres ont légiféré pour que l'enfant puisse être partie à la procédure à partir d'un âge déterminé. En **Norvège**, la qualité de l'enfant dans la procédure dépend de son âge mais aussi de la nature de l'affaire. Les enfants âgés d'au moins 15 ans et comprenant l'objet de l'affaire peuvent être partie à une procédure de placement, notamment, devant le bureau d'aide sociale du comté ou le tribunal. Ils peuvent être représentés par leur avocat. Ces droits peuvent aussi être accordés à des enfants plus jeunes dans des circonstances particulières (section 6-3 de la Loi sur le bien-être de l'enfant). Lorsqu'un enfant a présenté de graves problèmes de comportement, par exemple en commettant des infractions graves ou répétées ou en faisant un usage persistant de spiritueux ou de drogues, il est toujours parti à l'affaire devant le bureau d'aide sociale du comté ou le tribunal. Lorsqu'un enfant qui se livre à un tel comportement a probablement besoin d'un traitement à long terme, une ordonnance peut être délivrée afin de placer l'enfant dans un centre de traitement ou un établissement de formation pendant 12 mois au plus sans son consentement ou le consentement de la personne qui exerce la responsabilité parentale. Dans ce cas, l'enfant est toujours représenté par un avocat, quel que soit son âge.

115. En Espagne, la loi organique 1/1996, du 15 janvier, sur la protection juridique des mineurs (LOPJM, article 2.5) établit que toute mesure dans l'intérêt supérieur de l'enfant doit être exécutée dans le respect des garanties procédurales. Ceci s'applique aux procédures de prise en charge et nécessite de prendre en considération, en particulier, les aspects suivants :

- a) Les droits de l'enfant à être informé, entendu et à participer à la procédure conformément à la réglementation en vigueur.
- b) L'implication de professionnels ou d'experts qualifiés dans la procédure. Si nécessaire, ces professionnels doivent être suffisamment formés pour identifier les besoins spécifiques des enfants handicapés. Dans le cas de décisions particulièrement importantes concernant l'enfant, un rapport d'évaluation conjoint d'un groupe multidisciplinaire spécialisé dans les domaines concernés doit être demandé et pris en considération.
- c) La participation des parents, du tuteur ou du représentant légal de l'enfant ou, lorsque leurs intérêts divergent ou sont en conflit avec les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant, d'un avocat et du ministère public défendant les intérêts de l'enfant.
- d) L'adoption d'une décision, qui comprend un raisonnement juridique sur les critères utilisés, les éléments appliqués lors de la mise en balance des critères entre eux et avec d'autres intérêts actuels et futurs, ainsi que les garanties procédurales respectées.
- e) L'existence de recours permettant la révision d'une décision qui n'a pas considéré l'intérêt supérieur de l'enfant comme une considération primordiale ou lorsque le développement de l'enfant ou des changements significatifs dans les circonstances qui ont conduit à cette décision rendent nécessaire la révision de la décision. La loi prévoit le droit de l'enfant à une assistance juridique gratuite pour accéder aux voies de recours légales.

<sup>110</sup> Informations communiquées par la délégation irlandaise en réponse au questionnaire d'enquête, 1<sup>er</sup> février 2021.

## 6. Mesures de mise en œuvre dans les États membres du Conseil de l'Europe

116. Les États membres du Conseil de l'Europe partagent un cadre juridique et politique commun sur l'intérêt supérieur de l'enfant, qui repose sur la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, les recommandations contraignantes du Comité des droits de l'enfant et les conventions, recommandations et lignes directrices du Conseil de l'Europe. La présente section passe en revue certaines des mesures de mise en œuvre prises par les États membres pour promouvoir l'application effective du principe de l'intérêt supérieur dans le cadre de procédures de placement.

117. Ce chapitre présente des exemples de législation, de mesures prises par les pouvoirs publics et de pratiques dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il vise à étudier deux questions principales : de quelle manière, pour l'essentiel, les mesures de mise en œuvre et les méthodes de gouvernance favorisent-elles l'application du principe de l'intérêt supérieur dans les procédures de placement ? En quoi les faibles mesures de mise en œuvre créent-elles des obstacles à la pleine application du principe et existe-t-il des exemples, dans les États membres, de la manière dont ces obstacles pourraient être surmontés ? L'objectif est de mettre en évidence des propositions axées sur des solutions pour renforcer l'application du principe de l'intérêt supérieur dans le cadre de procédures de placement, ainsi que des méthodes de gouvernance dans ce domaine.

118. L'analyse repose sur les mesures d'application générales, conformément à l'Observation générale n° 5 du Comité des droits de l'enfant (voir ci-dessous). Si toutes les mesures générales présentent un intérêt pour l'application du principe de l'intérêt supérieur, dans un souci de concision, ce chapitre ne porte que sur quelques mesures, à savoir la législation nationale, la diffusion d'informations adaptées aux enfants, ainsi que la prestation de services. Le rôle du pouvoir judiciaire indépendant est examiné au chapitre 5.f, tandis que le rôle de suivi des organismes internationaux et nationaux est, dans une certaine mesure, examiné dans des exemples concrets. Le chapitre 4 passe brièvement en revue des questions relatives aux données et aux statistiques utilisées pour le suivi et l'évaluation. Le Comité d'experts pourrait envisager d'examiner les mesures de mise en œuvre comme une question transversale lors de la consultation des parties prenantes, y compris en ce qui concerne les affectations budgétaires, les données et la recherche, ainsi que le contrôle parlementaire, le rôle des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme, et le rôle de suivi des organes conventionnels internationaux, comme le Comité des droits de l'enfant, et des groupes d'experts relevant du Conseil de l'Europe, tels que le GREVIO, le GRETA et le Comité de Lanzarote.

### **Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 5 sur les mesures d'application générales de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant<sup>111</sup>**

- Réforme de la législation
- Stratégies nationales ou plans d'action nationaux
- Coordination entre les secteurs du gouvernement et les services ministériels
- Délégation de compétences dans les États fédéraux et les administrations publiques décentralisées
- Privatisation
- Contrôle et surveillance (y compris analyses et évaluations d'impact sur les enfants)
- Institutions et structures indépendantes de défense des droits de l'homme
- Pouvoir judiciaire indépendant

<sup>111</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 5 (2003), Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/GC/2003/5, 3 octobre 2003.

- Recherche, recueil de données, analyse et élaboration d'indicateurs
- Affectations budgétaires
- Formation des fonctionnaires et des professionnels et renforcement des capacités
- Coopération avec la société civile, y compris des enfants et des familles, des organisations dirigées par des enfants et des jeunes, des communautés, des ONG et des services de proximité
- Diffusion d'informations sur les droits de l'enfant
- Coopération internationale

### a. Législation nationale relative à l'intérêt supérieur de l'enfant

#### L'intérêt supérieur de l'enfant dans le droit constitutionnel

119. Si le Comité des droits de l'enfant est favorable à ce que l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) soit interprété comme un droit de fond, le principe de l'intérêt supérieur n'est pas considéré comme étant directement applicable dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, et il n'est pas non plus reconnu comme un droit de fond dans toute la région. Au niveau de l'Union européenne, le rôle de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la question de savoir s'il énonce des principes pouvant être interprétés et pris en compte par les tribunaux ou s'il énonce un droit de fond pouvant être invoqué par des individus sont encore débattus<sup>112</sup>.

120. Il ressort d'une analyse des décisions de justice rendues dans les États membres du Conseil de l'Europe, réalisée en 2014 à la demande de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) que le libellé de l'article 3.1 de la CIDE devrait être considéré comme exigeant un effet direct étant donné qu'il impose des obligations non seulement aux organes législatifs, mais aussi aux institutions de protection sociale, aux tribunaux et aux autorités administratives. La disposition s'adressant en premier lieu aux acteurs publics et privés qui appliquent la loi, les tribunaux ont noté que l'intention des États parties d'autoriser un effet direct pouvait être présumée. L'article 3, contrairement à d'autres articles de la Convention qui disposent que les États parties « prennent toutes les mesures appropriées » pour veiller à la mise en œuvre, ne prévoit pas de marge d'appréciation en cas d'application progressive. En outre, la disposition selon laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale parmi d'autres facteurs, oblige les organes décisionnels compétents, publics et privés, à expliquer de manière détaillée comment ils mettent en balance les différents facteurs<sup>113</sup>. Malgré la position claire adoptée par la Commission de Venise, il n'existe pas de pratique juridique commune parmi les États membres en ce qui concerne le statut de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant dans le droit national et l'applicabilité directe de l'article 3 de la CIDE ou des lois nationales respectives faisant référence à l'intérêt supérieur de l'enfant.

121. La Commission de Venise a recommandé aux États membres, eu égard à l'analyse de la législation entreprise, d'offrir des garanties constitutionnelles de reconnaissance et de promotion des droits de l'enfant, conformément à leur système constitutionnel. Indépendamment du statut et de la protection octroyés à la famille, le droit constitutionnel doit prévoir que les enfants sont reconnus comme détenteurs de droits, et non uniquement comme des êtres ayant besoin de protection. La

<sup>112</sup> Conseil de l'Europe, [Rapport sur la protection des droits de l'enfant](#), Normes internationales et constitutions nationales, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière, Venise, 21-22 mars 2014, pp. 11-13.

<sup>113</sup> Conseil de l'Europe, [Rapport sur la protection des droits de l'enfant](#), Normes internationales et constitutions nationales, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière, Venise, 21-22 mars 2014, pp. 11-12.

Commission de Venise a en outre recommandé de veiller à ce que le droit constitutionnel intègre le libellé des articles 3 et 12 de la CIDE : dans toutes les actions concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale, et l'enfant a le droit d'être entendu et de voir ses opinions prises en considération dans toutes les décisions qui le concernent<sup>114</sup>.

122. Dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, le droit constitutionnel fait référence aux enfants en lien avec le droit à l'éducation ou la protection contre les atteintes. Des dispositions relatives à la famille et à la protection des enfants ont été introduites dans les constitutions d'au moins 20 États membres. Le plus souvent, les constitutions nationales tiennent compte des droits et des devoirs des parents, tandis que d'autres prévoient aussi l'obligation pour l'État de soutenir les parents dans ce domaine. L'égalité de statut des enfants indépendamment de la naissance dans le cadre ou hors du cadre du mariage est mentionnée dans les constitutions d'au moins 18 États membres. Moins d'États membres disposent dans leur constitution que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans les décisions qui le concernent. C'est le cas, par exemple, en Autriche, en Belgique, en Irlande, en Norvège, au Portugal et en Serbie, bien que la formulation et la portée des dispositions diffèrent<sup>115</sup>. D'autres États membres débattent actuellement d'amendements constitutionnels visant à incorporer des dispositions sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant.

#### *L'intérêt supérieur de l'enfant dans la législation nationale : champ d'application et libellé*

123. Il ressort d'une analyse du cadre juridique relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les États membres du Conseil de l'Europe que le libellé de l'article 3 de la CIDE sur l'intérêt supérieur de l'enfant a le plus souvent été introduit dans la législation nationale concernant la protection et la prise en charge des enfants, la responsabilité parentale, la protection de remplacement, ainsi que l'accueil des enfants demandeurs d'asile et l'examen de leurs demandes. Traduisant l'approche des normes internationales et européennes, le libellé de ces législations demeure souvent imprécis et vague, de sorte que les dispositions juridiques en tant que telles restent peu claires et laissent une grande marge d'appréciation et d'interprétation. En conséquence, lorsque le cas d'un enfant relève de différents domaines du droit, il existe un risque concret que priment des législations plus spécifiques, comme des dispositions du droit pénal ou la législation sur la migration et l'asile, affaiblissant ainsi le principe de l'intérêt supérieur<sup>116</sup>.

124. Le Comité des droits de l'enfant s'est abstenu de définir l'intérêt supérieur de l'enfant. Il a estimé que l'intérêt supérieur de l'enfant est un « concept dynamique qui embrasse diverses questions en constante évolution. ... Le concept d'intérêt supérieur de l'enfant est complexe et sa teneur doit être déterminée au cas par cas. C'est en interprétant et en appliquant le paragraphe 1 de l'article 3, dans le sens des autres dispositions de la Convention, que le législateur, le juge, l'autorité administrative, sociale ou éducative sera en mesure de préciser le concept et d'en faire un usage concret »<sup>117</sup>. En réalité, la « signification de l'intérêt supérieur de l'enfant est restée indéterminée et opaque, de sorte

<sup>114</sup> Conseil de l'Europe, [Rapport sur la protection des droits de l'enfant](#), Normes internationales et constitutions nationales, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière, Venise, 21-22 mars 2014, p. 30.

<sup>115</sup> Constitution de Belgique, Article 22bis. Constitution d'Irlande, article 42A. Constitution de Serbie, Article 65. Conseil de l'Europe, [Rapport sur la protection des droits de l'enfant](#), Normes internationales et constitutions nationales, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière, Venise, 21-22 mars 2014, pp. 22-24.

<sup>116</sup> Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Critical Reflections on Child Trafficking Responses in the Nordic Countries: Towards a more systemic and rights-based approach*, 2012.

<sup>117</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), paragraphes 11, 32. En ce qui concerne la réforme législative, le principe de l'intérêt supérieur exige que les législateurs procèdent à une évaluation de l'impact sur les droits de l'enfant, voir également le commentaire général du Comité des droits de l'enfant sur les mesures générales d'application de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, paragraphe 118.

qu'elle tend à être invoquée par différentes parties pour justifier des décisions qui parfois se contredisent »<sup>118</sup>.

125. Il ressort de l'analyse des législations nationales relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant en lien avec le bien-être, la protection et la prise en charge des enfants qu'il n'existe pas de libellé juridique unifié s'agissant de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela est dû au fait que les États membres font référence à ce concept dans leur langue nationale, en se prévalant de la terminologie ancrée dans l'histoire du droit du pays en question, tandis que les notions ayant trait aux « intérêts », à la « protection » ou au « bien-être » des enfants existent dans la vaste région européenne.

126. L'examen de la législation nationale révèle aussi des différences importantes au niveau de l'appréciation laissée aux organes décisionnels, comme les services sociaux, les tribunaux des affaires familiales et d'autres organes administratifs et judiciaires. La majorité des États membres n'offrent pas, ou peu d'orientations juridiques pour la procédure de détermination de l'intérêt supérieur, ce qui contraste avec les énormes répercussions qu'ont les décisions relatives à l'intérêt supérieur sur les enfants et les adultes, et avec la complexité des évaluations à réaliser<sup>119</sup>.

127. Les tentatives visant à définir l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que principe juridique tendent à être considérées d'un œil critique, étant donné qu'une définition pourrait limiter le champ d'application du concept et son adaptabilité. Le fait d'établir des critères d'orientation pour la procédure de détermination de l'intérêt supérieur semble toutefois être une approche viable et réalisable. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, comme l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande, la Lettonie, la Roumanie, la République slovaque et l'Espagne, prévoient une liste de critères dans le droit national, qui doivent être pris en considération pour la détermination de l'intérêt supérieur, y compris dans le cadre du bien-être, de la prise en charge et de la protection des enfants. Le Comité des droits de l'enfant a proposé ces critères dans son observation générale n° 14<sup>120</sup>. La Conférence européenne sur l'intérêt supérieur de l'enfant, qui a été organisée par les autorités belges en coopération avec le Conseil de l'Europe à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, a conclu que la liste non exhaustive et non hiérarchisée d'éléments proposés dans l'Observation générale n° 14 (2013) devrait être prise en considération lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>121</sup>. Se reporter au tableau 1 pour un aperçu de différentes approches nationales, qui sont toutes essentiellement axées sur les droits et les besoins de l'enfant.

128. En Bulgarie, la réforme législative ayant conduit à l'adoption de la loi relative à la protection de l'enfance, qui définit les critères à prendre en considération lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, était le résultat d'un processus de formation ciblant les juges et les travailleurs sociaux à travers le pays. Une équipe de formateurs composée d'un avocat de Bulgarie spécialisé en droit de la famille, d'un juge et d'un travailleur social du Royaume-Uni, s'est rendue dans chacune des 28 juridictions du pays pour former des juges, des travailleurs sociaux et d'autres professionnels sur l'intérêt supérieur de l'enfant et la procédure de détermination. Cette initiative était intitulée « Roadshow » et s'est déroulée sur cinq ans, de 2005 à 2010. Les participants de la formation ont apprécié l'idée d'adopter des critères juridiquement contraignants à prendre en considération pour la détermination de l'intérêt supérieur. L'avocat spécialisé en droit de la famille, qui faisait partie de l'équipe de formateurs, a ensuite été invité à participer au groupe de rédaction chargé de modifier la

<sup>118</sup> Freeman, M., Article 3: The best interests of the child. *Alen and others* (n 19) 1.

<sup>119</sup> Skivenes, Marit et Line Marie Sørdsdal, [The Child's Best Interest Principle across Child Protection Jurisdictions](#), *Human Rights in Child Protection*, 2018, pp. 59-88.

<sup>120</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), [CRC/C/GC/14](#), 2013, Chapitre V.A.1 et paragraphe 44.

<sup>121</sup> Conseil de l'Europe, [L'intérêt supérieur de l'enfant](#), *Un dialogue entre théorie et pratique*, 2016, p. 149.

loi bulgare relative à la protection de l'enfance et a proposé, au nom des 850 participants ayant suivi la formation, d'introduire ces critères. La loi a été adoptée en 2009<sup>122</sup>.

129. En Lettonie, le droit civil clarifie le sens de la "prise en charge de l'enfant", qui se réfère à l'entretien de l'enfant, en assurant sa nourriture, ses vêtements, son logement et ses soins de santé, en l'élevant et en s'occupant de lui et de son éducation, en assurant son développement mental et physique, en tenant compte autant que possible de son individualité, de ses capacités et de ses intérêts, et en le préparant à un travail socialement utile<sup>123</sup>. Les praticiens en Lettonie ont tendance à utiliser cette section comme orientation lorsqu'ils évaluent la situation des enfants et déterminent l'intérêt supérieur de l'enfant dans les affaires familiales. Le ministère de la Justice organise actuellement des consultations avec les praticiens afin d'explorer la possibilité de formuler des critères pour la détermination de l'intérêt supérieur dans la loi nationale. Ces consultations serviront de base à l'élaboration d'une proposition d'inclusion de ces critères dans la loi sur la protection des droits de l'enfant<sup>124</sup>.

130. Des critères juridiquement contraignants pour la détermination de l'intérêt supérieur guident l'interprétation et l'application du principe par des fonctionnaires et des professionnels. Ils sensibilisent les décideurs à la complexité de l'évaluation à entreprendre et l'associent aux droits spécifiques de l'enfant.

131. Lorsque ces critères sont absents du droit national, et en l'absence de recommandations contraignantes sur l'application du principe de l'intérêt supérieur, les décideurs jouissent d'une importante marge d'appréciation. Cela peut se traduire par un risque plus élevé que les décisions soient influencées par des perceptions personnelles, tandis que les possibilités de tenir les décideurs pour responsables sont réduites<sup>125</sup>.

132. Dans certains États membres, par exemple l'Estonie et l'Espagne, la loi prévoit des orientations de procédure pour la détermination de l'intérêt supérieur. La législation estonienne, qui est assez récente, renforce considérablement la position de l'enfant dans le processus décisionnel en ce qu'elle exige que les décisions qui diffèrent de l'opinion de l'enfant soient motivées. La législation espagnole établit non seulement les critères à prendre en compte pour la détermination de l'intérêt supérieur, mais fournit également des orientations sur la manière dont les différents éléments établis au cours de l'évaluation du cas doivent être équilibrés et pondérés<sup>126</sup>.

133. En Irlande, la loi de 2015 sur l'enfant et les relations familiales a introduit un ensemble de critères qu'il convient de prendre en considération lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les contentieux familiaux, comme l'importance de la relation que l'enfant entretient avec ses parents, l'opinion de l'enfant, l'environnement religieux, spirituel, culturel et linguistique dans lequel évolue l'enfant et ses besoins en la matière, ainsi que ses besoins physiques, psychologiques et affectifs. Étant donné que cette loi ne s'applique pas à la procédure de placement, une initiative de réforme législative en cours vise à introduire une disposition similaire, mais pas nécessairement identique, dans le cadre des procédures de placement. Les critères seraient compris comme étant non exhaustifs. Le projet de loi sera présenté au parlement national au cours du premier semestre de 2021.

<sup>122</sup> Bulgarie, loi relative à la protection de l'enfance, Journal officiel n° 14 de 2009. Informations fournies par ISS Bulgarie en réponse au questionnaire de l'enquête gérée par le Conseil de l'Europe, 5 mars 2021.

<sup>123</sup> Lettonie, droit civil de la République de Lettonie, section 177, paragraphe 4.

<sup>124</sup> Commentaires fournis par le département de droit civil du ministère de la Justice de la République de Lettonie, 23 avril 2021.

<sup>125</sup> Skivenes, Marit et Line Marie Sørdsdal, [The Child's Best Interest Principle across Child Protection Jurisdictions](#), *Human Rights in Child Protection*, 2018, pp. 59-88.

<sup>126</sup> Espagne : Loi organique 1/1996 du 15 janvier sur la protection juridique des mineurs (LOPJM), article 2 et spécifiquement 2.5. Voir également le chapitre 5.h, paragraphes 114 et 135.

**Exemples de pratique juridique : orientations de procédure pour la détermination de l'intérêt supérieur en vertu de la loi estonienne relative à la protection de l'enfance**

134. En vertu de la loi estonienne relative à la protection de l'enfance, § 21, (1) et (2), les décisions concernant un enfant doivent reposer sur une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, et cet intérêt doit être la considération primordiale. Pour pouvoir procéder à cette évaluation, il est nécessaire :

- 1) de déterminer toutes les circonstances pertinentes concernant la situation et la personne de l'enfant et d'autres informations, nécessaires pour évaluer l'effet de la décision sur les droits de l'enfant et son bien-être ;
- 2) d'expliquer à l'enfant le contenu et les raisons de la décision envisagée, d'entendre l'enfant d'une manière qui tienne compte de son âge et de son développement et de prendre en considération son opinion, compte tenu de l'âge de l'enfant et de son développement, comme une des circonstances permettant de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- 3) d'évaluer toutes les circonstances pertinentes dans leur ensemble, pour émettre un avis motivé concernant l'intérêt supérieur de l'enfant par rapport à la décision envisagée.

135. Si l'intérêt supérieur d'un enfant diffère de l'opinion de l'enfant ou si une décision qui ne correspond pas à l'opinion de l'enfant est prise pour d'autres motifs, les raisons de ne pas tenir compte de l'opinion de l'enfant doivent lui être expliquées.

136. En Espagne, la loi sur la protection juridique des mineurs de 1996 (article 2) établit les critères qui doivent être pris en compte dans le processus de détermination de l'intérêt supérieur et prévoit des éléments généraux qui guident la mise en balance des différents droits et intérêts dans le processus de prise de décision (voir tableau 1). Ces critères doivent être équilibrés et pondérés en fonction des éléments généraux suivants établis par la loi :

- a) L'âge et la maturité de l'enfant.
- b) La nécessité de garantir l'égalité et la non-discrimination en raison de la vulnérabilité particulière de l'enfant, qu'elle soit due à l'absence d'environnement familial, à la maltraitance, au handicap, à l'orientation et à l'identité sexuelles, au statut de réfugié, de demandeur d'asile ou de protection subsidiaire, à l'appartenance à une minorité ethnique ou à toute autre caractéristique ou circonstance pertinente.
- c) L'effet irréversible du passage du temps sur le développement de l'enfant.
- d) La nécessité de stabilité des solutions adoptées pour favoriser l'intégration et le développement effectifs de l'enfant dans la société, ainsi que pour minimiser les risques que tout changement de situation matérielle ou affective peut entraîner sur sa personnalité et son développement futur.
- e) La préparation de la transition vers l'âge adulte et l'indépendance, en fonction des capacités de l'enfant et de sa situation personnelle.
- f) Les autres éléments de pondération qui, dans le cas concret, sont considérés comme pertinents et respectent les droits de l'enfant.

**Tableau 1 : Critères d'orientation pour la détermination de l'intérêt supérieur : Comité des droits de l'enfant et législations nationales des États membres du Conseil de l'Europe**

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) <sup>127</sup>	Autriche, Code civil général <sup>128</sup>	Finlande, loi relative à la protection de l'enfance, avec un renvoi à la loi sur les étrangers <sup>129</sup>	Roumanie, loi relative à la protection et à la promotion des droits de l'enfant <sup>130</sup>	Espagne, loi sur la protection juridique des mineurs de 1996 (Article 2)
Les opinions et aspirations de l'enfant	la prise en considération des opinions d'un enfant eu égard à son niveau de compréhension et à sa capacité de se forger une opinion éclairée ; empêcher que l'enfant ne soit perturbé en raison de la réalisation d'une mesure contre sa volonté	la possibilité de prendre part aux décisions concernant l'enfant et de les influencer	l'opinion de l'enfant, en fonction de son âge et de son degré de maturité	Prise en compte des souhaits, sentiments et opinions de l'enfant, ainsi que de son droit de participer progressivement, en fonction de son âge, de sa maturité, de son développement et de son évolution personnelle, au processus de détermination de son intérêt supérieur.
L'identité de l'enfant, y compris son sexe et son âge, son parcours individuel	défendre et protéger les droits et les intérêts d'un enfant	La nécessité de tenir compte de l'environnement linguistique, culturel et religieux de l'enfant		La préservation de l'identité, de la culture, de la religion, des convictions, de l'orientation et de l'identité sexuelle ou de la langue de l'enfant, ainsi que le droit à la non-discrimination pour ces motifs ou tout autre motif, y compris le handicap, en garantissant le développement harmonieux de sa personnalité.
La prise en charge, la protection et la sécurité de l'enfant	la prise en charge, le bien-être et la protection de l'intégrité physique et émotionnelle de l'enfant ; empêcher que l'enfant ne subisse des violences ou qu'il soit le témoin de violences infligées à des personnes qui sont importantes pour l'enfant	la possibilité d'être compris et de recevoir l'affection, ainsi que la supervision et les soins adaptés à l'âge et au niveau de développement de l'enfant	la capacité des parents ou des personnes responsables de l'éducation et de la prise en charge de l'enfant à répondre à ses besoins concrets	
Le bien-être de l'enfant	services appropriés, plus particulièrement concernant la	développement équilibré et bien-être		

<sup>127</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1), [CRC/C/GC/14](#), 2013, chapitre IVB, V.A.1 et par. 44.

<sup>128</sup> Autriche, Code civil général, paragraphe 138.

<sup>129</sup> Finlande, loi relative à la protection de l'enfance (417/2007), chapitre 1, article 4(2).

<sup>130</sup> Roumanie, loi n° 272/2004 relative à la protection et à la promotion des droits de l'enfant.

	subsistance, les soins médicaux et de santé et l'espace de vie, ainsi qu'une éducation complète de l'enfant ; les conditions de vie d'un enfant, de ses parents et son environnement général			
L'environnement familial, les relations et les contacts familiaux	contacts de confiance entre l'enfant et les deux parents et les personnes importantes auxquelles il est attaché et lien substantiel entre l'enfant et ces personnes ; l'acceptation de l'enfant par les parents et le fait d'être compris ; prévenir les conflits de loyauté et les sentiments de culpabilité chez un enfant	contacts humains étroits et continus	maintien des relations personnelles avec les personnes auxquelles l'enfant s'est attaché	La commodité que la vie et le développement de l'enfant se déroulent dans un environnement familial adapté et exempt de violence. Le maintien dans sa famille d'origine sera privilégié et le maintien de ses relations familiales sera préservé, chaque fois que cela sera possible et positif pour l'enfant. Si une mesure de protection est décidée, le placement en famille d'accueil sera privilégié par rapport au placement en établissement. Lorsque l'enfant a été séparé du noyau familial, les possibilités et la commodité de son retour seront évaluées, en tenant compte de l'évolution de la famille depuis l'adoption de la mesure de protection et en donnant toujours la priorité à l'intérêt et aux besoins de l'enfant sur ceux de la famille.
Contacts sociaux de l'enfant avec des pairs et des adultes				
Situations de vulnérabilité, à savoir les risques auxquels l'enfant est exposé et les sources de protection, de résilience et d'autonomisation	prévenir le risque pour un enfant d'être expulsé ou retenu illégalement ou toute autre forme d'atteinte	un environnement sûr dans lequel grandir, et une liberté physique et émotionnelle	l'histoire de l'enfant, en tenant compte, en particulier, des situations d'abus, de négligence, d'exploitation ou de toute autre forme de violence à l'égard de l'enfant, ainsi que les situations de risque potentiel	

			susceptibles de se produire à l'avenir	
Les aptitudes de l'enfant et ses capacités de développement	soutenir les talents, les capacités, les aptitudes et les possibilités de développement de l'enfant	une éducation qui correspond aux capacités et aux souhaits de l'enfant		
Les droits et besoins en matière d'éducation et de santé	défendre et protéger les droits et les intérêts d'un enfant	les besoins de développement physique et psychologique, mais aussi en matière d'éducation et de santé, de sécurité et de stabilité et d'appartenance à une famille	les besoins de développement physique et psychologique, mais aussi en matière d'éducation et de santé, de sécurité et de stabilité et d'appartenance à une famille	(...) des réponses pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, y compris les besoins matériels, physiques et éducatifs, ainsi que les besoins émotionnels et affectifs.
Le développement de l'enfant et sa transition progressive vers l'âge adulte et une vie indépendante		acquérir le sens des responsabilités en devenant indépendant et en grandissant		La protection du droit de l'enfant à la vie, à la survie et au développement
Tout autre besoin spécifique de l'enfant				

**Exemples de pratiques : une Commission indépendante de la protection de l'enfance chargée d'examiner et de promouvoir l'application du principe de l'intérêt supérieur dans le contexte du droit et de la pratique en matière d'asile et d'immigration – Autriche**

137. En mars 2021, le Gouvernement autrichien a institué une Commission indépendante de la protection de l'enfance (*Kindeswohlkommission*) qui relève du ministère fédéral de la Justice. Il a été jugé nécessaire de créer cette commission car les décisions portant rejet des demandes d'asile déposées par des enfants, et concernant leur retour ultérieur, avaient provoqué un débat public et politique très médiatisé. La commission est chargée d'analyser les questions ayant trait à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte de l'asile et du séjour.

138. La commission a pour mission de recenser et d'analyser les garanties pertinentes relatives au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les domaines du droit en matière d'asile et d'immigration, plus particulièrement en ce qui concerne les normes internationales, européennes et nationales, la jurisprudence européenne et nationale, et l'application du principe de l'intérêt supérieur dans la pratique, eu égard aux recommandations pertinentes des organisations compétentes. En se fondant sur cette analyse, la commission définit des critères et formule des recommandations pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant dans le domaine de l'asile et de l'immigration soit dûment respecté. Les recommandations comprennent, si nécessaire, des propositions de modification de l'administration et de la législation applicables, axées sur des solutions. Le rapport de la commission est attendu au cours du premier semestre de l'année 2021 et sera publié par la commission, sans approbation préalable du ministère fédéral de la Justice<sup>131</sup>.

139. L'attention politique soutenue que suscite l'intérêt supérieur de l'enfant en Autriche, y compris au plus haut niveau du gouvernement, peut être perçue comme le prolongement des travaux entrepris lors de la ratification en 1992 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant par le Gouvernement fédéral. À cette époque-là, le Parlement fédéral a décidé de procéder à une analyse systématique de la conformité de la législation nationale avec la Convention. L'analyse portait sur divers domaines thématiques se rapportant à l'intérêt supérieur de l'enfant, comme les implications du nouveau statut de l'enfant en tant que détenteur de droits au titre de la Convention, la signification du principe de l'intérêt supérieur pour le pouvoir judiciaire, ainsi que les implications pour le droit pénal. En se fondant sur cette analyse, qui a été présentée et débattue au Parlement fédéral, le Parlement a invité le Gouvernement fédéral à envisager la possibilité d'entreprendre une réforme constitutionnelle à la lumière de la Convention. La Constitution a été modifiée en 2011 par la loi constitutionnelle fédérale relative aux droits des enfants, qui comprend une référence à l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale, conformément à l'article 3.1 de la CIDE<sup>132</sup>.

<sup>131</sup> Autriche, ministère fédéral de la Justice, Kindeswohl-Kommission (eingrichtet vom Bundesminister/Bundesministerin für Justiz gemäß § 8 BMG) [Commission de la protection de l'enfance, instituée par le ministre fédéral / ministère fédéral de la Justice conformément au § 8 de la loi du ministère fédéral], 15 février 2021, <https://www.bmj.gv.at/themen/Kindeswohlkommission.html>.

<sup>132</sup> Österreichische Nationalrat, Entschließung vom 26. Juni 1992. E 59-NR XVIII.GP Expertenbericht zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, <https://www.kinderrechte.gv.at/wp-content/uploads/2013/10/Expertenbericht-zum-UN-Uebereinkommen-ueber-die-Rechte-des-Kindes-19931.pdf>. Entschließung des Nationalrats E 156-XVIII. Source: Stenographisches Protokoll der 172. Sitzung des Nationalrates, XVIII. Gesetzgebungsperiode (37. Pkt: Bericht des Familienausschusses zum "UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes").

## b. Législation nationale relative au droit de l'enfant d'être entendu et informé

### Le droit de l'enfant d'être entendu dans une procédure de placement

140. Tous les États membres du Conseil de l'Europe qui ont répondu au questionnaire pour cette étude ont adopté des législations nationales qui prévoient le droit de l'enfant d'être entendu dans des procédures administratives et judiciaires concernant l'enfant. Dans la majorité des pays, la loi détermine l'âge minimal à partir duquel un enfant peut être entendu dans une procédure civile, qui est généralement compris entre 6 et 14 ans. Des limites d'âge sont définies, notamment dans les codes civils et les codes de procédure civile, les lois relatives à la protection de l'enfance ou le droit de la famille. Seuls quelques pays ont choisi de ne pas fixer un âge minimal à partir duquel l'enfant peut être entendu dans le cadre d'une procédure de placement, comme la Suède par exemple<sup>133</sup>.

141. En Suisse, en vertu du code civil et du code de procédure civile, l'enfant est entendu personnellement, de manière appropriée, à moins que son âge ou d'autres justes motifs ne s'y opposent (article 314a du code civil et article 298 du code de procédure civile). Le Tribunal fédéral a émis la recommandation selon laquelle un enfant peut en principe être entendu dès l'âge de six ans, bien qu'il puisse être nécessaire d'entendre un enfant qui est un peu plus jeune, par exemple lorsqu'il a plusieurs frères et sœurs qui sont entendus et qu'il est âgé d'un peu moins de six ans.

142. Le code civil italien prévoit différentes limites d'âge à partir desquelles les enfants ont le droit d'être entendus dans une procédure. L'article 315-bis, paragraphe 3, prévoit le droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les affaires et procédures concernant l'enfant dès l'âge de 12 ans. Les enfants plus jeunes sont entendus lorsqu'on considère que l'enfant a la capacité de discernement nécessaire. Les limites d'âges sont plus ou moins élevées selon le contexte et elles oscillent entre 10 et 14 ans. Un enfant qui a moins de 12 ans peut être entendu si le juge estime l'enfant capable de discernement. Chaque cas étant unique, le législateur italien a délibérément décidé de laisser au juge le soin d'apprécier la capacité de discernement de l'enfant, et cette appréciation est considérée comme plus importante que l'âge de l'enfant pour orienter le juge dans sa décision d'entendre ou non l'enfant. Bien qu'il n'existe actuellement aucune réglementation juridique explicite qui obligerait le juge à motiver sa décision de ne pas entendre l'enfant, la Cour suprême a statué en janvier 2021 qu'une motivation spécifique est requise lorsque le juge décide de ne pas entendre un enfant et que, en l'absence d'une telle motivation, la décision du juge serait considérée comme invalide<sup>134</sup>.

143. En Allemagne, le Parlement fédéral (*Bundestag*) a adopté une loi visant à lutter contre les violences à caractère sexuel à l'égard des enfants, qui apporte des modifications au droit procédural concernant les affaires de garde des enfants et à la procédure de placement. La loi introduit notamment le principe selon lequel les enfants doivent être entendus en personne, quel que soit leur âge, et définit le niveau de qualifications requis des juges aux affaires familiales et des tuteurs ad litem pour les enfants concernés par une procédure de placement.

144. En vertu de la Constitution norvégienne (article 104), les enfants ont le droit d'être entendus sur des questions les concernant, et leur opinion doit être dûment prise en compte eu égard à leur âge et à leur développement. Cette disposition constitutionnelle régit la législation et la pratique en matière de protection des enfants, y compris dans des procédures de placement. La loi relative à la protection de l'enfance dispose que les enfants qui ont atteint l'âge de 7 ans, ou les enfants plus jeunes qui sont capables de se forger leur propre opinion, reçoivent des informations et ont la

<sup>133</sup> Pour un aperçu et une analyse de la participation des enfants aux procédures judiciaires, y compris les procédures civiles, dans les États membres de l'UE, voir : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Une justice adaptée aux enfants, Perspectives et expériences des enfants et des professionnels, 2017.

<sup>134</sup> Italie, Cour suprême, Cassazione, Sez. 1 - , Ordinanza No. 1474 of 25/01/2021 (Rv. 660431 - 01); Sez. 1 - , Ordinanza No. 16410 of 30/07/2020 (Rv. 658563 - 01) 3 – 01.

possibilité d'exprimer leur point de vue avant qu'une décision sur des questions les concernant ne soit prise. L'avis de l'enfant est dûment pris en considération selon son âge et sa maturité (articles 1-6 et 6-3). Ces dispositions s'appliquent à toutes les mesures, décisions et procédures relatives à la protection de l'enfance. Le ministère norvégien de l'enfance et de la famille a récemment présenté une proposition de nouvelle loi sur la protection de l'enfance. Le projet de loi propose de supprimer la limite d'âge de 7 ans pour l'audition des enfants. Dans les travaux préparatoires, le ministère a souligné que le service de protection de l'enfance doit informer l'enfant et parler avec lui à tous les stades de l'affaire.

145. Afin de faciliter la participation de l'enfant aux décisions qui le concernent pendant son placement, l'enfant a le droit d'être assisté par une personne de confiance, un rôle défini en vertu de l'article 6 de la loi norvégienne relative à la protection de l'enfance. Cette personne doit permettre à l'enfant de se sentir en sécurité afin qu'il puisse exprimer plus facilement son point de vue dans son propre dossier (article 8 de la loi). En vertu de l'article 11 de la loi, la personne de confiance aide l'enfant à exprimer son point de vue et vise à s'assurer que le point de vue de l'enfant et son expérience sont présentés. La personne de confiance est choisie par l'enfant et doit avoir au moins 18 ans, qui est l'âge de la majorité en Norvège. Les parents qui ont été privés de la garde de l'enfant ne peuvent pas être la personne de confiance, et le service chargé de la protection de l'enfance peut empêcher qu'une personne soit désignée s'il existe un risque d'atteinte aux intérêts de l'enfant (article 10 de la loi).

146. Le ministère norvégien des Enfants et des Familles a publié des lignes directrices qui contiennent des avis pratiques à l'intention des professionnels qui s'entretiennent avec des enfants dans le cadre de la protection de l'enfance<sup>135</sup>. La Direction des enfants, de la jeunesse et des affaires familiales a publié un guide pour la conduite d'entretiens avec des enfants dans les affaires concernant le contrôle social négatif, le mariage forcé et la violence liée à l'honneur<sup>136</sup>.

147. Le service de protection de l'enfance a l'obligation de faciliter la participation de l'enfant (article 6 de la loi). L'enfant a la possibilité de participer, mais il ne doit subir aucune pression en ce sens. Les Services de protection de l'enfance sont tenus de consigner la participation de l'enfant dans un dossier. Les pièces versées au dossier doivent indiquer si l'enfant a eu la possibilité de participer, sur quelles questions il a été entendu, et quel était son avis (article 7 de la loi).

148. Dans son observation générale n° 12 sur le droit de l'enfant d'être entendu, le Comité des droits de l'enfant « ... décourage les États parties d'adopter, que ce soit en droit ou en pratique, des limites d'âge de nature à restreindre le droit de l'enfant d'être entendu sur toutes les questions l'intéressant »<sup>137</sup>. Le Comité conseille aux États parties de présumer qu'un enfant a la capacité de se forger une opinion propre et reconnaître qu'il a le droit de l'exprimer. Les États parties seraient ainsi tenus, par l'intermédiaire de leurs institutions et organismes et partenaires privés désignés, de prévoir que l'enfant est automatiquement entendu sur toutes les questions le concernant, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, et de motiver dûment toute exception. Cette position trouve également son pendant dans la jurisprudence du Comité relative aux procédures de communications (*voir chapitre 5.f*). La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant

<sup>135</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/2240b330760646f5a03b254837e73919/snakk-med-meg\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2240b330760646f5a03b254837e73919/snakk-med-meg_web.pdf).

<sup>136</sup> Voir :

[https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ\\_sosial\\_kontroll\\_tvangsekteskap\\_og\\_aresrelatert\\_vold\\_en\\_veileder\\_til\\_barnevern\\_stjenesten/Verktoykasse/Samtale\\_og\\_kartleggingsverktoy/Guide\\_samtale\\_med\\_barn/](https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Negativ_sosial_kontroll_tvangsekteskap_og_aresrelatert_vold_en_veileder_til_barnevern_stjenesten/Verktoykasse/Samtale_og_kartleggingsverktoy/Guide_samtale_med_barn/). Le guide repose sur le "Barnesamtalen" (« L'entretien avec l'enfant »), il est disponible et a été élaboré en collaboration avec le Centre norvégien pour les études sur la violence et le stress post-traumatiques,

[https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/samtaler\\_med\\_barn/nkvtbsarnesamtalen2007.pdf](https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/samtaler_med_barn/nkvtbsarnesamtalen2007.pdf).

<sup>137</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 1<sup>er</sup> juillet 2009, par. 21.

(article 12) s'abstient de fixer des limites d'âge et accorde à tout enfant "capable de discernement" le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant et prévoit que les opinions de l'enfant doivent être dûment prises en considération "eu égard à son âge et à son degré de maturité".

149. Le Comité note que la recherche a montré comment « le degré de compréhension des enfants n'est pas lié de manière uniforme à leur âge biologique »<sup>138</sup>. En réalité, la recherche a montré que les enfants sont généralement en mesure de se souvenir des événements qu'ils ont vécus et des émotions qu'ils ont ressenties. Ils sont capables de rendre précisément compte de leur expérience même à un jeune âge, même si la capacité de l'enfant à livrer un récit spontané et à résister aux questions suggestives de la personne qui l'interroge évolue considérablement avec l'âge. La capacité des enfants à livrer des informations précises et à partager ce dont ils se souviennent dépend de plusieurs éléments. Le lieu et l'environnement dans lequel l'entretien ou l'audition se déroulent sont fondamentaux. Un lieu spécialement aménagé pour les enfants, avec le moins de distractions possibles, offre les conditions les plus propices pour entendre ou interroger un enfant dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire. Des services de soutien devraient être mis à la disposition de l'enfant avant, pendant et après l'audition, conformément aux besoins et à l'intérêt supérieur de l'enfant. L'élément le plus important qui influence la précision et la fiabilité de la déclaration d'un enfant est la capacité de la personne qui l'interroge à obtenir des informations et la volonté et la capacité de l'enfant à les divulguer. La recherche dans ce domaine a révélé des principes et des règles fondamentaux que les professionnels doivent observer pour influencer positivement la volonté et la capacité de l'enfant à exprimer son point de vue et à faire part de ses souvenirs. Ces principes et règles constituent la base des protocoles d'entretien reposant sur des éléments probants, qui guident la personne qui mène l'entretien pas à pas lors de l'entretien et contribuent à créer des conditions propices à la prise de parole de l'enfant et à une déclaration précise<sup>139</sup>.

150. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants soutiennent l'idée selon laquelle l'audition de l'enfant est généralement dans son intérêt supérieur<sup>140</sup>.

151. Compte tenu de l'état actuel des connaissances dans le domaine de la recherche, le Comité d'experts pourrait envisager de recommander que les âges minimaux fixés par la loi, déterminant le droit de l'enfant d'être entendu dans une procédure de placement, soient revus et supprimés. En outre, des recommandations sur la communication et l'audition adaptées aux enfants dans le contexte d'une procédure de placement pourraient être intégrées dans le guide pratique qui sera rédigé par le Comité d'experts, pour veiller à ce que les enfants soient en mesure d'exercer ce droit de manière effective et significative. Des orientations sont nécessaires en particulier sur l'évaluation de la capacité de discernement de l'enfant, lorsqu'elle est prévue par la loi, par l'autorité compétente et par des approches multi-professionnelles.

---

<sup>138</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 1<sup>er</sup> juillet 2009, par. 29.

<sup>139</sup> Lamb, Michael E., Orbach, Y., Hershkowitz, I., Esplin, P.W., Horowitz, D., Structured forensic interview protocols improve the quality and informativeness of investigative interviews with children: A review of research using the NICHD Investigative Interview Protocol, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/entrez/eutils/elink.fcgi?dbfrom=pubmed&retmode=ref&cmd=prlinks&id=18023872>.

<sup>140</sup> Conseil de l'Europe, Lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants, 2011. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 1<sup>er</sup> juillet 2009.

Le droit de l'enfant de chercher des informations et d'y accéder dans le cadre d'une procédure de placement

152. L'accès des enfants à l'information est une condition préalable fondamentale à l'exercice de leurs droits et à leur participation effective aux décisions et procédures les concernant. Le droit de l'enfant de chercher, recevoir et transmettre des informations (Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, article 17) est un droit fondamental de l'enfant et une garantie procédurale de la participation des enfants aux procédures administratives et judiciaires. Pour être en mesure d'exercer effectivement leurs droits, les enfants ont besoin d'accéder à des informations dans une langue qu'ils comprennent et qui sont adaptées à l'âge de l'enfant et à leur développement. Pour empêcher toute discrimination lors de la communication d'informations aux enfants, les prestataires de services doivent tenir compte de l'origine nationale et sociale de l'enfant, de son sexe et de sa culture, ainsi que des éventuels actes de violence qu'il aurait subis et des atteintes à la santé ou traumatismes qui en résultent<sup>141</sup>. Les fonctionnaires et les prestataires de services sont donc mis au défi d'évaluer les besoins spécifiques des enfants en matière de communication et d'information et d'adapter le langage, les méthodes et le contenu de leur communication en conséquence<sup>142</sup>.

153. Dans les procédures de placement, les travailleurs sociaux et les juges, ainsi que les enfants et leurs parents, se basent sur les informations pour évaluer les situations, attribuer de l'importance à différents éléments, points de vue et intérêts légitimes et prendre des décisions. Le Comité des droits de l'enfant souligne que les États parties doivent « veiller à ce que l'enfant reçoive toutes les informations et les conseils nécessaires pour prendre une décision qui serve son intérêt supérieur »<sup>143</sup>.

154. L'accès effectif à l'information est lié à plusieurs obligations de l'État qui présentent directement ou indirectement un intérêt pour s'assurer que toutes les garanties procédurales sont adaptées aux besoins de l'enfant. Pour cela, des informations utiles doivent être communiquées sur le droit d'accéder à une représentation juridique, d'accéder à la documentation et au raisonnement juridique de la procédure, ainsi que sur l'accès à des voies de recours. Le Comité des droits de l'enfant a noté, par exemple, que lors de la préparation en vue de l'audition d'un enfant dans une procédure judiciaire, les autorités compétentes doivent veiller à ce que l'enfant soit informé de son droit d'être entendu et de la manière dont les opinions exprimées par l'enfant seront utilisées et prises en considération. L'enfant doit être informé qu'il a la possibilité d'être entendu soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. En outre, l'enfant doit être informé sur les aspects pratiques de l'audition, tels que la date et l'heure, le lieu, les modalités de l'audition et les participants présents ou qui suivent l'audition retransmise en vidéo depuis une autre pièce. L'enfant doit aussi être informé des éventuelles conséquences des choix qu'il fait et des incidences que l'opinion qu'il aura exprimée aura sur les décisions et l'issue du processus. Les enfants doivent aussi être informés, bien que leur avis soit sollicité et pris en considération, qu'ils ne sont pas responsables des décisions prises par un travailleur social ou un juge<sup>144</sup>.

155. Les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas encore adopté d'approche uniforme pour informer les enfants sur les procédures de placement et leurs droits. De nombreux pays ont légiféré sur le droit à l'information essentiellement en rapport avec l'audition de l'enfant par l'autorité

<sup>141</sup> Conseil de l'Europe, *Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants*, 2010.

<sup>142</sup> Conseil de l'Europe, *Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration, Manuel à l'usage des professionnels de terrain*, Building a Europe for and with Children, 2018.

<sup>143</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12,

1<sup>er</sup> juillet 2009, paragraphe 16, disponible à l'adresse suivante :

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>.

<sup>144</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 1<sup>er</sup> juillet 2009, paragraphes 41, 42, 45.

judiciaire. Lorsque l'enfant est assisté par un représentant ou un tuteur, l'obligation d'informer l'enfant est généralement associée à cette personne. Une étude de l'UE réalisée en 2012 a relevé un niveau important d'incertitude quant aux rôles et responsabilités des professionnels et aux personnes qui fournissent des informations aux enfants et aux parents impliqués dans des procédures civiles<sup>145</sup>.

156. En Norvège, le règlement relatif à la participation et à la personne de confiance définit les détails de la participation de l'enfant à une procédure de placement. En vertu de l'article 4 du règlement, l'enfant reçoit, le plus tôt possible, des informations compréhensibles sur les situations dans lesquelles l'enfant peut exprimer son opinion, sur le dossier et sur la situation de l'enfant, les services auxquels l'enfant peut accéder, les droits de l'enfant, et quels sont les choix qui doivent être faits et les décisions prises, ainsi que leurs conséquences éventuelles.

157. Au Monténégro, l'autorité de tutelle est tenue, en vertu de l'article 164 de la loi sur la famille, avant de décider du placement de l'enfant dans une famille d'accueil, de donner à l'enfant toutes les informations dont il a besoin pour se faire sa propre opinion sur le placement, de permettre à l'enfant d'exprimer librement son point de vue en ce qui concerne le placement et de tenir dûment compte du point de vue de l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité.

158. Il ressort d'une étude réalisée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains sur l'application de l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant que la communication d'informations aux enfants diffère d'un canton à l'autre et au sein même des cantons, en ce qui concerne le moment de la procédure auquel des informations sont fournies, qui bien souvent ne concernent que l'audition, et la manière dont elles sont communiquées. Dans la majorité des cas, les parents ou, le cas échéant, le tuteur ou le représentant de l'enfant, communiquent des informations à l'enfant. La pratique qui consiste à communiquer des informations sur une décision de placement n'est pas uniformisée. Les informations sont données soit oralement soit par écrit. Vers l'âge de 12-14 ans, les enfants sont informés de la décision par écrit, conformément à la pratique judiciaire générale, et parfois également personnellement<sup>146</sup>.

159. Un projet de recherche européen a confirmé des conclusions similaires pour l'Italie et d'autres pays européens. L'analyse de la législation pertinente en Italie, réalisée par l'Université de Gênes dans le cadre du projet MiRI a révélé que le droit de l'enfant de chercher et de recevoir des informations concernant la procédure civile est pris en considération essentiellement en lien avec l'audition de l'enfant par le juge. La communication régulière d'informations avant, pendant et après la procédure n'a pas encore été réglementée par la législation<sup>147</sup>. Lorsque l'information est liée à l'audience, les enfants qui ne sont pas entendus par le juge, par exemple en raison de leur jeune âge, risquent de ne pas être informés.

160. Cette limitation plonge les prestataires de services pour les enfants et les familles dans l'incertitude juridique quant à leur rôle qui vise à s'assurer que les enfants qui participent à une procédure civile sont dûment informés sur leurs droits, sur la procédure en tant que telle et l'éventuelle issue. Contrairement aux juges, les prestataires de services s'investissent généralement auprès de l'enfant pendant une période plus longue. Il serait essentiel de définir le rôle qu'ils jouent dans la fourniture d'informations adaptées aux enfants pour garantir le droit de l'enfant à l'information, en tant que droit de fond et garantie procédurale. La communication d'informations et la consultation connexe de l'enfant constituent une condition essentielle pour garantir un continuum de services, en vue de la prévention, de la protection et de l'autonomisation des enfants concernés

---

<sup>145</sup> Voir également : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Une justice adaptée aux enfants, Perspectives et expériences des enfants et des professionnels, 2017.

<sup>146</sup> Étude citée dans la réponse de la délégation suisse au questionnaire de l'enquête du Conseil de l'Europe.

<sup>147</sup> Pesce, F., Maoli, F., Bendinelli, R., *Children's right to information in civil proceedings in Italy*, National Report Italy, MiRI – Minor's Right to Information in EU Civil Actions, Université de Gênes, janvier 2021.

par une procédure civile. Le Comité d'experts pourrait envisager d'introduire des garanties spécifiques et des orientations sur cette question dans l'instrument politique et/ou le guide pratique qui seront élaborés.

### c. Publications adaptées aux enfants

161. Le Conseil de l'Europe ne cesse d'enrichir sa bibliothèque de publications adaptées aux enfants concernant différentes questions thématiques, comme les droits des enfants dans l'environnement numérique, le droit d'être protégé contre la violence, et les droits des enfants et des jeunes accueillis en protection de l'enfance<sup>148</sup>.

162. Les publications adaptées aux enfants permettent de compléter la communication d'informations entre les prestataires de services et les enfants. Elles comprennent des brochures distribuées aux enfants, des vidéos, des informations accessibles par le biais des médias sociaux ou d'applications, ainsi que d'autres supports imprimés ou numériques. Les publications adaptées aux enfants contribuent au flux d'informations, à la communication et à la compréhension mutuelle des enfants et des prestataires de services, notamment dans l'environnement numérique. Elles permettent aussi aux enfants de mener une réflexion sur les informations qu'ils ont reçu verbalement d'un prestataire de services et de poser des questions en vue d'un entretien de suivi avec le prestataire.

163. En Belgique (Flandres), des brochures adaptées aux enfants ont été élaborées pour expliquer les différents prestataires de services aux enfants et leur fonctionnement. Dans ces brochures, le nom et les coordonnées de la personne de référence clé de l'enfant chez un prestataire de services spécifique peuvent être renseignés. Les documents adaptés aux enfants, qui expliquent les droits des enfants placés, ont été élaborés avec l'aide d'enfants qui ont été placés.

164. En Irlande, l'Agence pour l'enfance et la famille a élaboré des documents adaptés aux enfants pour expliquer le rôle de l'agence et ce que font les travailleurs sociaux. Les documents comprennent la charte nationale des enfants et une charte nationale des jeunes. L'agence a également développé un site web pour les enfants ([changingfutures.ie](http://changingfutures.ie)) qui donne des informations sur les mesures adoptées par le système de protection et de prise en charge des enfants. Les enfants ont aussi été consultés étroitement en vue de l'élaboration, par des enfants accueillis en protection de l'enfance, de ressources spécifiques destinées aux enfants accueillis en protection de l'enfance<sup>149</sup>.

165. En Italie, le ministère national du travail et de la politique sociale a élaboré un guide adapté aux enfants qui sont placés en famille d'accueil. Ce livret est destiné aux prestataires de services travaillant avec des enfants placés en famille d'accueil. Il vise à informer les enfants, dans un langage simple et direct et à l'aide d'illustrations, de ce qu'est le placement en famille d'accueil et de la manière dont eux et leur famille d'origine peuvent utiliser le placement temporaire en famille d'accueil comme une occasion de se sentir mieux et de gagner en confiance pour gérer leur propre situation<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Conseil de l'Europe, publications adaptées aux enfants, <https://www.coe.int/fr/web/children/child-friendly-materials>.

<sup>149</sup> Voir, à titre d'exemple, <https://www.tusla.ie/publications/tactic/> et [https://www.tusla.ie/uploads/content/3181-TUSLA\\_YouthStrategy\\_LEAFLET-POSTER\\_HR.pdf](https://www.tusla.ie/uploads/content/3181-TUSLA_YouthStrategy_LEAFLET-POSTER_HR.pdf)

<sup>150</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Ministry of Labour and Social Policies], Istituto degli Innocenti, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, Versione per Bambine, bambini, ragazze e ragazzi [Guidelines for foster care, Version for children and adolescents]*, 2018, [lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/minorenni-fuori-famiglia/Documents/etr-Linee-Indirizzo-affido-easy.pdf](http://lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/minorenni-fuori-famiglia/Documents/etr-Linee-Indirizzo-affido-easy.pdf). Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali [Ministry of Labour and Social Policies], *L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità Promozione della genitorialità positiva Versione Easy to Read – Facile da leggere [Services for children and families in a situation of vulnerability; Promotion of positive parenting]*, 2019, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/sostegno-alla-genitorialita/Documents/Linee-Indirizzo-famiglie-vulnerabili-Easy.pdf>.

166. En Suisse, des brochures d'information sur l'audition de l'enfant dans le cadre d'une procédure de placement sont disponibles depuis 2007. Elles s'adressent aux enfants de différentes tranches d'âge (de cinq à treize ans). Une brochure d'information est également mise à disposition des professionnels. Unicef Suisse et l'Institut Marie Meierhofer pour l'enfance ont rédigé cette publication dans les trois langues nationales. Les brochures contiennent des informations claires et axées sur les différents groupes, et expliquent en quoi consiste l'audition d'un enfant et comment les parents peuvent y préparer leurs enfants. Elles contiennent aussi des outils spécifiques, comme des modèles de lettres d'invitation pour les enfants et les parents<sup>151</sup>.

167. En Suède, le Conseil national de la santé et de la protection sociale gère le site web « Koll par soc », qui informe les enfants et les jeunes sur les services sociaux. Le site web a été créé il y a plusieurs années et il fait actuellement l'objet d'une amélioration pour le rendre plus accessible aux enfants et aux jeunes et aussi plus compatible avec les écrans de téléphones portables. Le Conseil national de la santé et de la protection sociale a consulté des enfants et des jeunes et les a associés au développement du site web.

168. La Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux de l'UE ont développé du matériel adapté aux enfants, qui devrait être pris en considération pour le développement de matériel supplémentaire<sup>152</sup>. Du matériel adapté aux enfants est en cours d'élaboration dans le cadre de nombreux projets cofinancés par l'UE. Pour obtenir une vue d'ensemble du matériel adapté aux enfants existant en Europe, une compilation de ce matériel pourrait être envisagée afin d'en faciliter l'accès aux enfants, aux parents et aux professionnels.

169. Plusieurs États membres (Estonie, Islande, Irlande) ont insisté, dans leurs réponses à l'enquête, sur la nécessité générale de renforcer la communication d'informations aux enfants concernés par des procédures de placement, et ont confirmé qu'ils avaient un intérêt à ce qu'une procédure standardisée soit définie pour fournir des informations aux enfants et/ou des publications adaptées aux enfants. Il s'agit donc clairement d'un domaine sur lequel le Comité d'experts pourrait décider de concentrer ses efforts, en plus de l'élaboration d'un instrument politique et/ou d'un guide pratique.

#### **d. Modèles de services, méthodes de travail et outils applicables aux procédures de placement**

170. Dans le cadre des procédures de placement, des décisions importantes dépendent de la qualité de plusieurs éléments : l'analyse du dossier et le processus décisionnel, la communication et les interactions des fonctionnaires et des prestataires de services avec l'enfant et les membres de la famille, et la collaboration ainsi que la coordination entre les différents prestataires de services et les agents de l'État. Les modèles ou protocoles de coopération interagences et multidisciplinaires sont particulièrement importants pour garantir qu'une évaluation complète du cas et une expertise multi-professionnelle éclairent le processus de prise de décision sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Il n'est pas rare que les évaluations nécessitent la collaboration de prestataires de services et d'autorités publiques dans différentes villes et régions des États membres et au-delà des frontières. Tous ces facteurs sont déterminants pour la pertinence et la pérennité des décisions prises et des services assurés en conséquence.

171. Dans les procédures engagées pour limiter les responsabilités parentales et pour placer un enfant, l'analyse du dossier et le processus décisionnel incombent généralement aux travailleurs sociaux, aux personnes chargées de la protection des enfants, aux services de tutelle et aux

<sup>151</sup> <http://www.unicef.ch/de/information/publikationen/kinderrechte/anhoerungsbroschueren/index.cfm>.  
<https://www.unicef.ch/de/shop/publikationen>.

<sup>152</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, Children, Youth and Older People, [Highlights](#).

autorités judiciaires. Tous assurent un ensemble de services allant de l'identification des familles à risque, à l'accompagnement, au renforcement des capacités de la famille et à la protection de l'enfant grâce à des services spécialisés, facultatifs ou obligatoires : le suivi de la situation de l'enfant, la limitation des responsabilités parentales, le placement d'urgence de l'enfant, temporaire, à plus long terme ou permanent, et le réexamen périodique des décisions de placement pour adapter les services fournis à l'évolution des capacités et des besoins de l'enfant ainsi que pour étudier la possibilité de réunir la famille. Les procédures de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant sont décisives pour déterminer le type de placement de l'enfant, comme le placement dans une famille d'accueil, dans un foyer ou dans des arrangements de soins informels, la non-séparation des frères et sœurs, ainsi que les droits de contact et de visite des parents et des autres membres de la famille.

172. Dans de nombreux États membres, la tendance est à l'application de méthodes basées sur des éléments factuels, qui ont été mises au point, testées et affinées à l'aide de données empiriques, et qui ont permis d'améliorer la qualité des services fournis et des résultats obtenus pour les enfants, les familles et les prestataires de services professionnels. Certains de ces outils orientent les prestataires de services vers une transformation de leurs propres rôles, attitudes et comportements professionnels afin qu'ils endossent progressivement un rôle de facilitateur chargé d'amener les enfants et les familles à assumer leurs responsabilités dans la résolution des problèmes et défis auxquels ils sont confrontés. Certains modèles de services montrent que les enfants, dès l'enfance, et les parents peuvent être des utilisateurs compétents de ces services à condition de bénéficier du soutien nécessaire pour pouvoir participer et être impliqués en fonction de l'évolution de leurs capacités. Il est essentiel de consulter les enfants et les parents et de les associer à la planification des services fournis pour comprendre de quelle façon ceux-ci peuvent leur être utiles et quel accompagnement leur offrir pour instaurer la confiance et la coopération à l'égard des prestataires de services et dans le cadre des procédures <sup>153</sup>.

173. Le Conseil des États de la mer Baltique a noté en 2015, après examen des éléments factuels recueillis dans 11 États membres, que l'atténuation de la pauvreté, les programmes de visites à domicile, les programmes d'éducation parentale sur la discipline positive et sur le rôle de parent pouvaient avoir un effet très appréciable sur la stabilisation de la famille, faire de celle-ci un lieu sûr pour l'enfant et empêcher ainsi qu'il en soit éloigné <sup>154</sup>.

174. La Recommandation CM/Rec(2011)12 du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles favorise une approche reposant sur les droits de l'enfant dans la planification, la prestation et l'évaluation des services sociaux. La recommandation a pour objet de « veiller à ce que les services sociaux proposés tiennent compte des opinions de l'enfant compte tenu de l'âge de l'enfant, de son degré de maturité et de compréhension, de ses besoins ainsi que de sa situation individuelle ». Elle définit les « services sociaux adaptés aux enfants » comme étant des « services sociaux destinés à garantir le respect, la protection et la jouissance des droits de chaque enfant, notamment le droit aux prestations, à la participation et à la protection et au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant »<sup>155</sup>.

175. Tandis que cette étude se concentre avant tout sur les évaluations et décisions officielles visant à définir les services à fournir conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, ce chapitre

<sup>151</sup> Wenke, Daja, [Les prestataires de services en tant que défenseurs de l'enfance non violente](#), *Fourniture de services aux enfants et aux parents pour mettre fin aux châtiments corporels, Non-Violent Childhoods Project*, Conseil des États de la mer Baltique, 2018, p. 13-14. Pour plus d'informations, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Mapping Child Protection Systems in the EU*, 2015.

<sup>152</sup> Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region*, document de référence, 2015, p. 44.

<sup>155</sup> Recommandation du Conseil de l'Europe [CM/Rec\(2011\)12](#) sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, 2011, p. 5, I.3. et p. 6, II.5.

offre quant à lui un aperçu des modèles de services, des méthodes de travail et des outils qui sont employés dans les États membres du Conseil de l'Europe pour l'évaluation, la planification de la prise en charge et la prestation de service. Les méthodes de travail et les modèles de services évoqués sont destinés à soutenir et renforcer les capacités des familles, à éviter le placement des enfants et à protéger ceux qui ont été placés. Étant donné que le Comité devra élaborer des orientations en s'appuyant sur la pratique, le choix des exemples a été guidé par le souci d'inventorier les méthodes qui sont basées sur des éléments factuels et axées sur les droits, sur les enfants et sur les besoins de chacun d'entre eux tout en aidant les responsables et les professionnels à assumer les rôles exigeants qui leur incombent.

### La procédure de détermination de l'intérêt supérieur selon les normes internationales

176. La détermination de l'intérêt supérieur s'entend, conformément aux lignes directrices internationales existant dans ce domaine, comme une procédure en deux étapes consistant en une analyse complète du dossier (évaluation de l'intérêt supérieur) et en un processus décisionnel formel<sup>156</sup>.

177. Le Comité des droits de l'enfant souligne que l'intérêt supérieur doit être déterminé à l'aide d'évaluations effectuées par une équipe pluridisciplinaire de professionnels dûment formés et avec la participation de l'autorité judiciaire<sup>157</sup>.

178. L'évaluation de l'intérêt supérieur consiste en une analyse globale du dossier visant à rassembler des données et informations sur la situation de l'enfant et à les vérifier. Elle comprend les étapes et évaluations ci-après, dont la liste n'est pas exhaustive :

- entendre l'enfant,
- évaluer la situation de l'enfant, son histoire et ses besoins,
- mener une enquête sociale et évaluer la situation familiale,
- recueillir des éléments factuels, par exemple à l'aide d'un examen médico-légal et d'un entretien,
- évaluer les risques et la sécurité de l'enfant,
- cartographier les sources de soutien, les compétences et les ressources en vue de l'autonomisation,
- procéder à des évaluations et une surveillance continues des services de suivi pour pouvoir les ajuster en fonction de l'évolution de la situation de l'enfant.

179. Le processus décisionnel officiel sur l'intérêt supérieur de l'enfant est mené par les autorités de l'État et les décideurs professionnels. Il s'appuie sur l'évaluation préalable de l'intérêt supérieur et vise à déterminer quel est l'intérêt supérieur de l'enfant. En tant que processus décisionnel officiel, la détermination de l'intérêt supérieur, qui comprend une évaluation du cas qui peut nécessiter une mise à jour périodique, est entourée de garanties procédurales (voir Chapitre 5.h).

180. Pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant, les personnes chargées de se prononcer doivent pondérer les divers droits, besoins et intérêts légitimes qui ont été recensés lors de l'analyse du

<sup>156</sup> Voir en particulier : Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), [CRC/C/GC/14](#), 2013. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « *Que peuvent faire les États pour assurer le respect de l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe* », 2014. Conseil des États de la mer Baltique, [Guidelines on the Human Rights and Best Interests of the Child in Transnational Situations](#) Council of the Baltic Sea States Children's Unit and Expert Group for Cooperation on Children at Risk, 2015.

<sup>157</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), [CRC/C/GC/14](#), 2013, par. 64.

dossier. Pour faciliter cet équilibre entre droits et intérêts, les lignes directrices internationales conseillent de tenir compte des points suivants :

- le risque de préjudice l'emporte sur d'autres facteurs,
- le droit de l'enfant d'être élevé par ses parents et de rester en contact avec sa famille est un principe fondamental,
- les questions de santé, d'éducation et de vulnérabilités doivent être pondérées,
- la continuité et la stabilité de la situation de l'enfant sont importantes<sup>158</sup>.

181. Le Comité des droits de l'enfant a établi une liste plus détaillée de critères à prendre en considération pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. Il souligne en outre que nombre de ces critères sont liés à des droits spécifiques de l'enfant (voir chapitre 6.1, tableau 1)<sup>159</sup>.

182. Il ressort de l'étude, fondée sur l'examen des méthodes et droits nationaux, que le Comité d'experts peut prendre en compte un ensemble d'éléments susceptibles de venir étayer la procédure de détermination de l'intérêt supérieur, avec ou sans hiérarchisation desdits éléments :

- a. les informations et éléments factuels recueillis dans tel ou tel dossier durant la phase d'évaluation, y compris le point de vue de l'enfant et autres déclarations pertinentes ;
- b. le cadre normatif sur les droits de l'enfant qui est en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe et lié aux textes internationaux, européens et nationaux applicables ainsi qu'aux lignes directrices et recommandations faisant autorité dans ce domaine ;
- c. les connaissances scientifiques et les éléments factuels empiriques relatifs au développement et aux besoins des enfants ;
- d. les considérations sociales et culturelles entrant en ligne de compte pour définir ce que sont une « vie agréable » et une « enfance agréable », lesquelles peuvent varier d'une culture, d'une religion, d'un pays, d'un individu et d'un peuple à l'autre<sup>160</sup>.

#### **Exemples de pratiques : démarches nationales tenant compte de la culture dans la détermination de l'intérêt supérieur**

183. Reconnaisant l'importance de promouvoir l'égalité de prise en charge et d'éviter la discrimination en matière de prise en charge alternative, le Gouvernement de **l'Irlande** a inclus celle-ci dans la Stratégie nationale 2017-2021 d'intégration des Roms et des Gens du voyage. Une section de la stratégie exige de l'Agence pour l'enfance et la famille qu'elle examine les incidences en termes de droits humains et d'égalité de ses politiques, services, procédures et pratiques. Par conséquent, les modalités de prise en charge alternative que prévoit l'Agence doivent trouver un équilibre entre la nécessité de reconnaître et de respecter la diversité sociale et culturelle et la nécessité de promouvoir et d'assurer l'intérêt supérieur de l'enfant. À cet effet, l'Agence s'est engagée à consulter les communautés des Roms et des Gens du voyage lors de l'élaboration du plan de mise en œuvre de la Stratégie afin de trouver des solutions culturellement

<sup>158</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), [CRC/C/GC/14, 2013](#). Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « *Que peuvent faire les États pour assurer le respect de l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe* », 2014.

<sup>159</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), [CRC/C/GC/14, 2013](#), chapitre V.A.1 et par. 44.

<sup>160</sup> Skivenes, Marit et Line Marie Sørdsdal, [The Child's Best Interest Principle across Child Protection Jurisdictions](#), [Human Rights in Child Protection](#), 2018, p. 59-88.

appropriées pour les enfants de ces communautés qui sont placés en application des dispositions de la loi de 1991 sur l'enfance<sup>161</sup>.

184. La Direction **norvégienne** pour l'enfance, la jeunesse et les affaires familiales a diffusé un plan d'action 2016-2021 destiné à améliorer la confiance entre les minorités nationales et les services de protection de l'enfance, notamment dans le contexte du soutien familial et des procédures de placement<sup>162</sup>.

185. En **Finlande**, le peuple sâme est reconnu en tant que groupe indigène et représenté par un parlement. On estime que ce statut a permis de préserver le droit des enfants sâmes à pratiquer leurs propres langues et culture dans le cadre de l'application des mesures de protection de l'enfance. Sur le territoire sâme, au nord de la Finlande, des travailleurs sociaux parlant le sâme accompagnent les familles sâmes, notamment en matière d'accueil et de protection de l'enfance. Les services sociaux destinés aux familles sâmes ont été spécifiquement mis en place pour que ces familles puissent servir de ressources dans l'offre de services et pour instaurer des réseaux de soutien pour les familles dans le besoin. Lorsque des enfants ont besoin d'être placés, les services sociaux s'assurent qu'ils le sont dans leur propre milieu linguistique et culturel. Le Parlement sâme a indiqué que cette démarche avait donné de bons résultats chez les enfants et les familles, même dans les zones où de nombreuses familles ont besoin d'assistance sociale et où le taux de prise en charge alternative est élevé. Afin d'assurer un soutien continu et une intervention rapide, le Parlement sâme a insisté sur la nécessité d'allouer des ressources de façon durable<sup>163</sup>.

### Lignes directrices et outils nationaux pour l'analyse des dossiers, la détermination de l'intérêt supérieur et les plans de prise en charge

#### **Cadre d'évaluation pour les enfants dans le besoin**

186. Le cadre d'évaluation pour les enfants dans le besoin a été testé et jugé positif dans un certain nombre d'États membres, notamment l'Estonie, la Suède et le Royaume-Uni. Il aide les travailleurs sociaux à améliorer la sécurité, le bien-être et le développement de l'enfant. L'évaluation est axée sur les questions physiques, psychologiques, émotionnelles, cognitives et éducatives ainsi que sur la santé de l'enfant, sa situation socio-économique, ses relations sociales et ses compétences. Cet outil guide les travailleurs sociaux dans l'analyse de la question de savoir quelle influence le milieu familial et social a sur la situation de l'enfant. Il permet d'examiner les capacités des parents, notamment à comprendre et à répondre aux besoins de l'enfant et à créer avec lui des relations positives. Il aide les travailleurs sociaux à appliquer concrètement les principes généraux et par exemple à respecter le point de vue de l'enfant et à faire primer son intérêt supérieur. Il offre des orientations point par point tout au long du processus d'évaluation et indique notamment comment recueillir et analyser les informations et prendre des décisions. Cet outil précise les rôles et responsabilités des différents services et agences entrant en ligne de compte<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> Information communiquée par la délégation de l'Irlande en réponse au questionnaire, 1<sup>er</sup> février 2020.

<sup>162</sup> [https://bufdir.no/globalassets/global/Handlingsplan\\_for\\_a\\_bedre\\_tillit\\_mellom\\_barnevern\\_og\\_etniske\\_minoritetsmiljoer\\_2016\\_2021.pdf](https://bufdir.no/globalassets/global/Handlingsplan_for_a_bedre_tillit_mellom_barnevern_og_etniske_minoritetsmiljoer_2016_2021.pdf)

<sup>163</sup> Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, Examens des rapports soumis par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Quatrièmes rapports périodiques des États parties devant être soumis en 2008, CRC/C/FIN/4, 26 mai 2010, par. 215-219.

<sup>164</sup> Department of Health, Department for Education and Employment, Home Office, *Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*, 2000. HM Government, *Working Together to Safeguard Children, A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, 2015. Socialstyrelsen, *Child Welfare in a State of Change, Final report from the BBIC project*, 2012.

## Les besoins des enfants d'abord

187. En Suède, le modèle BBIC (*Barns behov i centrum* / Les besoins des enfants d'abord) a pour effet positif de replacer l'enfant au cœur de la procédure de gestion des dossiers<sup>165</sup>. Le BBIC vise à harmoniser et à normaliser l'évaluation, la planification, la prise de décision et l'examen des dossiers des enfants qui sont placés sous une protection de remplacement. Il fournit une méthode de travail avec les enfants et familles à risque, notamment une structure de gestion des dossiers et une documentation visant à organiser le processus dès le premier signalement et l'évaluation initiale, et jusqu'à la décision de placement de l'enfant ; des réexamens périodiques de la situation de l'enfant et de sa famille d'origine sont prévus. L'objectif est de renforcer la situation de l'enfant dans le système de protection sociale de l'enfance.

188. Le modèle BBIC prévoit l'organisation de réunions de coordination rassemblant, sous la houlette d'un(e) président(e) indépendant(e), une équipe pluridisciplinaire et l'enfant. Ces réunions ont pour objet d'évaluer la situation de l'enfant, d'écouter son point de vue et de se prononcer sur d'éventuels ajustements nécessaires du plan de prise en charge. Le programme BBIC prévoit une structure d'évaluation des besoins de l'enfant ainsi que de planification et de suivi des actions et des services qu'il a été convenu de mettre en place. Il guide les travailleurs sociaux afin que le suivi des enfants placés soit axé sur les besoins de chacun d'eux, qu'il s'agisse d'un placement en institution ou en famille d'accueil. Comme ce modèle est employé dans pratiquement toutes les municipalités suédoises, il aide à harmoniser les pratiques des services locaux. Le programme ayant été évalué et généralisé, il devrait contribuer à ce que l'action des services sociaux de tout le pays s'appuie sur des éléments factuels et des connaissances. Le Conseil national de la santé et de la protection sociale gère le programme en coopération avec les conseils régionaux et les municipalités, avec le soutien financier du gouvernement central.

## Lignes directrices relatives à la détermination de l'intérêt supérieur

189. En Autriche, des lignes directrices interdisciplinaires sont proposées aux professionnels de la protection de l'enfance et autres prestataires de services intervenant dans l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur, notamment dans les procédures de placement. Les lignes directrices sont basées sur l'article 138 du Code civil, qui définit les critères à prendre en compte dans la détermination de l'intérêt supérieur. Elles ont été jugées nécessaires car la détermination de l'intérêt supérieur, même à l'aide des critères définis par la loi, devrait toujours être un processus décisionnel personnalisé.

190. Les lignes directrices insistent sur le fait que l'intérêt supérieur de l'enfant ne doit pas être compris comme une variable fixe et statique mais comme un élément souple dans un ensemble évolutif et spécifique de risques personnels et sociaux et de facteurs de protection. Il n'est donc pas possible de donner une définition catégorique de la notion plurivoque d'intérêt supérieur de l'enfant.

191. Les lignes directrices sont consultables sur un site web réservé aux utilisateurs inscrits<sup>166</sup>. Ce site fait office de centre de documentation complet à l'intention des responsables et des professionnels travaillant dans le secteur. Il donne accès à des outils et des méthodes de travail, par

<sup>165</sup> Edebalk, Per Gunnar, *Children Looked After and Their Right to Participation in Accordance with the UN Convention on the Rights of the Child, Article 12*, document présenté à *Childhoods 2005* à Oslo, en juillet 2005, *Lunds Universitetet, Socialhögskolan, Working-paper serien 2006:1, Lund, 2005*, consulté à l'adresse : <http://www.childcentre.info/projects/institutions/dbaFile12713.pdf> le 15 mai 2015, p. 3-5. Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, Examens des rapports soumis par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Genève, Cinquièmes rapports périodiques des États parties devant être soumis en 2011 : Suède, CRC/C/SWE/5, 5 mai 2014, par. 213-214. Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care, The Baltic Sea States Regional Report*, 2015, p. 34-35.

<sup>166</sup> [Interdisziplinäre Leitlinie Kindeswohl](#) [Lignes directrices interdisciplinaires sur l'intérêt supérieur de l'enfant].

exemple des méthodes d'analyse des dossiers et d'évaluation des risques, il définit les notions et termes essentiels liés à l'intérêt supérieur de l'enfant et aux textes législatifs applicables, et il fournit aux divers groupes de professionnels des orientations quant aux différents besoins de l'enfant ainsi qu'aux outils d'évaluation des besoins dans tel ou tel contexte. Ce sont les besoins de l'enfant qui orientent la planification globale de la prise en charge car ils sont compris comme étant liés aux droits spécifiques de l'enfant ainsi qu'aux responsabilités et obligations des prestataires de services dans la planification, la fourniture et le suivi – axés sur l'enfant – de services destinés aux enfants et aux familles.

192. D'autres États membres ont également élaboré des orientations sur l'intérêt supérieur de l'enfant, comme le Département flamand de la culture, de la jeunesse et des médias et le Centre de connaissances des droits de l'enfant (KeKi) en Belgique, qui ont publié un guide à l'intention des praticiens sur la manière de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant en cinq étapes<sup>167</sup>. L'expérience acquise dans le cadre de l'élaboration et du déploiement de ces documents et d'autres documents d'orientation devrait éclairer le processus de rédaction de l'instrument politique et/ou du guide pratique.

### ***Signs of Safety***

193. La méthode *Signs of Safety* est activement utilisée dans certains États membres, dont l'Irlande et la Belgique. En Irlande, l'Agence pour l'enfance et la famille a adopté « Signs of Safety », qui constitue un modèle de pratique à l'échelon national. Ce modèle exige de placer l'opinion de l'enfant au cœur des mesures de protection prises par les services sociaux. L'enfant doit comprendre la raison de l'intervention des travailleurs sociaux et avoir la possibilité de rencontrer ceux-ci et d'exprimer son point de vue et son opinion. Les travailleurs sociaux doivent permettre à l'enfant de s'exprimer et tenir compte de son âge, de ses capacités et de tout autre éventuel obstacle ou difficulté de communication. Le modèle *Signs of Safety* comprend une série d'outils adaptés à la communication avec les enfants. Pour qu'il soit correctement utilisé, l'Agence pour l'enfance et la famille dispense à son personnel une formation générale sur la participation des enfants et des jeunes, et a créé une boîte à outils à cet effet<sup>168</sup>.

### **Conseil de l'Europe : le Projets de vie pour des mineurs migrants non accompagnés**

194. Le Projets de vie pour des mineurs migrants non accompagnés est un modèle axé sur les enfants que propose le Conseil de l'Europe aux fins d'une coopération interinstitutionnelle et interdisciplinaire en matière de travail social et de planification de la prise en charge<sup>169</sup>. Ce modèle offre une structure judicieuse et pertinente visant à évaluer, comprendre et favoriser l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre d'une prise en charge, ainsi qu'à faciliter l'application de solutions et autres décisions durables concernant l'enfant. Le modèle de projet de vie propose une procédure à plus long terme pour l'analyse des dossiers et la planification de la prise en charge à laquelle l'enfant participe activement, ce qui l'incite à collaborer avec les prestataires de services indépendamment de toute décision en suspens relative à son statut au regard de l'immigration ou de l'asile. Il prévoit un suivi étroit relatif à la sécurité de l'enfant, à son bien-être et à son développement.

<sup>167</sup> Département de la culture, de la jeunesse et des médias et Centre de connaissances des droits de l'enfant (KeKi), *In 5 Stappen naar een Beslissing in het Belang van het Kind* [En cinq étapes vers une décision sur l'intérêt supérieur de l'enfant], 2021.

<sup>168</sup> Informations communiquées par la délégation de l'Irlande en réponse au questionnaire, 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>169</sup> Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2007\)9](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2007 ; Conseil de l'Europe, [Projets de vie pour des mineurs migrants non accompagnés : Manuel à l'usage des professionnels de terrain](#), 2010.

195. La Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés et le manuel qui l'accompagne illustrent bien comment la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant pourrait jeter les bases sur lesquelles s'appuieraient un ensemble de services relatifs à l'analyse des dossiers, à la planification de la prise en charge et au suivi. Les conférences de groupes familiaux sont utilisées dans de nombreux États membres, dont la Belgique et la Norvège<sup>170</sup>.

### Modèles de services et méthodes permettant de renforcer les capacités des familles

#### **Conférences de groupes de familles**

196. Les conférences de groupes de familles sont une méthode évaluée des services sociaux qui permet de résoudre de graves conflits familiaux et d'écartier un risque de placement ainsi que d'aider la famille à rester unie, même après un incident violent. Cette méthode prévoit un cadre structuré permettant d'analyser et de résoudre des conflits ; tous les membres de la famille y sont activement associés avec le soutien des services publics et, le cas échéant, le réseau de soutien social de l'enfant et de la famille. Elle vise à apprendre aux membres de la famille à trouver des solutions à leurs problèmes et à résoudre ces derniers par eux-mêmes. La pratique montre que la méthode est efficace et rentable<sup>171</sup>. Elle est appliquée pour protéger les enfants des violences et améliorer leur bien-être ainsi que celui des autres membres de la famille, et pour éviter le placement des enfants sous une protection de remplacement. Les conférences de groupes familiaux sont utilisées dans de nombreux États membres, dont la Belgique et la Norvège<sup>172</sup>.

197. Dans les conférences des groupes de familles, celles-ci sont considérées comme étant ingénieuses, compétentes et capables de résoudre leurs problèmes avec l'aide des services nationaux officiels ainsi qu'avec le soutien informel des réseaux de soutien sociaux au sein de la famille élargie, du voisinage et de la collectivité. Cette démarche exige que les professionnels repensent leur rôle habituel de gestionnaires de dossiers pour devenir des personnes-ressources qui facilitent, conseillent et surveillent le processus de règlement d'un conflit au sein d'une famille. La méthode repose sur la confiance et les liens familiaux, les réseaux de soutien social des familles et les prestataires de services.

198. La principale tâche consiste, pour la famille, à élaborer un plan d'action prévoyant des activités pour ses différents membres, pour le réseau de soutien social, pour le travailleur social des services de protection de l'enfance ou pour d'autres prestataires de services. Si le plan d'action et l'application qui en est faite ne parviennent pas à améliorer les relations familiales et la situation de l'enfant, le

<sup>170</sup> Voir : Réseau européen sur la conférence de groupe familial. La méthode de la conférence du groupe familial est considérée comme employant et intégrant des approches de justice réparatrice, et a été évaluée positivement avec d'autres approches de justice réparatrice utilisées dans les cas où les enfants sont victimes de violence familiale ou d'autres infractions pénales. Les leçons apprises et les opportunités découlant des approches de justice réparatrice pourraient être prises en compte et explorées plus avant dans les délibérations du Comité d'experts et dans le développement de l'instrument politique et/ou du guide pratique. Voir : Gal, Tali, Child Victims and Restorative Justice, A needs-rights model, Oxford Scholarship Online, 2011.

<sup>171</sup> Initialement mise au point en Nouvelle-Zélande dans les années 1980 et basée sur les traditions des Maoris, cette méthode a été adaptée au contexte norvégien depuis la fin des années 1990 et continue de se répandre en Europe et dans le monde entier. Skaale Havnen, Karen J. et Øivin Christiansen, *Knowledge Review on Family Group Conferencing, Experiences and Outcomes*, Centre régional pour la santé mentale des enfants et des jeunes et pour la protection de l'enfance (RKBU West), Uni Research Health, 2014, p. 9. Linnosmaa, Ismo, Antti Väisänen, Eero Siljander et Jukka Mäkelä, *Effectiveness and costs of preventive services for children and families*, In: Conseil nordique des ministres, *Family Centre in the Nordic Countries, A meeting point for children and families*, 2012, p. 87-97. p. 95. Pour en savoir plus : [https://bufdir.no/en/English\\_start\\_page/The\\_Norwegian\\_Child\\_Welfare\\_Services/family\\_group\\_conference/](https://bufdir.no/en/English_start_page/The_Norwegian_Child_Welfare_Services/family_group_conference/). Vidéo informative disponible dans plusieurs langues : [https://youtu.be/P8Zc8QjJV7Y?list=PLjpNlfx49jGseHOCdMv\\_fK7cSoW1x5OI](https://youtu.be/P8Zc8QjJV7Y?list=PLjpNlfx49jGseHOCdMv_fK7cSoW1x5OI).

<sup>172</sup> Voir : Réseau européen sur la conférence de groupe familial. La méthode de la conférence du groupe familial est considérée comme employant et intégrant des approches de justice réparatrice, et a été évaluée positivement avec d'autres approches de justice réparatrice utilisées dans les cas où les enfants sont victimes de violence familiale ou d'autres infractions pénales. Les leçons apprises et les opportunités découlant des approches de justice réparatrice pourraient être prises en compte et explorées plus avant dans les délibérations du Comité d'experts et dans le développement de l'instrument politique et/ou du guide pratique. Voir : Gal, Tali, Child Victims and Restorative Justice, A needs-rights model, Oxford Scholarship Online, 2011.

travailleur social exécute alors les mesures générales de protection de l'enfance, ce qui signifie qu'en dernier ressort l'enfant risque d'être placé si tel est son intérêt supérieur.

199. Le service de protection de l'enfance peut en outre utiliser les conférences de groupes de familles à divers stades du travail social, par exemple pour trouver une famille d'accueil, dans le cadre d'une enquête, voire en cas d'urgence. Dans une conférence de groupes de familles, le réseau privé de la famille rencontre les pouvoirs publics pour mettre au point un plan destiné à améliorer la situation de l'enfant et de la famille.

200. Il ressort des évaluations que les participants à ces conférences, notamment les enfants, les jugent utiles. Les travailleurs sociaux apprennent à faire confiance aux membres de la famille et à leur confier des responsabilités. Les enfants réagissent positivement et estiment que les séances des conférences de groupes de familles leur donnent davantage l'occasion de participer aux travaux que les méthodes classiques de protection de l'enfance, et qu'il en ressort une meilleure compréhension de leurs points de vue et besoins. L'intervention d'une personne de soutien chargée de veiller au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant améliore la qualité de la participation des enfants, ce que ces derniers jugent utile. Une liste de référence a été établie à partir des travaux de recherche pour aider les travailleurs sociaux et les coordonnateurs à veiller à ce que l'opinion et les besoins de l'enfant soient au cœur de la méthode<sup>173</sup>.

201. En Norvège, plus récemment, les conférences familiales sont également utilisées dans les cas de conflits graves. Il s'agissait au départ d'un projet pilote portant sur 18 cas caractérisés par la violence dans les relations proches, les enfants ayant été témoins de violence entre les parents et/ou ayant été exposés à la violence dans le cadre de leur éducation. Dans plusieurs cas, il y avait un niveau généralement élevé de conflit au sein de la famille, en plus des incidents de violence. Lorsqu'il était impossible d'organiser une conférence familiale commune en raison du niveau élevé de conflit, les participants ont d'abord été placés dans des pièces séparées. Cette approche a été appelée "conférence navette" et est devenue une méthode alternative pour entamer un dialogue entre les parents qui ne se parlaient pas. Elle a été considérée comme une ultime tentative de résolution des conflits avant de soumettre l'affaire à une procédure judiciaire.

202. Le projet pilote a été évalué en 2019. L'évaluation a réaffirmé certains des résultats de l'évaluation précédente de la méthode également pour ce contexte. Ils ont montré que l'utilisation des conférences familiales de groupe, et des conférences navette en particulier, est une première étape importante pour entamer un dialogue dans les cas de violence et de conflit élevé. L'évaluation a également révélé plusieurs autres effets positifs de la méthode. Elle a donné aux parties concernées l'occasion de s'approprier leurs propres problèmes. Le réseau qui entoure l'enfant a appris à connaître le fonctionnement du service de protection de l'enfance, a été tenu au courant de l'évolution du dossier et a reçu des informations utiles sur les effets néfastes de la violence sur les enfants. L'enfant a fait l'expérience d'être vu, entendu et pris au sérieux. Toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont déclaré qu'une conférence familiale était utile, même dans les cas de violence et de conflits graves. La conclusion de l'évaluation est que le projet pilote doit être poursuivi<sup>174</sup>. Aujourd'hui, de plus en plus de services de protection de l'enfance en Norvège

<sup>173</sup> Heino, Tarja, [Family Group Conference from a Child Perspective](#), *Nordic Research Report*, National Institute for Health and Welfare, 2009, p. 121.

<sup>174</sup> Pour plus d'informations sur la méthode et les évaluations, veuillez consulter la Direction norvégienne de l'enfance, de la jeunesse et des affaires familiales (Bufdir), [Bruk av familieråd i vold- og høykonfliktsaker](#), Evaluering av et samarbeidsprosjekt/pilot mellom fem kommuner og Bufetat region øst [Use of family councils in violence and high-conflict cases, Evaluation of a collaborative project / pilot between five municipalities and Bufetat region east], [Slettebø, Tor; Flacké, Astrid; de Flon, Halvor; Negård, Inger Lise; Oterholm, Inger, Familieråd i familievernnet](#), Evaluering av et pilotprosjekt 2013-2015 [[Family Council in family protection, Evaluation of a pilot project 2013-2015](#)].

ont acquis les compétences nécessaires pour utiliser les conférences familiales, même dans les cas de violence et de conflits graves.

203. Compte tenu des risques concrets encourus par l'enfant dans les familles où les niveaux de conflit sont élevés et où l'enfant a déjà été exposé à la violence, la méthode de la conférence de groupe familial requiert la direction confiante et compétente d'un travailleur de la protection de l'enfance bien formé qui peut compter sur le soutien d'un système de protection de l'enfance solide tout en surveillant la sécurité et le bien-être de l'enfant. L'introduction de cette méthode dans des contextes où ces conditions de base ne sont pas garanties peut être liée à des risques pour l'enfant. Lorsque les États membres du Conseil de l'Europe envisagent d'introduire des méthodes de travail qui ont été évaluées positivement dans d'autres États, ces considérations devraient toujours être préparées soigneusement par une analyse de la situation, un renforcement ciblé des capacités des prestataires de services concernés et accompagnées d'un processus de suivi et d'évaluation centré sur l'enfant et fondé sur les droits, dans le respect des normes éthiques et de sécurité.

### **Italie : le programme pluridisciplinaire P.I.P.P.I axé sur la résilience et destiné à éviter le placement d'enfants sous une protection de remplacement**

204. En Italie, le ministère du Travail et des Politiques sociales a élaboré, en coopération avec l'université de Padua (LabRIEF – *Laboratory of Research and Intervention in Family Education*), le programme P.I.P.P.I pour traiter les cas de négligence envers les enfants et éviter un placement sous une protection de remplacement. P.I.P.P.I est un programme de recherche-formation-intervention destiné à éviter le placement des enfants en trouvant un équilibre entre les facteurs de risque et de protection. Il se concentre sur l'accompagnement des parents grâce à des interventions pluridisciplinaires axées sur la résilience. Il s'appuie sur une méthode participative dans laquelle les travailleurs sociaux collaborent avec les parents, les enseignants et divers autres acteurs dans le cadre d'un parcours d'évaluation porteur de transformation et propice au développement des enfants concernés. Pendant ce parcours, chaque prestataire de services devient aussi un chercheur et ses observations sont essentielles à la création d'une communauté de pratique et de recherche. P.I.P.P.I est un programme fortement axé sur l'enfant et la famille, qui permet aux enfants et à leurs parents de s'exprimer. Il démontre l'importance d'une approche intégrée de l'évaluation, de la planification et des services dont bénéficient les familles. Le soutien des pouvoirs publics encourage les différents services, par exemple les écoles et la protection sociale, à travailler ensemble, et il garantit l'obtention d'un soutien financier. Dans le cadre du programme, le soutien parental est assimilé à une stratégie susceptible de briser le cercle vicieux de l'inégalité sociale et d'assurer aux enfants un parcours de vie agréable. Le projet, opérationnel depuis 2011, donne des résultats positifs et convaincants. Il est en cours d'évaluation<sup>175</sup>.

### **Thérapie familiale multidimensionnelle**

205. La thérapie familiale multidimensionnelle<sup>176</sup> est un modèle de services fondé sur des éléments factuels qui permet de réduire et régler les conflits familiaux et d'améliorer la qualité des relations au sein de la famille. Elle est également utilisée lorsque les enfants souffrent de troubles de santé mentale, ont des difficultés scolaires, sont victimes d'agressions, toxicomanes ou enfreignent la loi. La méthode a été jugée positive car elle donne de bons résultats chez les enfants et les parents et

<sup>175</sup> Informations fournies par les entités italiennes suivantes : le Service des politiques familiales, la Présidence du Conseil des Ministres, le ministère du Travail et des Politiques sociales, en réponse au questionnaire, 1<sup>er</sup> décembre 2020.

<sup>176</sup> Association finlandaise pour la santé mentale, [Monimuotoinen Perheterapeutinen Työskentely](#) [Thérapie familiale multidimensionnelle], non daté. La thérapie familiale multidimensionnelle est de plus en plus utilisée en Finlande, où l'Association pour la santé mentale assure la coordination du programme. En Estonie, le Service de protection de l'enfance, qui relève du ministère des Affaires sociales et du Travail, a commencé à en faire la promotion.

associe utilement une approche socioécologique à des thérapies familiales axées sur les solutions. Une thérapie familiale multidimensionnelle aide à réduire les préjudices causés par les conflits familiaux et à éviter le placement des enfants sous une protection de remplacement ; elle est aussi considérée comme un modèle de services rentable<sup>177</sup>.

206. La thérapie familiale multidimensionnelle offre une série de méthodes axées sur les besoins de chaque enfant et associant les parents. Elle a pour objet de comprendre l'origine des difficultés que rencontrent les enfants. À cet effet, le thérapeute analyse les pratiques des parents et aide la famille à savoir mieux résoudre ses problèmes. Les parents apprennent à mieux coopérer l'un avec l'autre et à résoudre leurs propres problèmes, qu'il s'agisse par exemple de troubles de santé mentale ou de toxicomanie. Tous les membres de la famille bénéficient d'un accompagnement pour acquérir de nouvelles capacités, notamment de communication, des aptitudes affectives et sociales, la capacité de résoudre un conflit et celle d'influer sur les interactions entre les membres de la famille.

207. Le thérapeute agit en tant que coordonnateur et gère les différents niveaux de la thérapie, à laquelle participent l'enfant et les parents, séparément mais aussi ensemble. Le thérapeute fait également intervenir d'autres prestataires de services qui sont importants pour la famille, par exemple des professionnels des soins psychiatriques, des enseignants, des spécialistes de la protection de l'enfance et des travailleurs sociaux.

208. La thérapie s'étale sur trois à sept mois, à raison de deux ou trois réunions par semaine, chacune de 60 à 90 minutes. Elle est avant tout mise en place avec les enfants et les jeunes âgés de neuf à 26 ans. Le programme est considéré comme susceptible d'être adapté à des cultures ainsi que des situations et antécédents familiaux différents.

209. Le programme a suscité des réactions positives de la part des enfants, des parents, des thérapeutes et des professionnels travaillant avec les familles. Il associe activement les enfants et les parents à la thérapie et les incite à achever leur traitement ; dans d'autres formes de thérapies destinées aux mêmes groupes cibles, les taux d'abandon sont nettement plus élevés.

### Évaluation des risques

210. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), de 2011, oblige les États parties à procéder à une appréciation des risques que courent les personnes victimes d'infractions visées par la Convention. L'article 51 exige des États parties qu'ils prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les risques soient dûment évalués par toutes les autorités pertinentes et qu'un plan soit conçu afin de protéger la sécurité de ces personnes, notamment les enfants victimes ou témoins de ces infractions.

211. Dans le contexte de son travail de suivi, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) recommande qu'une évaluation des risques soit effectuée dans le respect de la procédure normalisée et fasse partie intégrante des procédures pénales<sup>178</sup>. Cette évaluation doit être réalisée par une équipe pluridisciplinaire et sous la responsabilité d'un seul service dans un souci de cohérence et de fiabilité. L'évaluation doit prendre en compte des informations provenant de multiples sources et se concentrer sur les droits

<sup>177</sup> Projet sur l'enfance non violente, réunion d'experts, Riga (Lettonie), 27-28 février 2018.

<sup>178</sup> Documents de référence pour cette section : Conseil de l'Europe, *Normes et méthodologies d'évaluation des risques pour diverses parties prenantes en Ukraine : prochaines étapes de la mise en œuvre des normes internationales pour garantir la sécurité des victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique*, [Rapport analytique](#), 2020 (en anglais uniquement). Kostopoulou, Maria-Andriani, *The work of GREVIO in promoting risk assessments in accordance with the Council of Europe Istanbul Convention*, exposé intitulé « Preventing secondary and repeat victimisation of child victims of crime: Risk assessments and solutions in the best interests of the child » présenté à l'atelier international E-PROTECT, 24 mars 2021.

humains et la sécurité des victimes. Comme les risques pesant sur les victimes peuvent être dynamiques et évoluer au fil du temps, l'évaluation doit être périodiquement actualisée durant la procédure pénale. Aux fins de la mise en œuvre progressive de l'article 51, il faut proposer aux professionnels des lignes directrices et des formations.

212. S'agissant de la Belgique et de l'Italie, le GREVIO les exhorte à intégrer une évaluation des risques dans la détermination de l'autorité parentale et des droits de visite dans des familles au sein desquelles des violences ont été commises. S'agissant de l'Autriche, le GREVIO note que les enfants de moins de 15 ans font automatiquement l'objet d'une évaluation des risques tandis que pour les enfants plus âgés, les mères doivent être informées de la possibilité de demander une protection. Le GREVIO exhorte la France à veiller à ce qu'une évaluation des risques soit effectuée indépendamment du dépôt d'une plainte pour violences. Point récurrent dans ses rapports de suivi, le GREVIO souligne l'importance qu'il y a à évaluer les risques pesant sur les filles qui refusent de contracter un mariage forcé ou arrangé. Dans le prolongement d'une évaluation des risques, les autorités compétentes et les prestataires de services doivent s'assurer que des mesures coordonnées sont prises pour protéger et soutenir les victimes, par exemple un soutien psychosocial, ainsi que des mesures de protection dans le cadre des procédures pénales.

213. Les États membres du Conseil de l'Europe emploient une multitude de méthodes d'évaluation des risques mais nombre d'entre elles s'en tiennent aux évaluations effectuées par les services répressifs, et seuls quelques pays ont adopté une démarche pluridisciplinaire, notamment la Belgique et la Finlande.

214. En Finlande, la méthode d'évaluation des risques LASTA, qui a été mise au point et est utilisée depuis une dizaine d'années, est aujourd'hui liée au modèle finlandais Barnahus<sup>179</sup>. Cette méthode a été établie à partir du modèle MARAC (modèle de la conférence interinstitutionnelle d'évaluation des risques), qui a été qualifié de bonne pratique<sup>180</sup>.

215. La méthode LASTA consiste en une analyse de dossier et un processus décisionnel structurés et destinés à recenser les besoins d'un enfant lorsqu'il y a suspicion de violences ou violences avérées. Elle a été mise au point pour améliorer le partage d'information entre les divers organes publics et les prestataires de services dès les premiers stades de l'enquête pénale, voire avant que l'enfant ne soit interrogé. La méthode LASTA est appliquée dès qu'une plainte a été déposée auprès de la police. Elle vise globalement à ce que l'intérêt supérieur soit déterminé sur la base de l'opinion de tous les professionnels concernés, en ce compris les structures d'accueil, la protection de l'enfance et la justice.

216. La première évaluation est réalisée selon des lignes directrices d'entretien partiellement structurées comprenant un formulaire d'évaluation clinique et des questions relatives aux risques de violence, aux besoins de l'enfant, à la situation familiale et aux précédents services utilisés par la famille. Le coordonnateur de LASTA ou le personnel de Barnahus recueille des informations dans les dossiers de la police, ceux des services de protection de l'enfance et dans les dossiers médicaux. Une fois cette évaluation achevée, une réunion interinstitutionnelle est organisée à laquelle participent la police et le procureur, les services de protection de l'enfance et les services de soins de santé. La réunion permet aux responsables et professionnels concernés d'avoir une vue

<sup>179</sup> Documents de référence pour cette section : Wenke, Daja, [Les prestataires de services en tant que défenseurs de l'enfance non-violente. Fourniture de services aux enfants et aux parents pour mettre fin aux châtiments corporels, projet sur l'enfance non violente, Conseil des États de la mer Baltique, 2018](#). Laajasalo Taina, spécialiste en chef et psychologue médico-légale, Institut finlandais de la santé et de la protection sociale, *LASTA – A multi-professional risk assessment method from Finland, Presentation at Preventing secondary and repeat victimisation of child victims of crime: Risk assessments and solutions in the best interests of the child, E-PROTECT II International Workshop*, 24 mars 2021.

<sup>180</sup> Voir par exemple : Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, [Multi-Agency Risk Assessment Conference](#).

d'ensemble du dossier et de parvenir à une décision commune quant aux étapes suivantes de l'enquête et à l'orientation de l'enfant vers les services compétents. À ce stade, il est également décidé si la responsabilité de la gestion du dossier sera confiée à la police ou bien aux services sociaux, en fonction de la gravité de l'incident violent et des risques recensés. La réunion interinstitutionnelle oriente la détermination de l'intérêt supérieur, notamment pour ce qui concerne le placement de l'enfant. Elle aide les professionnels à décider s'il faut lancer une enquête pénale et si l'enfant doit être orienté vers un entretien médico-légal.

217. Il est ressorti des évaluations de la méthode que ce travail pluridisciplinaire structuré contribue à améliorer le flux d'informations et la coopération entre les divers organes et services concernés. L'expérience a montré que la méthode aidait la police et les procureurs à disposer de davantage d'informations sur lesquelles s'appuyer pour leurs enquêtes et décisions, et que les services sont planifiés et fournis de façon plus adaptée aux besoins de l'enfant. La méthode continue d'être évaluée et déployée dans le pays.

### Modèles de services intégrés pour les familles

#### **Centres d'accueil familial**

218. Les centres d'accueil familial sont un modèle de services que de nombreux pays membres du Conseil de l'Europe ont en commun. Il s'est avéré que ce modèle de service de proximité permet d'améliorer la santé et le bien-être des enfants et des parents, notamment car il favorise une parentalité positive et permet d'éviter les châtiments corporels. Les centres d'accueil familial offrent un point de rencontre local donnant accès à toute une gamme de services d'accompagnement des parents, de protection de l'enfance, de protection sociale et de soins de santé. Étant donné qu'ils sont ouverts à toutes les familles avec enfants, ils permettent d'avoir facilement accès à des services polyvalents de façon non stigmatisante. Les centres s'adressent habituellement aux familles dont les enfants ont au maximum cinq ans même si le modèle de service évolue et répond également aux besoins des familles dont les enfants sont adolescents. Globalement, il s'agit de renforcer l'intégration et la participation sociales des familles, de créer un sentiment d'appartenance à la collectivité et d'améliorer la solidarité au sein de la société <sup>181</sup>.

219. Les centres d'accueil familial favorisent le bien-être des enfants en soutenant les parents, en renforçant leurs capacités d'éducateurs et en facilitant une parentalité positive et non violente. Le modèle de centre d'accueil familial permet de repérer rapidement les facteurs de risques physiques, mentaux et sociaux chez les enfants et les parents. Le personnel des centres propose des services directement aux parents et aux enfants, informe les familles au sujet des services à leur disposition, les orientent vers des services spécialisés inclus dans un réseau de partenaires et de services coordonnés <sup>182</sup>. Certains centres d'accueil familial concluent des accords écrits avec des prestataires de services spécialisés en dehors du centre, par exemple pour les soins psychiatriques, psychothérapeutiques ou pour le traitement de la toxicomanie. Ces accords facilitent l'accès gratuit, et avec un temps d'attente réduit, à des services spécialisés <sup>183</sup>. Dans l'ensemble, cette approche

---

<sup>181</sup> Les modèles de centres d'accueil familial diffèrent d'un pays à l'autre. Les centres d'accueil familial suédois, qui ont été créés dans les années 1970, proposent des soins de santé aux mères et aux enfants, des structures d'accueil ouvertes pour la petite enfance et des services sociaux préventifs. En Norvège, les centres d'accueil familial offrent avant tout des services de soins de santé et notamment de soins prénataux, des services préventifs de protection de l'enfance, des services psychopédagogiques et des crèches. En Finlande, les centres d'accueil familial comprennent des maternités et des services pédiatriques. Voir : Conseil nordique des ministres, *Family Centre in the Nordic Countries, A meeting point for children and families*, 2012. Centre nordique pour la protection sociale et les questions sociales, *Nordic Children, Development of Nordic family centres*, résultats du projet « Aide précoce aux familles », 2012.

<sup>182</sup> Conseil nordique des ministres, *Family Centre in the Nordic Countries, A meeting point for children and families*, 2012, pp. 10-11.

<sup>183</sup> Heino, Tarja, *Family Group Conference from a Child Perspective, Nordic Research Report, National Institute for Health and Welfare*, 2009, p. 26-28.

coordonnée consistant à assurer plusieurs services sous un seul toit et l'orientation des familles renforce leurs capacités et évite leur séparation et le placement des enfants.

### ***Family Justice Centre***

220. Le modèle de Family Justice Centre offre sous un seul toit tout un éventail de services et de compétences qui sont facilement accessibles. L'objectif global est d'assurer durablement la sécurité de toute la famille. Le centre s'occupe en général des familles à haut risque qui sont confrontées à de multiples difficultés, pour lesquelles il faut mettre en place une démarche coordonnée associant la police, la protection sociale, la protection de l'enfance et la justice.

221. Le Family Justice Centre du Limbourg, en Belgique, reçoit un rapport lorsqu'un incident violent est signalé à la police ou lorsque la police repère un cas de violence<sup>184</sup>. Il collabore étroitement avec le parquet et la police dans le cadre de l'analyse du dossier et de l'enquête. Il crée un dossier et, dans des cas plus graves où lorsqu'il reçoit plusieurs signalements, il réalise une évaluation des risques que présente la famille en se concentrant particulièrement sur les enfants. Il cherche à comprendre si les enfants sont victimes ou témoins de violences, si la famille a des antécédents de violence, de toxicomanie, ou de problèmes financiers ou de logement. Les dossiers sont rangés en fonction du risque : faible, moyen, élevé. Dans les dossiers à faible risque, le procureur envoie une lettre à la famille pour l'informer que la police mène une enquête sur son dossier et pour encourager les parents à demander de l'aide, mais aussi pour apporter une assistance en orientant la famille vers les bons services. Lorsque le risque est moyen, le Family Justice Centre informe les parents que leur dossier lui a été transmis et il analyse la situation à l'aide d'informations recueillies auprès de divers services. Cette analyse aide à comprendre si le Family Justice Centre devrait proposer des services à la famille ou si celle-ci est déjà suivie par d'autres services qui pourraient intensifier le soutien qu'ils lui prodiguent.

222. Au cours des trois dernières années, le Centre a traité une centaine de dossiers et l'expérience a jusqu'à présent montré que ce modèle avait des incidences positives sur la démarche interinstitutionnelle. Systématiques et fiables, les évaluations des risques se concentrent particulièrement sur l'enfant et débouchent sur une orientation vers les services adaptés. Les évaluations montrent que tous les clients sont satisfaits, voire très satisfaits, des services qu'ils ont reçus. Ce modèle aide à renforcer les connaissances de tous les organes et services concernés, et il est associé à un programme de formation.

### ***Barnahus et modèles comparables de justice adaptée aux enfants***

223. Dans les cas où les enfants sont victimes de violence ou en danger, le Barnahus et les modèles interagences et multidisciplinaires comparables promouvant une justice adaptée aux enfants, sont des modèles de bonne pratique évalués et largement reconnus qui fournissent des services centrés sur l'enfant sous un même toit. Dans un cadre adapté aux enfants, les fonctionnaires et les professionnels des centres Barnahus évaluent le cas de l'enfant, appliquent les procédures de détermination de l'intérêt supérieur, recueillent des preuves par le biais d'entretiens médico-légaux et d'examen médicaux, et fournissent ou coordonnent la fourniture de services de traitement. Les preuves recueillies dans les Barnahus sont admissibles devant les tribunaux et ont une valeur probante élevée si l'affaire est portée devant les tribunaux. Cette approche coordonnée et centrée sur l'enfant permet d'éviter les interrogatoires répétés et la victimisation secondaire ou répétée des enfants victimes de violence au cours des enquêtes et des procédures judiciaires. Le modèle

---

<sup>184</sup> Family Justice Centre Limburg, Belgique, <https://www.cep-probation.org/family-justice-center-limburg-together-we-really-make-a-difference-concerning-violence/>. Reggers, Sabrina, *Multi-disciplinary risk assessments in the context of a Family Justice Centre*, exposé intitulé « Preventing secondary and repeat victimisation of child victims of crime: Risk assessments and solutions in the best interests of the child » présenté à l'atelier international E-PROTECT, 24 mars 2021.

Barnahus, initialement développé en Islande et dans les pays nordiques, est aujourd'hui en place dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe. Bien qu'il ait été initialement axé sur les enfants victimes de violences sexuelles, le champ d'application des services fournis par le modèle Barnahus et les modèles comparables s'élargit progressivement. Il concerne directement un large éventail de questions relatives à la protection de l'enfance, y compris les services de prévention<sup>185</sup>. Le modèle Barnahus et les modèles comparables pourraient donc être promus de manière plus proactive également dans le contexte des procédures civiles, y compris les procédures de prise en charge et les procédures corrélées de détermination de l'intérêt supérieur.

### Suivi des structures qui prennent en charge les enfants

#### **Vérification systématique du fonctionnement des structures de prise en charge des enfants**

224. Inspecter les structures de prise en charge des enfants est une méthode utile pour vérifier que les lois nationales y sont dûment appliquées. L'inspection peut être décidée à titre préventif ou suite à des signalements ou des plaintes pour violence à l'égard d'enfants placés dans de telles structures. Le Conseil des États de la mer Baltique a encouragé depuis 2012 l'application du programme AudTrain : une méthode de vérification systématique du fonctionnement des structures de prise en charge des enfants et des établissements éducatifs<sup>186</sup>. Le programme de vérification, qui s'inscrit dans une approche systématique, est axé sur la gestion des structures et consiste à s'assurer que celles-ci fonctionnent dans le respect des lois nationales. La méthode prévoit une inspection de la structure ainsi qu'un entretien avec les enfants et le personnel afin que leur point de vue soit pris en compte. Cette approche permet aux inspecteurs de déceler des faiblesses dans la gestion de la structure, de voir si des formations sont nécessaires, et de recenser les enseignements tirés, pour la structure et pour son autorité étatique de tutelle.

## **7. Moyens d'action et outils axés sur la pratique – Propositions**

225. Cette étude visait à faire un tour d'horizon des normes internationales et européennes applicables à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de droit interne relatives à la restriction de l'autorité parentale et au placement d'un enfant. Son objectif global était de venir étayer les débats du CJ/ENF-ISE du Conseil de l'Europe au sujet des instruments de politique les plus appropriés et/ou des lignes directrices ou instruments axés sur la pratique qu'il faudrait mettre au point pour renforcer la mise en œuvre progressive des normes internationales et européennes en la matière dans les États membres du Conseil de l'Europe.

226. Compte tenu des conclusions tirées de l'analyse et de la revue documentaire qui ont été réalisées, il ressort de l'étude de faisabilité que vu la complexité des questions en jeu et leur importance, il serait plus judicieux de mettre au point une série d'instruments.

### Instrument de politique :

227. Il pourrait s'agir d'une recommandation du Comité des Ministres, de lignes directrices ou d'autres instruments relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures administratives et judiciaires portant sur la prise en charge des enfants, la réduction des responsabilités parentales et la séparation des parents.

228. En se focalisant sur la procédure de détermination de l'intérêt supérieur en tant que processus décisionnel formel, une recommandation ou des lignes directrices uniques traiterai de questions

<sup>185</sup> De plus amples informations sont disponibles auprès de : PROMISE Barnahus Network.

<sup>186</sup> Voir : Conseil des États de la mer Baltique, *AudTrain – System Based Audit of Child Welfare, The AudTrain Programme*, <http://www.childrenatrisk.eu/audtrain/>

relatives à la restriction des responsabilités parentales, au placement d'un enfant ainsi qu'aux cas de séparation des parents où une détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant devient nécessaire, et orienterait les États membres et autres acteurs dans ce domaine.

229. Un instrument de politique semble être particulièrement adapté pour systématiser les normes juridiques internationales et européennes applicables à la défense de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures nationales de prise en charge visant à limiter les responsabilités parentales et à placer un enfant. Étant donné que la notion d'intérêt supérieur de l'enfant est évoquée dans de nombreux instruments de droit international, européen et national, même si la formulation demeure généralement vague et imprécise il serait néanmoins utile d'apporter des précisions en adoptant une approche axée sur les droits de l'enfant et sur les questions procédurales pour favoriser une réforme légale et politique, l'élaboration de mesures et la pratique. Le consensus sur les principes des droits humains et sur les garanties procédurales entourant la détermination de l'intérêt supérieur dans le cadre d'une procédure officielle pourrait nettement contribuer à faire progresser la mise en œuvre des droits de l'enfant dans ce domaine précis, en particulier si ce point fait l'objet d'une recommandation du Comité des Ministres ou de lignes directrices.

#### Manuel pour les responsables et les praticiens

230. Un manuel pour les responsables et les praticiens serait particulièrement utile compte tenu de la complexité des questions en jeu et du besoin avéré de renforcer et normaliser les procédures, de favoriser l'utilisation de méthodes systématiques basées sur des éléments factuels, et de dispenser des formations dans ce domaine pour renforcer les capacités et les qualifications des fonctionnaires et des professionnels concernés, ainsi que leur coopération.

231. Un manuel serait utile car il permettrait de traduire l'instrument de politique en lignes directrices axées sur la pratique et de proposer un ensemble de méthodes de travail et d'outils fondés sur des éléments factuels et centrés sur l'enfant et ses besoins, mais aussi de renforcer la confiance, les compétences et les techniques des responsables et des professionnels qui travaillent avec et pour les enfants et les familles dans le cadre des procédures de placement. Le manuel pourrait comporter des chapitres spécifiquement consacrés aux divers groupes et domaines professionnels tout en proposant des conseils pratiques pour la coopération interinstitutionnelle et pluridisciplinaire.

232. Voici quels pourraient être les principaux groupes cibles :

- Les travailleurs sociaux et les responsables de la protection de l'enfance procédant aux évaluations et déterminations de l'intérêt supérieur dans le cadre des services fournis aux enfants, aux parents et aux familles ;
- Les juges auprès des tribunaux de la famille et autres responsables et professionnels concernés auprès des organes judiciaires intervenant dans les procédures de placement ;
- Les avocats, les tuteurs et représentants apportant un soutien aux enfants et aux parents dans le cadre des procédures de placement ;
- D'autres groupes de professionnels susceptibles d'être désignés durant la phase de consultation.

233. Tout en ciblant avant tout les groupes de professionnels qui sont directement associés aux services fournis aux enfants et aux familles et aux procédures de protection de remplacement, de détermination de l'intérêt supérieur et de placement, le manuel donnerait les informations les plus récentes et des orientations aux professionnels participant aux programmes, à la protection, au suivi et aux formations. Dans le contexte du suivi et de la surveillance, le manuel pourrait envisager de traduire les droits de l'homme, les principes généraux et les garanties procédurales en matière de détermination de l'intérêt supérieur en indicateurs fondés sur les droits de l'enfant, qui facilitent le

suivi de la mise en œuvre progressive des instruments politiques du Conseil de l'Europe pertinents dans ce domaine. La formation sur la procédure de détermination de l'intérêt supérieur et les questions connexes pourrait être soutenue et encouragée également par les modules de formation HELP du Conseil de l'Europe dans différentes langues.

234. En outre, il pourrait être envisagé de rédiger un chapitre, ou un manuel à part entière, destiné aux parlementaires, éventuellement en collaboration avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et d'élaborer parallèlement une stratégie de formation des parlementaires au sujet de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement, en mettant l'accent sur la procédure de détermination de l'intérêt supérieur, y compris le processus d'évaluation et de décision. Si le Comité d'experts se prononce contre l'élaboration d'un instrument de politique, il pourrait être envisagé d'établir un manuel à l'intention des parlementaires qui serait un guide à part entière et porterait sur les principaux volets du contrôle parlementaire et de la réforme de la loi.

#### Support adapté aux enfants

235. Comme il a été jugé nécessaire de créer et disséminer un support didactique adapté aux enfants qui font l'objet d'une procédure de placement, et comme certains États membres se sont dits intéressés par cette question, il est vivement recommandé d'établir une version adaptée aux enfants de l'instrument de politique ou de tout support l'accompagnant. Ce document servirait à informer et à sensibiliser les enfants qui font l'objet d'une procédure de placement et du processus décisionnel correspondant, et à leur donner les moyens d'exercer leurs droits dans ce cadre et d'en demander le respect. Un support didactique adapté aux enfants pourrait être élaboré en consultation avec eux, conformément aux méthodes habituelles du Conseil de l'Europe, en tant qu'initiative distincte ou dans le cadre des consultations avec les enfants prévues pour informer l'élaboration de l'instrument politique et/ou le guide pratique. Le support didactique adapté aux enfants peut être accompagné d'une série de brochures sur des thèmes spécifiques en complément des documents existants, ainsi que d'une vidéo ou d'une application destinée aux enfants, à diffuser dans les médias sociaux. Il serait préférable d'opter pour un format susceptible de permettre l'adaptation du support aux langues et contextes nationaux.

#### Acteurs susceptibles d'être consultés par le Comité d'experts

236. Il est suggéré de consulter les acteurs ci-après :

- a. **Le Comité des droits de l'enfant (CRC)** : le CRC organise les 16 et 17 septembre 2021 une journée de discussion générale sur les droits des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement<sup>187</sup>. En outre, plusieurs communications, présentées en application de la procédure des communications individuelles, sont en cours d'examen devant le Comité des droits de l'enfant et concernent potentiellement l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures nationales de prise en charge visant à limiter les responsabilités parentales et à placer un enfant<sup>188</sup>. Le Comité des droits de l'enfant pourrait informer plus avant le CJ/ENF-ISE au sujet des observations et recommandations diffusées à l'égard d'États membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de la surveillance qu'il assure.

<sup>187</sup> Comité des droits de l'enfant, Journée de discussion générale : les droits des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement, 16-17 septembre 2021, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2020.aspx>.

<sup>188</sup> Communications en cours d'examen au 15 mars 2021 : 127/2020, France, placement en institution d'un enfant autiste souffrant d'une maladie cardiaque. 133/2020, Espagne, irrégularités durant la procédure d'adoption des deux filles de l'auteur. 135/2021, France, placement en institution de deux fillettes. 137/2021, France, placement en famille d'accueil d'une nouveau-née prématurée. 139/2021, République tchèque, placement en institution de deux frère et sœur pour garantir leurs droits à des soins de santé et à l'éducation. Comité des droits de l'enfant [Tableau de communications en cours d'examen](#) devant le Comité des droits de l'Enfant, dernière actualisation : 15 mars 2021.

- b. **Le Réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC)** : les médiateurs pour enfants pourraient être consultés au sujet des points forts et atouts et des points faibles et lacunes des mesures nationales des États membres du Conseil de l'Europe en matière de défense de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures nationales de prise en charge visant à limiter les responsabilités parentales et à placer un enfant. Les représentants de l'ENOC pourraient être invités à présenter les conclusions tirées du travail de suivi que mènent les médiateurs, les plaintes reçues de la part d'enfants et les résultats des consultations d'enfants, et à formuler des recommandations au sujet de l'instrument de politique et/ou du guide pratique qu'élaborera le CJ/ENF-ISE.
- c. **Les députés nationaux et les membres des commissions parlementaires** qui ont déjà œuvré en faveur d'une réforme législative et du contrôle parlementaire, tout particulièrement à propos de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures nationales de prise en charge visant à limiter les responsabilités parentales et à placer un enfant. La consultation pourrait viser à entendre l'avis des parlementaires sur la façon dont l'instrument de politique et/ou le guide pratique pourraient contribuer à renforcer la réforme législative et le contrôle parlementaire dans ce domaine précis dans les États membres. Les parlementaires en question pourraient être désignés en concertation avec les délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
- d. **Les groupes d'experts du Conseil de l'Europe** chargés de suivre la mise en œuvre des conventions du Conseil de l'Europe par les États membres, par exemple le GREVIO, le GRETA et le Comité de Lanzarote. Ces consultations viseraient à favoriser l'attention des professionnels de différents secteurs à l'égard de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de placement, et à faire en sorte que l'expertise de chacun des organes consultés vienne étayer l'élaboration de l'instrument de politique et/ou du guide pratique.
- e. **Des universitaires** : les membres du CJ/ENF-ISE et les délégations nationales pourraient être encouragés à désigner des experts dans les universités et instituts nationaux de recherche dans tout un éventail de domaines : la loi et la justice, les droits de l'enfant, le développement de l'enfant, les sciences médicales, la sociologie, le travail social et le maintien de l'ordre ; ces experts partageraient les conclusions de leurs travaux de recherche les plus récents sur les questions considérées. En outre, les universités qui proposent des programmes de master sur les droits de l'enfant, par exemple celle de Genève, et d'autres experts universitaires pourraient faire part des conclusions de leurs recherches au sujet des décisions fondées sur des éléments factuels ainsi que de l'application de mesures et de décisions concernant l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures nationales de placement.
- f. **Des experts de haut niveau**
- g. **L'Association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille (AIMJF)** : l'AIMJF est une ONG qui favorise les contacts et les échanges entre les juges de différents pays et avec d'autres associations internationales travaillant dans le domaine de la justice familiale. L'association mène des recherches sur des questions internationales relatives au fonctionnement des tribunaux ainsi qu'au droit international et aux droits nationaux concernant la jeunesse et la famille<sup>189</sup>. La consultation pourrait consister à solliciter l'opinion des magistrats de la famille au sujet de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de

---

<sup>189</sup> <http://www.aimjf.org/en/about/?about-organigramme>.

placement et de la façon dont l'instrument de politique et/ou le guide pratique pourraient répondre aux besoins des juges et magistrats de la famille et innover.

- h. **L'Association internationale des écoles de travail social (AIETS)** est une association d'écoles de travail social, d'autres programmes d'enseignement du travail social de niveau supérieur et des éducateurs en travail social. L'AIETS promeut le développement de l'enseignement du travail social en Europe et à travers le monde, élabore des normes pour améliorer la qualité de l'enseignement du travail social, encourage les échanges internationaux, fournit des forums pour partager la recherche et promeut les droits de l'homme et le développement social par le biais d'activités politiques et de plaidoyer. L'AIETS pourrait être consultée pour connaître le point de vue des écoles de travail social au sujet de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures nationales de placement, les dernières recherches dans ce domaine et l'opinion de l'Association sur la façon dont l'instrument de politique et/ou le guide pratique pourraient apporter des éléments innovants.
- i. **La Fédération internationale des travailleurs sociaux – IFSW Europe** : l'IFSW Europe se consacre au travail social à effectuer face aux mesures d'austérité et aux personnes confrontées à des obstacles personnels et familiaux, des conflits ou la migration<sup>190</sup>. L'IFSW pourrait être consultée pour connaître le point de vue des travailleurs sociaux au sujet de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures nationales de placement et l'opinion de la Fédération sur la façon dont l'instrument de politique et/ou le guide pratique pourraient apporter des éléments innovants.

---

<sup>190</sup> <https://www.ifsw.org/regions/europe/>.

## 8. Bibliographie

Les textes ci-après ont servi de référence pour l'analyse documentaire menée aux fins de la présente étude. Toutes les références utilisées sont citées dans les notes de bas de page.

Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., Quinn, N., *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*, UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012.

Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), [CRC/C/GC/14](#), 2013.

Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (2003), Observation générale n° 5 (2003) sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/GC/2003/5, 3 octobre 2003.

Conseil de l'Europe, [Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration](#), : manuel à l'usage des professionnels de terrain – Construire une Europe pour et avec les enfants (2018).

[Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour une justice adaptée aux enfants](#), 2010.

Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, 2019.

Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2011\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles, 2011.

Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des procédures de séparation des parents ou de placement (CJ/ENF-ISE), *Intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre des placements – Compilation d'extraits d'instruments juridiques internationaux et européens pertinents*, première réunion (24-25 septembre 2020), point 6 de l'ordre du jour, CJ/ENF-ISE(2020)INF3prov, 3 septembre 2020.

Conseil de l'Europe, [Rapport sur la protection des droits de l'enfant](#), Normes internationales et Constitutions nationales, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), adopté par la Commission de Venise lors de sa 98<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), p. 11-12.

Conseil de l'Europe, [L'intérêt supérieur de l'enfant](#) – Un dialogue entre théorie et pratique, 2016.

Conseil des États de la mer Baltique, *Family Support and Alternative Care in the Baltic Sea Region*, Background Paper, 2015.

Conseil des États de la mer Baltique, [Guidelines on the Human Rights and Best Interests of the Child in Transnational Situations](#), Council of the Baltic Sea States Children's Unit and Expert Group for Cooperation on Children at Risk, 2015.

Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, [Lignes directrices européennes communes sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité](#), Document d'orientation sur la mise en œuvre et le soutien d'une transition durable des soins en institution vers les soins de proximité et familiaux pour les enfants, les personnes handicapées, les personnes atteintes de problèmes de santé mentale et les personnes âgées en Europe., Bruxelles, novembre 2012.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Conseil de l'Europe, [Manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant](#), 2015.

Hodgkin, Rachel et Peter Newell, [Manuel pour l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant](#), troisième édition, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2007.

Lerch, Véronique et Anna Nordenmark Severinsson, *Feasibility Study for a Child Guarantee, Target Group Discussion Paper on Children in Alternative Care*, Commission européenne, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2020.

Ruggiero, Roberta, Diana Volonakis et Karl Hanson, *The inclusion of 'third parties': The status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child, Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation,*

*inspiration, integration?*, revu par Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhole, *Routledge Research in Human Rights Law*, 2017, p. 71-89.

Stalford, Helen, *The broader relevance of features of children's rights law: the 'best interests of the child' principle*, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape, Isolation, inspiration, integration?*, revu par Eva Brems, Ellen Desmet et Wouter Vandenhole, *Routledge Research in Human Rights Law*, 2017, p. 37-51.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « *Que peuvent faire les États pour assurer le respect de l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe* », 2014.

Wenke, Daja, [Les prestataires de services en tant que défenseurs de l'enfance non-violente](#), *Fourniture de services aux enfants et aux parents pour mettre fin aux châtiments corporels*, Non-Violent Childhoods Project, Conseil des États de la mer Baltique, 2018.