Revue Juridique Personnes et Famille, N° 4, 1er avril 2016

[La CEDH condamne le Portugal la situation de précarité d'une mère ne suffit pas à justifier le placement de sept de ses enfants en vue de leur adoption](#)

FAITS ET PROCÉDURE**SOLUTION**

ANALYSE I - Une critique de la pratique des services sociaux

ANALYSE II - Une compréhension relative de l'intérêt supérieur de l'enfant

- La CEDH condamne le Portugal : la situation de précarité d'une mère ne suffit pas à justifier le placement de sept de ses enfants en vue de leur adoption

Déchéance d'autorité parentale
Intérêt supérieur de l'enfant
Placement en vue d'adoption
Respect de la vie familiale
Rupture des liens parents/enfant

Marie-Christine Le Boursicot

Conseiller à la Cour de cassation

[CEDH, 16 févr. 2016, aff. 72850/14, Soares De Melo c/ Portugal]

FAITS ET PROCÉDURE

En 2005, une famille résidant au Portugal, composée alors des parents et de cinq enfants, âgés de 12 ans à quelques semaines, fait l'objet d'un premier signalement à la Commission de protection des enfants et des jeunes (CPCJ), l'équivalent de notre Aide sociale à l'enfance (ASE), la mère étant sans emploi et son conjoint, le père des enfants, étant souvent absent du domicile en raison de sa polygamie.

Le 4 janvier 2007, conformément à la loi portugaise relative à la protection des enfants et des jeunes en danger, la CPCJ établit avec les parents un accord de promotion des droits et de protection de leurs enfants, désormais au nombre de six. D'après cet accord, la mère s'engage, notamment, à rechercher un emploi, à améliorer les conditions de vie dans son logement et à faire en sorte de permettre à ses enfants d'aller à l'école et, le cas échéant, de fréquenter des jardins d'enfants ou des crèches. La CPCJ s'engage, quant à elle, à suivre et à soutenir la mise en œuvre de l'accord par des recommandations, des suggestions et des propositions.

Le 26 septembre 2007, à la requête de la CPCJ, qui avait signalé au parquet du tribunal aux affaires familiales le manque de collaboration de la mère, - conditions matérielles inadéquates et négligence -, une procédure de promotion des droits et de protection des enfants en danger est ouverte officiellement ; une mesure de soutien à la mère, exercée par un travailleur social, est mise en place, à compter du 21 décembre 2007, afin de lui apprendre à organiser son foyer et à s'occuper de ses enfants.

À l'issue de l'audience du 25 juin 2009, en présence des parents, des clauses supplémentaires sont ajoutées à l'accord de protection : la mère s'engage à régulariser sa situation au Portugal, à présenter un dossier en vue d'obtenir une

allocation financière, à désigner une personne de confiance dans le cercle familial ou social et à se soumettre à une opération de stérilisation par ligature des trompes.

Entre le 10 septembre 2009 et le 24 juin 2011, les services sociaux (ECJ) effectuent plusieurs contrôles et transmettent cinq rapports au tribunal, signalant notamment les grossesses précoces des deux filles aînées, des conditions de logement toujours précaires et insalubres, un absentéisme scolaire ponctuel de certains enfants, mais également de bons résultats scolaires en ce qui concerne deux d'entre eux, l'absence de mise à jour des vaccinations s'agissant des quatre plus jeunes, le manque d'hygiène observé chez les enfants, ainsi que le non-respect de l'engagement pris par la mère de se faire stériliser. Il y est mentionné que celle-ci est toujours sans travail et perçoit 393 euros d'allocations familiales, tandis que le père déclare un revenu mensuel de 366 euros

Après deux audiences, la première tenue le 26 janvier 2012, en l'absence des parents, et la seconde, le 16 mai 2012, au cours de laquelle la mère demande au tribunal de ne pas lui retirer la garde de ses enfants, en expliquant qu'elle a beaucoup d'affection pour eux, qu'elle ne les maltraite pas et qu'ils sont toute sa vie, le tribunal aux affaires familiales de Lisbonne Nord-Est - Sintra rend son jugement, le 25 mai 2012. Il décide de mesures de soutien à l'autonomie pour une durée de dix-huit mois à l'égard de E, née en 1995, et de la mère, pour une durée de un an, concernant I, la fille née en 2001 ; il ordonne le placement des enfants M (né en 2004), Y (né en 2005), I R (né en 2006), L, M S (jumeaux nés en 2008), A (né en 2009) et R (née en 2011) dans une institution, en vue de leur adoption, en vertu de l'article 38-A de la loi relative à la protection des enfants et des jeunes en danger. Le tribunal déclare la déchéance de l'autorité parentale des parents vis-à-vis de ces enfants, jusqu'à ce que l'adoption soit prononcée et leur interdit tout contact avec eux, en application de l'article 1978-A du Code civil portugais.

Le 8 juin 2012, la décision de placement est mise à exécution, sauf concernant M, qui ne se trouve pas au domicile familial ce jour-là.

L'appel des parents est rejeté par la cour d'appel de Lisbonne, à une date non précisée. De même, le recours de la mère devant la Cour suprême est rejeté par arrêt du 17 septembre 2015.

Elle saisit alors la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), pour atteinte à son droit au respect de sa vie familiale, tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Conv. EDH), en raison de l'application d'une mesure de placement en institution de sept de ses enfants en vue de leur adoption. Le 17 février 2015, en application de l'article 39 de son règlement, la Cour demande au Gouvernement d'appliquer des mesures provisoires, afin de permettre l'accès de la mère à ses enfants et le rétablissement des contacts entre ces derniers, le temps qu'elle statue sur l'affaire, qu'elle décide de traiter en priorité. Depuis mars 2015, la mère visite chaque semaine ses enfants, placés dans trois institutions différentes.

SOLUTION

Par arrêt du 16 février 2016, la CEDH (4^e section), à l'unanimité :

décide de continuer à indiquer au Gouvernement qu'il est souhaitable, dans l'intérêt du bon déroulement de la procédure, de prendre des mesures appropriées en vue de garantir le droit de visite de la requérante à ses enfants ayant fait l'objet d'un placement en institution en vue de leur adoption ;

dit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention, à raison de la décision de placement en institution des enfants en vue de leur adoption et du fait que cette décision a pris en compte le non-respect par la requérante de son engagement de se soumettre à une stérilisation par ligature des trompes, ainsi qu'à raison de l'interdiction de tout contact entre elle et ses enfants du 8 juin 2012 au 5 mars 2015, et de l'absence d'implication effective de la requérante dans le processus décisionnel ayant abouti au placement en institution de six de ses enfants ;

dit que les autorités internes devront réexaminer, dans un bref délai, la situation de la requérante et de ses enfants M, Y, I R, L, M S, A et R et prendre les mesures appropriées dans l'intérêt supérieur des enfants ; condamne l'État défendeur à verser à la requérante 15 000 euros, pour dommage moral.

ANALYSE

Il ressort à l'évidence de la lecture de la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme du 16 février 2016, que les juges européens ont été émus par le placement des enfants en vue de leur adoption, intervenu alors qu'aucune situation de maltraitance ou de violence à leur encontre n'avait été relevée (ni même entre les parents), placement impliquant la déchéance d'autorité parentale et la rupture totale des relations parents/ enfants. Certes, la loi portugaise, relative à la protection des enfants et des jeunes en danger du 1^{er} septembre 1999, dans sa rédaction issue de la loi n° 31/2003 du 22 août 2003, prévoit ce type de mesure, inconnue du droit français. Mais c'est moins le texte de la loi, que la pratique des services sociaux, qui sont allés jusqu'à engager la mère à se soumettre à une opération de stérilisation par ligature des trompes, qui est critiquée par les juges européens ; lesquels, par ailleurs, continuent à affiner la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant, dont le juge Sajó, qui a présidé la formation de jugement, estime dans son opinion concordante, qu'elle doit se comprendre de manière relative.

I - Une critique de la pratique des services sociaux

Le principe rappelé par la Cour est que « *pour un parent et son enfant, être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale* ». Toute mesure prise pour les séparer constitue une ingérence grave dans le droit au respect de la vie familiale, sauf si elle poursuit un motif légitime et nécessaire. Le maintien de l'enfant dans sa famille doit être privilégié, dans son intérêt supérieur, car « *briser ce lien revient à couper l'enfant de ses racines* ». Cet arrêt souligne que les services sociaux doivent tout mettre en œuvre pour soutenir, voire reconstituer, la famille défaillante et que ce n'est que si elle fait preuve d'indignité, en cas de circonstances exceptionnelles, qu'une coupure aussi radicale que celle intervenue en l'espèce peut être décidée.

Les juges européens pointent du doigt la carence des autorités internes, au premier chef, des services sociaux, qui n'auraient pas apporté une aide concrète à cette mère, élevant seule dix enfants, alors que leur rôle relevant de la protection sociale est d'aider les personnes en difficulté, de les guider dans leurs démarches, de les conseiller quant aux différents types d'allocations sociales et quant à l'obtention d'un logement. Néanmoins, on peut se demander dans quelle mesure il ne s'agit pas là d'un mauvais procès fait aux travailleurs sociaux, car leurs rapports, cités par fragments, témoignent d'un suivi constant de la famille.

Par ailleurs, il est remarquable que l'arrêt du 16 février 2016 (paragraphe 57) cite longuement les observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, à l'issue des troisième et quatrième rapports périodiques du Portugal, rendues publiques en janvier 2014 : « *Le Comité est préoccupé par le fait que de nombreuses familles, en particulier celles se trouvant en situation de pauvreté, ne bénéficient pas d'une assistance appropriée pour s'acquitter de leurs responsabilités de parents élevant des enfants, notamment en matière d'appui financier, d'éducation de la petite enfance accessible et de protection de jeunes enfants. Le Comité est particulièrement préoccupé par la situation des enfants se trouvant dans des familles touchées par la crise économique actuelle, qui ont besoin de mesures sociales de discrimination positive, en particulier les familles monoparentales, les familles ayant des enfants handicapés et les familles vivant dans une pauvreté persistante* ». Ainsi, le Comité recommande aux autorités publiques portugaises d'accroître le soutien accordé aux familles biologiques pour éviter les placements dans des structures de remplacement. Les juges européens, au travers de l'histoire douloureuse de cette famille, semblent reprendre à leur compte ces quasi-injonctions de prise en charge des familles "pauvres".

Mais une telle politique volontariste vis-à-vis des familles démunies, souvent en situation irrégulière, comme c'est le cas

de la requérante et de son mari, ainsi que la discrimination positive, ont un coût, dont on peut se demander si tous les États européens sont en mesure de l'assumer. Appartient-il à la Cour de juger de la politique d'aide sociale des États ?

En tout état de cause, la clause de l'accord de protection, modifié en juin 2009, relative à l'engagement pris par la mère de se faire stériliser par ligature des trompes est particulièrement choquante. La stérilisation constitue une atteinte physique majeure à la personne, dans la mesure où elle la met en incapacité de procréer. Il est reproché aux services sociaux de ne pas avoir conseillé à la mère des méthodes contraceptives moins radicales pour pallier l'absence de suivi d'un planning familial constaté. Il n'est pourtant pas assuré que les travailleurs sociaux n'aient pas fait préalablement des recommandations en ce sens à la mère. Or, cinq enfants sont nés après le premier signalement, dont quatre ont été conçus postérieurement au premier accord de protection des enfants. En sus, courant 2009, la fille aînée, âgée de 16 ans, a accouché d'une fille et sa sœur, âgée de 13 ans, a donné naissance à un enfant décédé à l'âge de sept semaines. Cependant, le refus de la stérilisation définitive n'avait pas à être pris en compte par les juges pour décider du placement des enfants.

Nous n'imaginons d'ailleurs pas qu'une pareille recommandation puisse figurer dans un accord entre parents et aide sociale à l'enfance en France. Mais, ce qui surprend peut-être davantage le commentateur français, c'est le caractère couperet, brutal et définitif, du placement en vue d'adoption, non précédé d'un placement temporaire, qui entraîne la déchéance d'autorité parentale et la rupture immédiate des liens parents/enfants et qui s'applique alors que l'instance est pendante en appel.

En droit français, l'article 351 du Code civil prévoit que le placement en vue de l'adoption, qui met obstacle à toute restitution à la famille d'origine, ne peut être réalisé que pour un enfant pour lequel il a été valablement et définitivement consenti à l'adoption, un pupille de l'État ou un enfant déclaré judiciairement abandonné. L'adoption directement consentie n'est pas possible pour les enfants de moins de deux ans : en pratique elle concerne les adoptions intrafamiliales, notamment celle de l'enfant du conjoint.

Lorsqu'il est admis en qualité de pupille de l'État, l'enfant ne vit plus avec sa famille, soit parce que celle-ci l'a remis à l'Aide sociale à l'enfance en vue de son adoption - en y consentant si la filiation est légalement établie -, soit parce qu'il est orphelin, sans famille élargie pour le recueillir, soit parce que son abandon de fait a été constaté judiciairement, soit encore parce que ses parents se sont vu retirer leurs droits d'autorité parentale (CASF, art. L. 224-4). La décision de retrait de l'autorité parentale est prise par le tribunal en cas de crimes ou délits commis sur l'enfant ou sur la personne de l'autre parent ou de complicité de crimes ou délits commis par l'enfant (C. civ., art. 378), ou encore de mise manifeste en danger de sa sécurité, de sa santé ou de sa moralité (C. civ., art. 378-1). Elle est préalable et a un caractère définitif au jour du placement en vue de l'adoption. Il faut préciser que l'arrêté d'admission en qualité de pupille de l'État (CASF, art. L. 224-8), tout comme le jugement de déclaration judiciaire d'abandon ou de retrait total d'autorité parentale sont soumis à des recours suspensifs.

Quant à la décision du juge des enfants de placer l'enfant dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative (C. civ., art. 375-3), comme toute mesure éducative exercée par un service ou une institution, elle peut être modifiée ou rapportée à tout moment par le juge et sa durée ne peut pas excéder deux ans. Certains responsables politiques semblent parfois éprouver la tentation de rendre plus d'enfants, placés hors de leur famille, adoptables. C'est ainsi qu'en janvier 2014, la ministre de la Famille déclarait dans une interview télévisuelle (1) : « nous sommes en train de réfléchir sur ce que nous appelons une seconde chance familiale », pour assurer un véritable avenir aux enfants qui ne peuvent pas retourner dans leur famille biologique, c'est-à-dire ceux qui relèvent du système de la protection de l'enfance, pour certains dès l'âge de 2-3 mois jusqu'à l'âge de 18 ans, et qui vivent pendant tout ce temps avec l'étiquette ASE. Il est alors apparu que l'on estimait à 15 000 environ le nombre d'enfants pouvant être concernés, soit 10 % du total des enfants placés dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative.

Cette analyse, qui revient périodiquement, est tout aussi régulièrement repoussée, pour les raisons qui sont

sensiblement celles exposées par les juges européens. Une réforme qui assouplirait le régime actuel d'adoptabilité serait susceptible d'encourir leur censure.

L'arrêt permet en effet de préciser ce que les juges entendent par « *intérêt supérieur de l'enfant* », dans l'hypothèse des carences éducatives manifestes de la famille.

II - Une compréhension relative de l'intérêt supérieur de l'enfant

Il ressort de l'arrêt que l'objectif prioritaire de l'intervention des services sociaux et des juges chargés de la protection des enfants est de ne pas briser les liens avec leurs parents : il importe avant tout de maintenir, de conforter et sécuriser, voire de raccommoder, les liens parents/enfant. L'intérêt de l'enfant ne peut donc pas être considéré comme un but en soi. Dans son opinion majoritaire, M. Sajó, le juge hongrois, écrit : « *L'intérêt primordial de l'enfant est - sauf cas exceptionnel - d'être auprès de ses parents* ». L'intérêt supérieur de l'enfant ne doit donc pas être considéré comme excluant les droits fondamentaux des parents.

Partant de ce postulat, en l'absence de violence ou de maltraitance physique ou psychique, les mauvaises conditions de vie et les carences de "bien-être" ne sont pas suffisantes pour justifier la rupture des liens.

Le raisonnement des juges européens, ainsi résumé, pourrait sembler relever de ce que le pédopsychiatre Maurice Berger (2) nomme « *l'idéologie du lien* », selon laquelle le lien parent/ enfant est bon par essence. Comme l'écrit Philippe Liébert (3) , il existe pourtant des situations de « *dysparentalité extrême* », dans l'hypothèse d'une défaillance parentale gravissime qui peut être à l'origine de traumatismes psychoaffectifs mettant en danger le développement de l'enfant. Préserver l'avenir de l'enfant devrait alors devenir la priorité de tous les professionnels chargés de sa protection, et conduire à provoquer la rupture avec le milieu familial, par le retrait de l'autorité parentale et, si possible, à envisager de permettre à l'enfant de se construire une autre famille. Mais une telle approche implique que la mesure de protection se focalise sur l'enfant, l'aide apportée aux parents devant s'inscrire dans ce schéma.

Or, dans notre espèce, la Cour relève qu'il ne ressort pas du dossier interne qu'une expertise des enfants, à tout le moins des plus âgés, ait été diligentée. Elle fait observer que le tribunal aux affaires familiales aurait retenu des liens d'attachement particulièrement forts entre la mère et ses enfants. Le paragraphe 34, qui reproduit les motivations du jugement du 25 mai 2012, mentionne que « *la mère a demandé au cours de l'audience que les enfants ne lui soient pas retirés parce qu'elle ne les maltraitait pas, qu'elle avait de la tendresse pour eux et qu'ils étaient toute sa vie, ce qui témoigne d'une certaine affection pour eux* ». Rien n'est dit de l'attitude des enfants, des propos qu'ils auraient pu tenir devant le travailleur social, ou lors d'une éventuelle audition par le juge.

Concernés au premier chef par la décision à prendre, il semble qu'ils en aient été exclus, tout au long de la procédure interne, mais aussi devant la Cour, qui aurait pu se faire communiquer les rapports de visite hebdomadaires de la mère, qu'elle avait elle-même recommandées au Gouvernement portugais.

L'enseignement premier à retirer de cet arrêt de condamnation du Portugal est que, dans ce type de situation, les autorités internes doivent non seulement veiller au respect des droits procéduraux des parents, mais aussi solidement étayer toute décision de rupture définitive des liens parents/enfant, pour ne pas donner l'impression qu'elles n'agissent que dans le souci, bienveillant en apparence seulement, mais hors de propos, de sortir les enfants de leur famille « pauvre » et démunie, pour les confier à une famille aisée

TEXTE DE LA DÉCISION (EXTRAITS)

« 119. Étant donné que l'intérêt de l'enfant commande que seules des circonstances tout à fait exceptionnelles puissent conduire à une rupture du lien familial, et que tout soit mis en œuvre pour maintenir les relations personnelles et, le cas échéant, le moment venu, « reconstituer » la famille (Gnahoré, précité, § 59), la Cour considère que les mesures

adoptées par les juridictions de placement des enfants de la requérante en vue de leur adoption, la privant de ses droits parentaux, n'ont pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts en jeu dans la procédure interne (R. et H., précité, § 72). Il n'apparaît pas, par ailleurs, que les juridictions aient envisagé d'autres mesures moins contraignantes, notamment l'accueil familial et l'accueil institutionnel, établis par l'article 35 § 1 e) et f) de la loi relative à la protection des enfants et des jeunes en danger (paragraphe 61 ci-dessus).

120. En conclusion, sur la base des considérations précédentes, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention à raison de la décision de placement en institution de M, Y, I R, L, M S, A et R en vue de leur adoption (paragraphe 104-107).

121. En outre, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention du fait que la décision de placement des enfants dans une institution en vue de leur adoption a pris en compte le non-respect par la requérante de son engagement de se soumettre à une stérilisation par ligature des trompes (paragraphe 109-111).

122. La Cour estime aussi qu'il y a eu atteinte au droit de la requérante au respect de sa vie familiale du fait de l'interdiction de tout contact entre elle et ses enfants. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention à cet égard (paragraphe 112-114).

123. Enfin, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention en raison du processus décisionnel ayant abouti au placement de ses enfants en institution en vue de leur adoption, lequel n'a pas été conduit de façon équitable vu l'absence d'implication effective de la requérante (paragraphe 115-117) ».

-
- (1) Interview de Mme Bertinotti, alors ministre de la Famille, dans l'émission « Complément d'enquête » sur France 2, 9 janv. 2014.
-
- (2) Berger M., L'échec de la protection de l'enfance, Dunod, 2^e éd., 2004 ; du même auteur, Ces enfants que l'on sacrifie... au nom de la protection de l'enfance, Dunod, 1^{re} éd., 2005 ; du même auteur, Voulons-nous des enfants barbares, Dunod, 1^{re} éd., 2008.
-
- (3) Liébert Ph., Quand la relation parentale est rompue, Dunod, 1^{re} éd., 2015.
-