

N° 115

—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 décembre 1996.

**RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative au maintien des liens entre frères et soeurs,*

Par M. Robert PAGÈS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Afex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2922, 3147 et T.A. 591.

Sénat : 98 (1996-1997).

---

Enfants.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>A. TRANSFORMATIONS DE LA FAMILLE ET EMERGENCE DE « DROITS DE L'ENFANT »</b> .....	6
1. <i>La transformation du cadre familial</i> .....	6
a) La diversification des modèles familiaux.....	6
b) La séparation des fratries : une réalité difficile à mesurer.....	7
2. <i>Le retrait du milieu familial : l'assistance éducative</i> .....	8
a) 151.000 mineurs placés.....	8
b) Des mesures en principe exceptionnelles.....	9
c) Les difficultés pratiques du placement des fratries.....	9
3. <i>L'émergence de « droits de l'enfant » au sein de la conception traditionnelle des droits de l'homme</i> .....	10
a) La convention internationale des droits de l'enfant.....	10
b) L'affirmation de droits de l'enfant dans le code civil.....	10
4. <i>L'expression d'aspirations par les enfants</i> .....	11
a) Les conseils municipaux d'enfants.....	11
b) Le Parlement des enfants.....	12
c) La charte du jeune citoyen de l'an 2000.....	12
<b>B. LA PROPOSITION DE LOI : LA PRÉSERVATION DE LA COMMUNAUTÉ DE VIE DES FRATRIES</b> .....	13
1. <i>La proposition de loi initiale : le principe de la communauté de vie des fratries dans le cadre de l'assistance éducative</i> .....	13
a) L'assistance éducative : un dispositif de protection de l'enfant.....	13
b) La proposition de loi initiale : le principe de la préservation de la communauté de vie des fratries et à défaut du maintien de relations personnelles.....	14
2. <i>La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ; la généralisation du principe</i> .....	14
3. <i>Les conclusions de votre commission : un principe adapté au cadre de l'assistance éducative</i> .....	15
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	19

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le 3 décembre 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Robert Pagès, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au maintien des liens entre frères et soeurs.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que cette proposition de loi trouvait son origine dans les travaux du troisième parlement des enfants. Puis il a évoqué deux des éléments caractéristiques du contexte dans lequel elle s'inscrivait : la transformation des structures familiales sous les effets conjugués de la montée du divorce et des ruptures de vie commune souvent suivis de nouvelles unions, et l'émergence de « droits de l'enfant » au sein de la conception traditionnelle des droits de l'homme.

M. Robert Pagès a ensuite évoqué l'évolution du dispositif initialement applicable aux seules situations d'assistance éducative avant d'indiquer que le texte adopté par l'Assemblée nationale posait finalement le principe général de l'inséparabilité des fratries, sauf motif grave, et faisait obligation au juge d'organiser les relations personnelles entre frères et soeurs en cas de séparation.

Après s'être réjoui de cette prise en compte par le code civil de l'importance du facteur de stabilité que constitue le maintien de la communauté de vie des frères et soeurs, le rapporteur a invité la commission à approuver sans modification le dispositif proposé.

A l'issue d'un long débat, il est toutefois apparu à la commission que la généralisation de l'obligation pour le juge de s'assurer de la communauté de vie entre frères et soeurs était susceptible de remettre en cause la liberté des parents de trouver entre eux un accord sur la résidence habituelle de leurs enfant et les modalités d'exercice de l'autorité parentale, alors même que le code civil les incitait vivement à une démarche consensuelle.

**En revanche, elle a estimé que le juge des enfants qui ordonnait une mesure éducative devrait, en principe, préserver la communauté de vie existant entre frères et soeurs à la date de sa décision et que si cette préservation était impossible ou contraire à l'intérêt de l'un ou plusieurs d'entre eux, il statuerait sur les relations personnelles entre les frères et soeurs.**

Après avoir observé que ce dispositif répondait très exactement aux souhaits formulés par les enfants à l'origine de la proposition de loi, la commission a adopté l'article unique de la proposition de loi dans cette nouvelle rédaction.

Elle a en outre souhaité que des dispositions matérielles d'accompagnement en permettent l'effectivité.



Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale a adopté, le 21 novembre dernier, une proposition de loi tendant à favoriser le maintien des liens entre frères et soeurs.

Ce texte, qui comporte un article unique, trouve son origine dans les travaux du troisième Parlement des enfants, relayés par M. Roger-Gérard Schwartzberg et les membres du groupe socialiste et apparentés de l'Assemblée nationale.

Initialement limitée au cadre des mesures d'assistance éducatives, sa portée a été étendue par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois et, singulièrement, de son rapporteur, Mme Frédérique Bredin, à toutes les situations de séparation.

Après l'institution, en 1996, de la Journée nationale des droits de l'enfant, à la suite de l'adoption de la proposition de loi présentée par le groupe communiste citoyen et républicain du Sénat, l'examen d'une proposition de loi reprenant très directement l'une des suggestions formulées par des enfants traduit indéniablement une prise de conscience nouvelle de la nécessité tout à la fois de mieux protéger l'enfance et de se mettre plus attentivement à son écoute.

La demande formulée par ces enfants et l'élargissement de l'objet initial de la proposition de loi illustrent certaines des évolutions récentes de notre environnement social que le droit a accompagnées, parfois en les précédant d'autres fois en les consacrant *a posteriori*, mais toujours dans le souci de prendre en compte le mieux possible l'intérêt de l'enfant, qui doit être directement au coeur de toute décision ayant un effet direct sur lui.

Après avoir rapidement évoqué ces évolutions, le présent rapport analysera la portée du dispositif que l'Assemblée nationale propose d'introduire dans le code civil, avant de conclure à son recentrage sur les mesures d'assistance éducative qui constituaient son cadre initial.

En effet, la généralisation du principe de communauté de vie entre frères et soeurs dont les parents qui se séparent lui est apparue remettre en cause la liberté de ces parents de trouver entre eux un accord sur la résidence habituelle de leurs enfant et les modalités d'exercice de l'autorité parentale, alors même que le code civil les incitait vivement à adopter une telle démarche.

\* \*  
\*

#### **A. TRANSFORMATIONS DE LA FAMILLE ET EMERGENCE DE « DROITS DE L'ENFANT »**

Aucune réflexion d'ensemble sur le statut de l'enfant, sa protection et ses droits ne peut faire abstraction de l'évolution des structures familiales, caractérisée par la diversification des modèles familiaux, ni de l'émergence de « droits des enfants » au sein de la conception traditionnelle des droits de l'homme.

##### **1. La transformation du cadre familial**

La question de la séparation des fratries, qui est au coeur de la proposition de loi, est en fait posée dans plusieurs cas : lorsqu'une famille se décompose, situation qui peut amener les parents à souhaiter se partager la résidence habituelle des enfants, lorsqu'il apparaît nécessaire, dans son intérêt, que l'un des enfants soit séparé de sa famille ou encore lorsque des parents se voient retirer leurs enfants et que ceux-ci ne trouvent pas à être accueillis ensemble.

###### *a) La diversification des modèles familiaux*

Les chiffres font nettement apparaître un phénomène de diversification des modèles familiaux.

C'est ainsi que depuis vingt-cinq ans le nombre des mariages a diminué ( - 40 %) <sup>1</sup> tandis que celui des divorces explosait ( + 300 %, soit actuellement un mariage sur deux à Paris et un sur trois en province) <sup>2</sup>. Dans le même temps, la cohabitation hors mariage est devenue un mode de vie en couple durable. Il en résulte une augmentation importante du nombre des naissances hors mariage (36 % des naissances en 1994 contre 6 % en 1965), de plus en plus rarement légitimées par un mariage ultérieur (3 sur 10 aujourd'hui contre la moitié avant 1980) mais les ruptures y sont encore plus fréquentes que chez les couples mariés.

On observe en outre la succession d'unions fécondes, une proportion croissante d'enfants ayant dès leur naissance des demi-frères ou des demi-soeurs (plus de 18 % au début des années 1990 contre 6 % vers 1970).

Dans les générations récentes, un enfant sur quatre vivra au moins un moment séparé de l'un de ses parents avant d'avoir atteint sa majorité (contre un sur six dans les générations 1966-1970), dont 18 % à la suite d'un divorce, 5 % en raison de la séparation d'un couple non marié et 1 à 2 % faute d'avoir jamais connu leur père. Ces monoparentalités, vécues le plus souvent avec la mère, sont suivies d'une nouvelle union de celle-ci pour un enfant sur deux et de la naissance de demi-frères ou demi-soeurs dans un quart des cas. Quant aux pères, ils contractent une nouvelle union dans les deux tiers des cas.

Sur 14 millions d'enfants recensés en 1990, 2,1 millions sont séparés d'un de leurs parents dont 700.000 ont vu leur parent gardien former un nouveau couple <sup>3</sup>.

#### *b) La séparation des fratries : une réalité difficile à mesurer*

Les chiffres qui viennent d'être évoqués montrent la diversification des types et modèles de familles, diversification qui se traduit notamment par une redéfinition de la place des membres de la famille au sein de celle-ci.

En revanche, ils ne font pas apparaître le nombre de fratries effectivement séparées pour être partagées entre les deux parents. La Chancellerie a lancé une enquête auprès des juridictions pour connaître les pratiques en cas de séparation des parents mais les résultats de cette étude, qui devrait examiner notamment le sort des fratries, ne seront pas disponibles avant la fin de l'année 1997.

On peut néanmoins estimer à première vue qu'il est rare que le juge aux affaires familiales prenne l'initiative de séparer des frères et soeurs, sauf

---

<sup>1</sup> 250 000 en 1993

<sup>2</sup> 111 000 en 1993

<sup>3</sup> chiffres tirés de *Population*, 1994 n° 6. *L'enfant dans la famille : vingt ans de changements*

si le maintien de l'un des enfants avec les autres ou sous la responsabilité de l'un des parents est contraire à son intérêt.

On observera toutefois que, sans avoir spécifiquement examiné cet aspect des contentieux de l'autorité parentale, une étude élaborée en 1995 par le ministère de la Justice fait apparaître que si « *les juges séparent le moins possible les enfants* », on peut par exemple relever que pour 1.291 décisions d'après divorce ou séparation concernant 3.873 enfants appartenant à des fratries de trois enfants, 21 % des intéressés sont séparés<sup>1</sup>, soit qu'ils l'aient eux-mêmes souhaité, soit que les parents se soient mis d'accord entre eux pour une répartition des enfants entre leurs deux nouveaux foyers.

## 2. Le retrait du milieu familial : l'assistance éducative

### a) 151.000 mineurs placés

Au 31 décembre 1995, 135.000 enfants faisaient l'objet d'une mesure de placement dans le cadre de l'assistance éducative, dont environ 55% dans des familles d'accueil et 45% en établissements<sup>2</sup>. Pour les départements métropolitains, la dépense nette totale représentée par ces mesures s'est élevée à 17,5 milliards de francs en 1995, dont 5,1 milliards de francs au titre du placement familial et 12,4 milliards de francs au titre du placement en établissements<sup>3</sup>.

Faisaient en outre à la même date l'objet d'un placement dans les structures de la protection judiciaire de la jeunesse (et donc à la charge du budget de l'Etat) quelque 16.000 mineurs.

Aucune statistique d'ensemble ne permet actuellement de savoir combien de fratries sont concernées par des placements dans le cadre de l'assistance éducative. On peut toutefois relever, à titre d'exemples, que sur les 2.400 enfants placés dans le département des Bouches-du-Rhône, 914 appartiennent à des fratries également placées, soit environ 25 %, alors que dans le département de Paris le tiers au moins des enfants placés appartient à une fratrie. Ces quelques éléments chiffrés ne font malheureusement pas apparaître, en l'état, le nombre de frères et soeurs mineurs séparés<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> in Ministère de la Justice, études et statistiques justice, *Les contentieux de l'autorité parentale*, p62

<sup>2</sup> voir l'enquête de l'ODAS in Jean-Louis Sanchez, *Action sociale et décentralisation face à la crise*, 1996

<sup>3</sup> sur l'évolution des coûts de la prise en charge voir notamment le rapport de la Cour des comptes sur la décentralisation en matière d'aide sociale, décembre 1995

<sup>4</sup> Les bouches du Rhône les évaluent approximativement au quart des fratries placées



*b) Des mesures en principe exceptionnelles*

On rappellera le caractère exceptionnel des mesures d'éloignement du milieu familial.

L'article 375-2 du code civil précise en effet que « *chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel* », tandis que l'article 371-3 pose que l'enfant ne peut être retiré de la maison familiale « *que dans les cas de nécessité que détermine la loi* », c'est-à-dire lorsqu'il est effectivement maltraité (victime de violences physiques, de cruauté mentale, d'abus sexuels ou de négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement psychologique) ou confronté à des risques (des conditions d'existence risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien mais sans être pour autant maltraité).

Une mesure de retrait du milieu familial, justifiée par l'intérêt de l'enfant concerné, peut ne porter que sur un seul membre d'une fratrie. Elle conduit alors à une séparation justifiée de celle-ci.

On rappellera enfin que des mesures d'assistance éducative peuvent être prises simultanément à l'égard de tout ou partie des membres d'une fratrie.

L'article 375 du code civil dispose en effet que les mesures d'assistance éducative décidées par le juge en faveur de mineurs en danger « *peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale* ». Cette disposition ne fait toutefois pas obligation au juge d'assurer le maintien de la communauté de vie entre les intéressés lorsque que les mesures d'assistance éducatives prises à leur égard conduisent à les séparer de leurs parents.

*c) Les difficultés pratiques du placement des fratries*

Le placement des fratries soulève des difficultés pratiques, faute de structures d'accueil adaptées. C'est ainsi, semble-t-il, que les enfants en bas âge sont plus généralement placés dans des familles d'accueil alors que les plus âgés sont accueillis en établissement. Ce placement peut en outre se heurter à l'intérêt même de l'un des enfants.

On relèvera néanmoins que les **villages d'enfants** constituent des formules particulièrement bien adaptées à l'accueil de fratries nombreuses. Ces villages sont aujourd'hui animés par deux associations : l'Association d'enfants SOS de France, créée en 1956, qui accueille des enfants dans neuf villages situés principalement dans le Nord et le Pas-de-Calais, et le Mouvement pour les villages d'enfants, fondé en 1958, qui dispose

actuellement de sept villages comportant chacun huit à dix maisons. Ces deux organismes hébergent actuellement **3.000 enfants**. Ils bénéficient du soutien financier de l'Etat (par le biais de déductions fiscales portant notamment sur les dons) et surtout des départements (qui paient un prix de journée dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance).

### **3. L'émergence de « droits de l'enfant » au sein de la conception traditionnelle des droits de l'homme**

#### *a) La convention internationale des droits de l'enfant*

La convention internationale des droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'assemblée générale des Nations Unies et ratifiée par la France le 2 juillet 1990, est entrée en vigueur le 6 septembre 1990.

Si l'analyse de la portée juridique de ce texte a suscité de nombreuses controverses, il n'en demeure pas moins que la convention a pour effet, dans le cadre plus général des droits de l'homme, de doter l'enfant, traditionnellement objet de droit, de la qualité de sujet de droit.

S'agit-il pour autant de véritables droits subjectifs, de libertés individuelles reconnues aux enfants en tant que tels ? Il est clair que toute réponse à cette question doit être conciliée avec la nécessaire protection de l'enfant, ce qui conduit notamment à admettre des solutions différenciées suivant l'âge des enfants et l'objet de l'acte juridique.

#### *b) L'affirmation de droits de l'enfant dans le code civil*

De manière générale, le droit français, notamment la loi du 8 janvier 1993 relative à l'état civil, à la famille, aux droits de l'enfant et au juge aux affaires familiales, a pris en compte cette émergence de droits de l'enfant ; ainsi en exigeant le consentement de l'enfant âgé de plus de 13 ans à son adoption (article 345 du code civil) ou en introduisant la faculté pour le juge de l'entendre dans le cadre d'une procédure de divorce ou dans les contentieux de l'autorité parentale (article 388-1 du code civil).

On observera toutefois que, dans le premier cas, le consentement de l'enfant est une étape nécessaire et substantielle de la procédure, tandis que, dans le second, l'enfant n'est pas partie à la procédure. Son audition est en effet à la seule diligence du juge qui apprécie dans quelle mesure l'enfant est capable de discernement et qui prend librement en compte les « *sentiments* » ainsi recueillis. L'audition de l'enfant a finalement pour objet de contribuer à

l'appréciation par le juge de l'intérêt de l'enfant, intérêt au nom duquel il statue sur le sort réservé à celui-ci.

Cet intérêt de l'enfant, qui est au centre de toute décision concernant l'intéressé, conduit le juge à prendre des dispositions pour fixer les modalités d'exercice de l'autorité parentale, le lieu de résidence habituelle de l'enfant et les conditions du maintien de ses relations personnelles, notamment avec ses grands-parents. C'est ainsi que l'article 371-4 du code civil dispose que « *les père et mère ne peuvent, sauf motifs graves, faire obstacle aux relations personnelles de l'enfant avec ses grands-parents* » et qu'« *à défaut d'accord entre les parties, les modalités de ces relations sont réglées par le juge aux affaires familiales* »

Le même article dispose par ailleurs que « *en considération de situations exceptionnelles, le juge aux affaires familiales peut accorder un droit de correspondance et de visite à d'autres personnes, parents ou non* ».

Le souci de maintenir les liens de l'enfant avec son entourage est donc inscrit dans le code civil. Il est vrai toutefois qu'il n'y est pas expressément fait mention des frères et soeurs en cas de séparation d'une fratrie, pas plus d'ailleurs que n'est expressément énoncé le principe de la non séparation des fratries.

#### **4. L'expression d'aspirations par les enfants**

Les politiques se doivent d'être à l'écoute de leurs concitoyens afin de pouvoir identifier clairement leurs besoins et d'y répondre. Or, si les enfants n'ont pas encore acquis tous les attributs de la citoyenneté, notamment le droit de vote, il n'en demeure pas moins qu'ils ont des besoins et des aspirations propres que les adultes ne perçoivent pas toujours suffisamment clairement.

Il est par ailleurs souhaitable qu'ils puissent être tôt initiés à la vie publique afin de les encourager dans la voie d'une citoyenneté adulte active.

##### *a) Les conseils municipaux d'enfants*

Le rapport de notre collègue, Mme Frédérique Bredin, évoque longuement la création des conseils municipaux d'enfants et leur développement, c'est pourquoi votre rapporteur se permet d'y renvoyer<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> AN n° 3147 (dixième législature), pp. 6-7

On rappellera simplement que ces conseils sont réapparus en 1979, année de l'enfance, et se sont développés sous l'impulsion donnée par la circulaire de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Education nationale, en 1985, relayée ensuite par la création de deux associations de soutien bientôt fusionnées pour former l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ). Ces conseils sont aujourd'hui au nombre de 940 et certains d'entre eux disposent même d'un budget à gérer.

D'autres pays européens ont repris l'expérience, ainsi la Belgique, l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, la Pologne, la Hongrie et la Roumanie.

*b) Le Parlement des enfants*

La proposition de loi, on l'a rappelé, est issue des suggestions formulées lors du troisième Parlement des enfants réuni à l'Assemblée nationale le 1er juin 1996.

Organisé chaque année depuis trois ans, à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin, ce Parlement avait été préparé avec le concours du ministère de l'Education nationale et précédé d'une sélection des meilleures idées émises dans 577 classes de CM2 choisies dans chacune des circonscriptions législatives.

Là encore, votre rapporteur se permet de renvoyer au rapport de Mme Bredin pour la description précise du déroulement de la sélection et des travaux du Parlement des enfants.

La préoccupation mise en avant par ces travaux, et qui fait l'objet de la proposition de loi, est donc bien le reflet de l'expérience vécue (ou des craintes) d'un certain nombre d'enfants.

*c) La charte du jeune citoyen de l'an 2000*

C'est en 1992, le Sénat a commencé à travailler sur un projet de charte du jeune citoyen de l'an 2000 qui devrait trouver son achèvement, au Sénat, le 8 mars prochain.

Cette charte sera élaborée à partir des résultats du concours « Sénateurs-juniors » lancé, en collaboration avec le ministère de l'Education nationale, dans le cadre de l'initiation aux institutions, auprès des enfants des classes de troisième scolarisés tant en métropole que dans les départements et territoires d'outre-mer ainsi que dans les collèges français établis hors de France.

A partir des dix thèmes sélectionnés (éducation, emploi, environnement, Europe, famille, fraternité et solidarité, liberté, culture et loisirs, recherche, santé), chaque classe participante rédige dix articles, une première sélection étant opérée à l'échelon des départements puis une seconde au niveau national avant la réunion du 8 mars qui débutera par un examen en commissions des propositions sélectionnées.

## **B. LA PROPOSITION DE LOI : LA PRÉSERVATION DE LA COMMUNAUTÉ DE VIE DES FRATRIES**

Le texte adopté par l'Assemblée nationale dépasse le cadre initial de l'assistance éducative pour s'appliquer à toutes les situations de séparation entre parents et enfants.

### **1. La proposition de loi initiale : le principe de la communauté de vie des fratries dans le cadre de l'assistance éducative**

Le dispositif initial modifiait l'article 375 du code civil, qui introduit la section II du titre neuvième de ce code relatif à l'autorité parentale, pour faire obligation au juge qui prend des mesures éducatives à l'égard de tout ou partie des membres d'une même fratrie de préserver, sauf motifs graves, la communauté de vie existant entre les intéressés à la date de sa décision. Il prévoyait en outre que si la préservation de cette communauté de vie était impossible, le juge devait fixer les modalités des relations personnelles entre les membres de la fratrie.

#### *a) L'assistance éducative : un dispositif de protection de l'enfant*

Insérées en 1970 par la loi du 4 juin sur l'autorité parentale, les dispositions du code civil relatives à l'assistance éducative ont été complétées à plusieurs reprises, notamment en 1987 dans le cadre de la loi dite Malhuret qui a introduit l'exercice conjoint de l'autorité parentale.

Les mesures d'assistance éducative sont justifiées par les dangers que courent « la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé ». Elles sont prononcées par le juge des enfants<sup>1</sup>. Elles peuvent prendre des formes diverses, le principe étant, ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, que « chaque fois que cela est possible le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel ».

---

<sup>1</sup> Ils sont 294 répartis entre 135 tribunaux pour enfants. Ils s'appuient sur les services départementaux d'aide à l'enfance et, le cas échéant, sur les services de la protection judiciaire de la jeunesse

Il n'en reste pas moins que la situation peut justifier que l'un des enfants soit séparé de sa famille ou encore que l'ensemble des enfants soient soustraits à l'autorité de leurs parents. Dans ce dernier cas, la fratrie peut se trouver séparée, le code civil ne contenant, ainsi qu'on l'a rappelé, aucune disposition expresse prescrivant le maintien ensemble des frères et soeurs. On a d'ailleurs vu plus haut les difficultés pratiques auxquelles un tel maintien est susceptible de se heurter.

b) *La proposition de loi initiale : le principe de la préservation de la communauté de vie des fratries et à défaut du maintien de relations personnelles*

La proposition de loi initiale énonce expressément le principe de la communauté de vie des fratries en prévoyant qu'il ne peut y être dérogé que pour « motifs graves ». Autrement dit, le juge devra motiver spécifiquement sa décision sur ce point. Les motifs graves auxquels on songe sont bien entendu liés aux dangers qu'une telle cohabitation est susceptible de faire courir à l'un des enfants.

Le texte initial prévoyait en outre qu'en l'absence de cohabitation ou si l'un des frères et soeurs est majeur, le juge devait fixer les modalités des « relations personnelles » entre les membres de la fratrie. Cette notion de relations personnelles est reprise de l'article 371-4 du code civil évoqué plus haut et qui traite des relations entre l'enfant et ses grands-parents.

L'explicitation de ces principes est destinée à attirer l'attention du juge sur l'importance qu'ils revêtent pour les intéressés, tout en lui laissant bien entendu le soin d'apprécier l'intérêt de chacun des enfants.

**2. La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale : la généralisation du principe**

Partant de la constatation qu'il peut exister « d'autres cas où des séparations d'enfants peuvent intervenir », notamment lorsque l'autorité parentale se divise, l'Assemblée nationale a estimé nécessaire d'apporter deux modifications à la proposition de loi :

- sur la forme, pour l'insérer, dans un article 371-5 nouveau, au début du titre neuvième du code civil relatif à l'autorité parentale afin de lui conférer une portée générale excédant le cadre des mesures d'assistance éducatives ;
- sur le fond, pour fixer une règle générale d'inséparabilité des fratries « sauf motif grave » et pour inviter le juge à fixer, à défaut d'application de

ce principe ou pour le cas où un ou plusieurs frères et soeurs sont majeurs, les modalités des relations personnelles entre les membres de la fratrie.

### **3. Les conclusions de votre commission : un principe adapté au cadre de l'assistance éducative**

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale lui paraissant avoir le mérite de sensibiliser plus encore qu'aujourd'hui le juge et les services sociaux à l'importance du lien de fratrie pour des enfants dont l'environnement familial est désorganisé, rompu ou même reconstitué sous de nouveaux modes, votre rapporteur a invité, dans un premier temps, la commission à adopter sans modification le texte de l'Assemblée nationale. Le maintien de liens entre frères et soeurs, lorsque bien entendu il n'est pas contraire à l'intérêt des intéressés ou de l'un d'entre eux, constitue en effet un facteur important de stabilité pour des enfants qui trop souvent manquent de repères.

Il est toutefois apparu au cours du débat que la généralisation du principe de non séparation des fratries soulevait un grand nombre de difficultés. En effet, dès lors qu'il ne peut y être dérogé que pour motif grave, les dispositions du code civil qui, comme l'article 252-2, invitent les parents à régler entre eux les conséquences de leur divorce ou de leur séparation, y compris à l'égard des enfants, pourraient se trouver limitées dans leur portée dès lors que le juge serait tenu de veiller au maintien de la communauté de vie des fratries alors même que parents et enfants se seraient accordés sur une autre solution.

C'est ainsi qu'après avoir estimé que la proposition de loi ne traduisait pas seulement une bonne intention mais touchait à un sujet très sensible pour nombre d'enfants, M. Jacques Mahéas s'est inquiété de la rédaction de l'article unique, estimant qu'elle était susceptible de mettre en cause un accord conclu entre les parents dès lors qu'il n'y aurait pas de motif grave pour séparer les frères et soeurs.

Pour sa part, le Président Jacques Larché a rappelé que le code civil favorisait l'accord entre les parents en cas de divorce, y compris sur l'exercice de l'autorité parentale et la fixation de la résidence habituelle des enfants. Il a par ailleurs considéré que les situations de divorce par consentement mutuel ne pouvaient pas être comparées aux mesures d'assistance éducative dans lesquelles le juge a toute liberté pour décider du maintien ou non de l'enfant dans sa famille, même si le code civil disposait expressément qu'il devait s'efforcer de recueillir l'assentiment de celle-ci.

Il a en outre rappelé qu'en dépit des efforts considérables des conseils généraux, il était souvent difficile de trouver des structures d'accueil pour recevoir des enfants d'âges très différents alors même que la proposition de loi posait le principe du maintien de la communauté de vie entre eux.

M. Daniel Hoeffel a rappelé que l'intérêt de l'enfant pouvait commander une autre solution que le maintien de la communauté de vie entre frères et soeurs.

M. Robert Badinter a également fait valoir qu'en cas d'accord entre les parents sur la résidence habituelle des enfants, le juge n'intervenait pas sur ce point et qu'en « judiciarisant » cette matière, le texte adopté par l'Assemblée nationale constituait une novation dont la portée méritait d'être appréciée.

Il a par ailleurs estimé que la diversité des situations était telle qu'il paraissait difficile de poser un principe aussi général que celui formulé par l'Assemblée nationale. Il a notamment évoqué la succession d'unions et la cohabitation de demi-frères et de demi-soeurs. Enfin, plus généralement, il s'est interrogé sur le bien-fondé de l'exigence que des frères et soeurs ne fussent pas être séparés.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que la proposition de loi ne pouvait pas être adoptée en l'état car sa rédaction subordonnait la séparation des membres d'une fratrie à l'exigence d'un motif grave alors même qu'il pouvait simplement être de l'intérêt de l'un des enfants d'être séparé de ses frères et soeurs. Il a donc proposé de prévoir que l'enfant ne devrait pas être, en principe, séparé de ses frères et soeurs ; et que si son intérêt commandait une autre solution, le juge, s'il y avait lieu, veillerait à ce que des relations personnelles fussent maintenues entre frères et soeurs.

M. Michel Rufin a fait valoir que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale était mieux adapté à la situation des enfants en danger qu'au cas général de séparation des parents. Après avoir rappelé les dispositions du code civil encourageant les intéressés à fixer les modalités d'exercice de l'autorité parentale, il a considéré que le juge n'avait pas à intervenir systématiquement dans leurs arrangements sauf si ceux-ci méconnaissaient l'intérêt de l'un ou l'autre des enfants.

M. Robert Badinter a alors estimé que la commission n'était pas en état de statuer sur le bien-fondé du dispositif proposé et suggéré en conséquence qu'elle procède à des auditions avant de se prononcer.

Après avoir évoqué la possibilité d'entendre un juge des enfants, un juge aux affaires familiales, un spécialiste du droit de la famille et un pédopsychiatre, le Président Jacques Larché a fait valoir que la Conférence



des présidents avait inscrit l'examen de la proposition de loi à l'ordre du jour du 12 décembre et comptait donc que la commission fût en état de rapporter à cette date, conformément au souhait du Président du Sénat.

Il a ensuite fait observer que c'était en définitive la généralisation de la portée du texte initial qui était à l'origine des objections présentées par les membres de la commission. Il a donc suggéré que la meilleure solution serait d'en revenir au cadre initial des mesures d'assistance éducative.

**En conséquence, la commission a finalement adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article unique posant le principe de la préservation, par le juge qui prend des mesures d'assistance éducative, de la communauté de vie entre frères et soeurs existant à la date de sa décision. Dans le cas où cette préservation serait impossible ou contraire à l'intérêt de l'un ou plusieurs d'entre eux, le juge statuerait sur les relations personnelles entre les frères et soeurs.**

Un amendement de conséquence modifie l'intitulé de la proposition de loi pour préciser que celle-ci traite du maintien des liens entre frères et soeurs dans le cadre des mesures d'assistance éducative.

**La commission a approuvé la proposition de loi ainsi modifiée.**

Elle a en outre souhaité, à la suite de son rapporteur, que des dispositions matérielles d'accompagnement fussent encouragées qui permettent la pleine effectivité du principe ainsi posé, notamment le développement des accueils en villages et, dans les cas de séparation nécessaire, une proximité géographique des lieux de placement propre à faciliter des rencontres fréquentes entre frères et soeurs.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 2922	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Code civil.	PROPOSITION DE LOI préservant les relations entre frères et sœurs en cas d'ouverture d'une procédure d'assistance éducative	PROPOSITION DE LOI relative au maintien des liens entre frères et sœurs	PROPOSITION DE LOI relative au maintien des liens entre frères et sœurs <i>dans le cadre des mesures d'assistance éducative</i>
TITRE NEUVIÈME De l'autorité parentale Chapitre premier - De l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant	Article unique	Article unique	Article unique
(art. 371 à 371-4)		Après l'article 371-4 du code civil, il est inséré un article 371-5 ainsi rédigé :	Alinéa supprimé.
Section première De l'autorité parentale		« Art. 371-5. — L'enfant ne doit pas, sauf motif grave, être séparé de ses frères et sœurs. Si son intérêt commande une autre solution ou si l'un d'entre eux a atteint l'âge de la majorité, le juge fixe les modalités des relations personnelles entre les frères et sœurs. »	Alinéa supprimé.
(art. 372 à 374-2)			
Section II De l'assistance éducative			
Art. 375. — Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par le juge aux enfants sur la requête des père et	L'article 375 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :		L'article 375 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 2922	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.</p> <p>Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.</p> <p>La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée.</p>	<p>« Lorsque les mesures d'assistance éducative sont prises à l'égard de tout ou partie des membres d'une même fratrie, le juge doit, sauf motifs graves, préserver la communauté de vie existant entre eux à la date de sa décision ; si cette préservation est impossible ou lorsque l'un des frères ou sœurs est majeur, le juge fixe les modalités des relations personnelles entre les membres de la fratrie ».</p>		<p>« Lorsque le juge prend des mesures d'assistance éducative, il doit préserver la communauté de vie existant entre frères et sœurs à la date de sa décision. Si cette préservation est impossible ou contraire à l'intérêt de l'un ou plusieurs d'entre eux, le juge statue sur les relations personnelles entre frères et sœurs. »</p>

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>  
minitel : 36-15 - code SENATEL  
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies  
5, rue Saint-Benoit, 75006 Paris

ISBN 2-11-101016-2



9 782111 010161

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 3,80 F