

Proposition de loi concernant le statut des accueillants familiaux

Etat d'avancement des discussions parlementaires

Pour l'ASBL Accueil Familial
Noémie Simon
Avocat au Barreau de Bruxelles

Une proposition de loi a été déposée le 9 décembre 2014 concernant le statut des parents nourriciers. Après le dépôt d'amendements, le texte a été adopté en première lecture le 22 mars 2016. Le Conseil d'état a rendu un avis le 30 mai 2016 dans lequel il identifie un grand nombre d'incohérences.

Le 24 janvier 2017, de nouveaux amendements ont été déposés, et le texte soumis aux parlementaires est résumé ci-dessous.

Le nouveau texte permet une clarification des rôles de chacun, et définit juridiquement les contours de l'accueil familial.

Le texte autorise une délégation de certaines compétences parentales soit par convention, soit par voie judiciaire. Le texte prévoit de nombreux garde-fous afin que les droits de chacun soit respectés dans l'intérêt de l'enfant.

De plus, le texte est respectueux des compétence fédérales et communautaires, car il laisse le soin aux entités fédérés de déterminer les organes compétents en matière de placement.

Deux éléments restent cependant problématiques :

D'une part, il est fondamental que le texte précise qu'une homologation judiciaire d'un accord est facultative. Cela permettrait d'éviter des procédures judiciaires inutiles.

D'autre part, il serait souhaitable de confier l'entièreté de ces questions au Tribunal de la jeunesse. Cela permettrait d'éviter un éclatement du contentieux entre différentes juridictions, ce qui entrainerait inévitablement une perte d'information, et une multiplication d'intervenants. De plus, cela éviterait de placer familles et familles d'accueil dans une relation conflictuelle, ce qui nuirait à l'intérêt des enfants placés.

1. DÉLÉGATION DE L'AUTORITÉ PARENTALE

En raison de la sensibilité du mot "transfert d'attributs de l'autorité parentale", le nouveau texte propose d'utiliser le terme "délégation de compétences".

a) Droits conférés aux accueillants familiaux de plein droit (art.8 - amendement n°38)

La proposition initiale distinguait le "droit de garde matérielle", et le "droit de garde juridique".

Cette définition a été vivement critiquée par le conseil d'Etat.

Le texte revu est le suivant :

Durant la période de placement, les accueillants familiaux exercent le droit de séjour et le droit de prendre toutes les décisions quotidiennes relatives à l'enfant.

Les parents gardent la compétence de prendre les décisions importantes relatives à la santé, à l'éducation, à la formation, aux loisirs et aux choix religieux ou philosophiques de l'enfant.

Cette dernière compétence revient toutefois aux accueillants familiaux en cas d'extrême urgence. Dans pareil cas, ceux-ci font immédiatement part de leur décision aux parents ou, si les parents ne peuvent être contactés, à l'organe compétent en matière de placement familial."

Commentaires

Cette définition est plus cohérente avec l'ensemble des règles applicables en droit familial que celle proposée initialement.

Cependant, il est difficile de savoir si celle-ci va réellement faciliter la vie des accueillants familiaux dans les problèmes qu'ils rencontrent dans leur quotidien, à savoir notamment le problème de la carte d'identité, de la domiciliation, des autorisations de voyage à l'étranger, etc.

La justification de cet amendement ne mentionne malheureusement aucun exemple.

Dès lors, il est difficile de savoir comment ce texte va être interprété dans la pratique.

De plus, la liste des compétences conservées par les parents est rédigée de manière très large. Elle est d'ailleurs plus large que la liste qui figure dans le vade-mecum de l'accueil familial.

Bien que le vade-mecum ne soit pas un document juridique, il semble qu'il s'agisse d'un texte qui fait l'objet d'un consensus.

La situation des accueillants familiaux pourrait donc être plus compliquée et plus contraignante car les parents pourraient imposer des choix notamment au niveau des loisirs, ou du choix de l'école.

b) Possibilité de délégation par convention (art.9 - amendement n°39)

Le nouveau texte propose une délégation par voie conventionnelle qui se ferait dans les conditions suivantes :

Les parents ou le tuteur et les accueillants familiaux peuvent convenir, par écrit, avec l'intervention de l'organe compétent en matière d'accueil familial, d'également déléguer aux accueillants familiaux, complètement ou partiellement, y compris en dehors des cas d'urgence, la compétence de prendre les décisions importantes concernant la santé, l'éducation, la formation, les loisirs et l'orientation religieuse ou philosophique de l'enfant, à l'exception des droits et des devoirs relatifs à l'état de la personne de l'enfant. Les droits et les devoirs concernant l'administration des biens de l'enfant peuvent également être délégués aux accueillants familiaux par voie de convention.

La convention mentionne explicitement les droits et devoirs qui sont délégués aux accueillants familiaux en vue de l'exercice de l'autorité parentale.

La convention est soumise pour homologation au tribunal de la famille, conformément aux articles 1253ter/4 à 1353ter/6 du Code judiciaire. L'homologation ne peut être refusée que si elle est contraire à l'intérêt de l'enfant.

La convention homologuée ne peut pas porter préjudice à la durée de l'accueil familial fixée par les organes compétents en matière d'accueil familial".

Commentaires

Cette nouvelle version permet une intervention en amont de l'organe compétent en matière de placement, alors que son intervention était prévue en aval sous forme d'avis dans les textes précédents.

Aucun délai minimum n'est fixé pour cette délégation volontaire.

Il est écrit dans la justification que l'intervention du Tribunal n'est plus obligatoire. Cela ne ressort cependant pas de manière claire à la lecture du texte. Il est donc très important de préciser le caractère facultatif de cette intervention.

Il y a une erreur matérielle dans cet amendement. Il est fait mention de l'article 1353ter/6 du Code judiciaire, alors qu'il n'existe pas. C'est probablement l'article 1253ter/6 du Code judiciaire qui est visé.

Le texte pose les questions suivantes :

Une convention relative à une situation d'accueil familial non prise en charge par un organe compétent en matière de placement pourrait-elle être soumise au Tribunal?

Qui dans la pratique rédigera cette convention?

c) Possibilité de délégation par voie judiciaire (article 10 - amendement n°40)

Le nouveau texte propose le mécanisme suivant :

“§ 1^{er}. En l'absence de convention telle que visée à l'article 387sexies et à condition que pendant au moins un an avant la demande, l'enfant ait été placé de manière permanente dans la famille des accueillants familiaux, les accueillants familiaux peuvent demander au tribunal de la famille de leur déléguer, également hors le cas d'urgence, en tout ou en partie, la compétence juridique de prendre des décisions importantes concernant la santé, l'éducation, la formation, les loisirs et l'orientation religieuse ou philosophique de l'enfant, à l'exception des droits et devoirs relatifs à l'état de la personne de l'enfant. Les droits et devoirs relatifs à la gestion des biens de l'enfant peuvent également être délégués aux accueillants familiaux.

La demande est introduite conformément aux articles 1253ter/4 à 1253ter/6 du Code judiciaire [Tribunal de la famille].

Le jugement ne peut pas porter atteinte à la durée de l'accueil familial fixée par les organes compétents pour l'accueil familial.

Ils intentent leur action contre, selon le cas, les deux parents, le parent unique ou le tuteur de l'enfant.”;

§ 2. Le jugement ou l'arrêt mentionne explicitement les droits et devoirs qui sont délégués aux accueillants familiaux en vue de l'exercice de l'autorité parentale.”.

Commentaires

Ce texte prévoit la possibilité de déléguer certaines compétences aux accueillants familiaux, en l'absence d'un accord.

Le juge pourra définir de manière détaillée les compétences qu'il souhaite déléguer aux accueillants familiaux en fonction de la situation. Ce système permet au juge de prendre une décision au cas par cas.

Ce texte offre donc une grande souplesse.

La durée d'un an semble une période courte. En effet, une telle décision est lourde en conséquence, de sorte qu'il serait souhaitable de prévoir un délai minimum de trois ans.

Par ailleurs, nous serions favorable à ce que ce contentieux soit confié au Tribunal de la Jeunesse pour les raisons procédurales exposées ci-dessous.

d) Modalités d'exercice des compétences qui ont été déléguées aux accueillants familiaux (article 10/1 - amendement n°41)

Le Conseil d'Etat avait mis en lumière le fait que la proposition de loi était muette au sujet de la manière dont les accueillants familiaux allaient exercer ces nouvelles compétences.

L'amendement n°41 prévoit donc un régime identique à celui prévu entre les parents en cas de désaccord.

Il sera donc possible pour les accueillants de saisir le Tribunal de la Famille en cas de désaccord.

De plus, chacun des accueillants sera présumé agir avec l'accord de l'autre à l'égard des tiers de bonne foi.

e) Prise en considération des principes auxquels ont souscrits les parents (article 11)

Le texte prévoit que :

Dans l'exercice des droits et devoirs qui leurs sont délégués conformément au présent chapitre, les accueillants familiaux prennent autant que possible en considération les principes auxquels ont souscrit les parents ou le tuteur et établis, le cas échéant, conformément à la réglementation applicable en matière de protection de la jeunesse, en particulier dans le cadre des compétences visées à l'article 374, § 1^{er}, alinéa 2.

f) Droit de surveillance par les parents (article 12 - amendement n°43)

Le nouveau texte prévoit que :

"Les parents ou le tuteur conservent le droit de surveiller l'éducation de l'enfant, qu'ils exercent ou non l'autorité parentale. Ils peuvent obtenir toutes les informations utiles à cet égard auprès des accueillants familiaux ou de tiers et s'adresser au tribunal de la famille dans l'intérêt de l'enfant.

Les parents ou le tuteur conservent également le droit aux relations personnelles avec l'enfant. Ces relations personnelles ne peuvent être refusées que pour des motifs très graves."

g) Possibilité de mettre fin aux mesures concernant l'autorité parentale (article 13 - amendement n°44)

Le texte prévoit ce qui suit :

Le tribunal de la famille peut, à la demande des père et mère, de l'un d'eux, du tuteur, des accueillants familiaux ou du procureur du Roi, ordonner, modifier ou mettre fin, dans l'intérêt de l'enfant, à toute décision relative à l'autorité parentale et ce conformément aux articles 1253ter/4 et 1253ter/6 du Code judiciaire.

h) Extinction de plein droit de la délégation (article 14)

Le texte prévoit que :

Les droits et devoirs délégués en vue de l'exercice de l'autorité parentale et délégués aux accueillants familiaux conformément au présent chapitre s'éteignent de plein droit:

1° à la majorité de l'enfant;

2° en cas de décès des accueillants familiaux;

3° en cas de décès, d'émancipation ou d'adoption de l'enfant;

4° s'il est mis fin au placement conformément à la réglementation applicable en matière d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse.

2. DROITS AUX RELATIONS PERSONNELLES DES ACCUEILLANTS FAMILIAUX (article 15 - amendement n°46)

L'article 375bis du Code civil actuellement en vigueur prévoit que :

"Les grands-parents ont le droit d'entretenir des relations personnelles avec l'enfant. Ce même droit peut être octroyé à toute autre personne, si celle-ci justifie d'un lien d'affection particulier avec lui.

A défaut d'accord entre les parties, l'exercice de ce droit est réglé dans l'intérêt de l'enfant par le tribunal de la famille à la demande des parties ou du procureur du Roi."

La proposition de loi envisage une présomption de lien d'affection si l'enfant a été placé durant au moins un an. :

Pour l'application de l'article 375bis, la personne chez qui un enfant a été placé de manière permanente pendant au moins un an est présumée avoir un lien d'affection particulier avec cet enfant

Commentaires

La durée d'un an est relativement courte.

3. RÈGLES DE PROCÉDURE - MODIFICATIONS APPORTÉES AU CODE JUDICIAIRE (article 15/1 à 15/6 - Amendement n°47 à 54)

Suite à des remarques formulées par la Conseil d'Etat, le texte revu propose un ensemble complexe de règles de procédure permettant de gérer l'intervention de différentes juridictions.

a) Remarque générale

Après avoir analysé en détail les règles de procédures proposée dans le nouveau texte, nous aborderons la question de l'opportunité de maintenir l'intervention de deux juridictions différentes.

b) Compétence générale du Tribunal de la Famille

Tous les articles énoncés ci-dessus font référence au Tribunal de la Famille.

Il est systématiquement précisé que le Tribunal statuera conformément aux articles 1253ter/4 et 1253ter/6 du Code judiciaire.

L'article 1253ter/4 prévoit que les causes relatives à l'autorité parentale sont réputées urgentes et seront introduite par requête contradictoire, citation ou requête conjointe.

Cela signifie que le Tribunal statuera comme en référé.

Quant à l'article 1253ter/6, il détermine les mesures d'investigations qui peuvent être ordonnées par le Tribunal de la famille. Il s'agit des mesures suivantes : étude sociale et examens médico-psychologique.

Commentaires

Dépens

La question des dépens n'est pas abordée dans le texte. C'est donc la règle générale qui est d'application, à savoir que ceux-ci seront mis à charge de la partie succombante.

Si le Tribunal accorde des droits supplémentaires aux accueillants familiaux, les parents seront-ils condamnés aux dépens?

A ce jour, les droits de greffe s'élèvent à 100€, l'indemnité de procédure à 1.440€, et les frais d'expertise médicaux-psychologique dépassent 1000€.

A cela, il faut ajouter des frais d'avocat car cette matière est relativement technique, et il est difficile de diligenter seul une procédure devant le Tribunal de la Famille.

Ministère public

Le texte est muet au sujet de l'intervention du Ministère public dans le cadre de la procédure civile.

La question mérite cependant d'être analysée.

Depuis la loi "pot-pourri I", toutes causes concernant les mineurs doivent être communiquées au ministère public, mais il n'est plus obligé de rendre un avis, ni d'être présent à l'audience.

Sa présence permettrait cependant de faire un lien avec le dossier protectionnel.

Il serait donc souhaitable de prévoir que le ministère public a l'obligation de rendre un avis et d'être présent à l'audience.

c) Saisine du Tribunal de la Famille (article 15/3 - amendement n°50)

Le nouveau texte prévoit que :

Le tribunal de la famille peut, à la demande de la partie la plus diligente ou du ministère public, se prononcer sur les mesures relatives à l'autorité parentale visées à l'article 7 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait.

Commentaires

Le texte mentionne "la partie la plus diligente" et le Ministère public.

Cette formulation manque de précision.

Dans un souci de cohérence, le texte devrait mentionner les mêmes personnes que celles reprises à l'article 15/6, à l'exception de la saisine d'officie qui est impossible en droit civil. Il s'agirait donc du ministère public, des parents et des accueillants familiaux.

d) Compétence du Tribunal de la jeunesse - uniquement en cas de connexité

La proposition suggère de rétablir un article 7 à la loi du 8 avril 1965, qui serait le suivant :

Le tribunal de la jeunesse peut statuer sur toutes les mesures en matière d'autorité parentale visées au Livre I^{er}, Titre IX, du Code civil, pourvu qu'il y ait une connexité entre celles-ci et les mesures de protection de la jeunesse qui ont été ordonnées.

L'article 30 du Code judiciaire actuellement en vigueur prévoit que : *Des demandes en justice peuvent être traitées comme connexes lorsqu'elles sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.*"

En cas de connexité, une partie peut demander un renvoi devant un autre Tribunal.

Conformément à l'article 566 et 566 du Code judiciaire, le Tribunal de la Famille sera toujours préféré.

Dans le cas de l'accueil familial, cela signifie donc qu'une affaire introduite devant le Tribunal de la Famille ne pourra en aucun cas être renvoyée devant le Tribunal de la Jeunesse.

e) Rapport entre une décision de protection de la jeunesse et une mesure civile (article 15/5 - amendement n°33)

La proposition suggère d'ajouter un article 7/1 à la loi du 8 avril 1965, qui serait le suivant :

Art. 7/1. Les mesures prononcées par le tribunal de la famille en matière d'autorité parentale sont suspendues si elles sont incompatibles avec les mesures de protection de la jeunesse ordonnées, et ce, jusqu'à ce que la mesure de protection de la jeunesse prenne fin ou jusqu'à ce que le tribunal de la jeunesse en décide autrement.

Après la fin de la mesure de protection de la jeunesse, les mesures ordonnées conformément à l'article 7 restent d'application, ou, le cas échéant, les mesures suspendues entrent de nouveau en vigueur, jusqu'à ce que les parties en conviennent autrement ou jusqu'à ce que le tribunal de la famille en décide autrement.

Commentaires

Cette article a une portée générale, et s'appliquerait à toutes les situations.

Le second alinéa semble en contradiction avec l'article 14 qui prévoit la délégation de compétence prendra fin de plein droit à la fin de la mesure de placement.

Il consacre le principe selon lequel "le protectionnel tient le civil en état", qui n'a à l'heure actuelle aucune base légale.

f) Saisine du Tribunal de la jeunesse (article 15/6 - amendement n°54)

Le texte propose de rétablir l'article 45 de la loi du 8 avril 1965 de la manière suivante :

Le Tribunal de la jeunesse est saisi

1° d'office, à la demande du ministère public, des parents ou, le cas échéant, des accueillants familiaux s'il s'agit d'une matière visée à l'article 7.

Commentaires

Une situation prise en charge par le SAJ pourrait-elle être introduite auprès du Tribunal de la Jeunesse, ou devrait-elle être introduite devant le Tribunal de la Famille?

g) Conclusion quant aux règles de compétence

Le texte prévoit que le Tribunal de la Famille a une compétence générale, et que la demande pourrait être introduite devant le Tribunal de la Jeunesse en cas de connexité.

Il a un risque de voir apparaître une jurisprudence différente selon la juridiction saisie.

Les accueillants familiaux pourraient donc être tentés de faire du "shopping judiciaire", et de choisir la juridiction qui leur sera la plus favorable.

De plus, le système prévu est très complexe, et pourrait donner lieu à des difficultés sur le plan de la procédure, ce qui pourrait retarder des demandes, et augmenter les frais de défense.

Par ailleurs, si la procédure se déroule devant le Tribunal de la Famille, parents et accueillants familiaux se retrouvent dans un rapport de force, et dans la logique judiciaire de l'affrontement. Cela pourrait gravement nuire à l'accueil familial dans son ensemble, et mettre l'enfant placé au cœur d'un conflit de loyauté. S'il a plus de 12 ans, il serait entendu par le juge s'il le souhaite, ce qui pourrait le mettre dans une situation très inconfortable.

En outre, lorsque le Tribunal de la Famille est saisi, et que le placement a été ordonné par le Tribunal de la Jeunesse, cela signifie que deux juges différents auront à statuer sur un même dossier. Le Tribunal de la famille n'aurait d'ailleurs pas accès au dossier protectionnel, sauf par l'intermédiaire du Ministère public, pour autant qu'il estime qu'il y a lieu de rendre un avis.

Cela entraînera inévitablement une perte de temps pour les juges et participerait à l'encombrement des tribunaux, alors que le plan justice proposé par le Ministre de la Justice a notamment pour objectif de limiter d'arriéré judiciaire.

En raison de l'ensemble de ces éléments, il semble qu'il sera plus adéquat de prévoir que la matière relève de la compétence exclusive du Tribunal de la Jeunesse.

4. RESPONSABILITÉ CIVILE

La proposition de loi n'aborde pas la question de la responsabilité civile.

Il n'y a pas d'inquiétude à avoir à ce sujet car la proposition ne modifie pas les liens de filiation.

Les règles applicables en matière de responsabilité du fait d'autrui prévoient à l'article 1384 du Code civil prévoit que :

"On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

Le père et la mère sont responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs.
(...)

La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.

La Cour de cassation a précisé dans son arrêt du 19 juin 1997 que : « l'article 1384 du Code civil n'établit pas, dans son alinéa 1, un principe général de responsabilité du fait d'autrui (...). Cette responsabilité n'existe que dans les limites des régimes particuliers, différents les uns des autres, qu'il instaure de manière exhaustive dans les alinéas suivants ».

En d'autres termes, cela signifie que seuls les parents peuvent être tenu responsables des dommages causés par leurs enfants.

La délégation de compétences prévue dans la proposition de loi n'a aucune incidence sur la filiation, de sorte que cela n'aura pas de conséquence sur la responsabilité civile des accueillants familiaux.

5. ENTRÉE EN VIGUEUR

La proposition prévoit que le texte entre en vigueur six mois après la publication au Moniteur Belge.

Cela permettra aux différents acteurs concernés de se concerter pour que cette loi soit appliquée de manière cohérente, et apporte une véritable plus-value à l'accueil familial.

Le 9 février 2017

Pour l'ASBL Accueil Familial

Noémie Simon
Avocat au Barreau de Bruxelles
n.simon@lemaire-partners.be
0472/522.403