

Les conséquences des séparations parentales sur les enfants

Pascale Coton et Geneviève Roy

2017-20

NOR : CESL1100020X

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 24 octobre 2017

LES CONSÉQUENCES DES SÉPARATIONS PARENTALES SUR LES ENFANTS

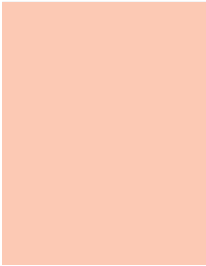
Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

Mmes Pascale Coton et Geneviève ROY, rapporteures

au nom de la
section des affaires sociales et de la santé

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 9 mai 2017 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section des affaires sociales et de la santé la préparation d'un avis intitulé : *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants*. La section des affaires sociales et de la santé, présidée par Mme Aminata Koné, a désigné Mmes Pascale Coton et Geneviève Roy, rapporteures.

Sommaire





Avis

présenté au nom de la section des affaires sociales et de la santé

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 139 voix et 31 abstentions.

LES CONSÉQUENCES DES SÉPARATIONS PARENTALES SUR LES ENFANTS

Pascale Coton et Geneviève Roy, rapporteures



Synthèse de l'avis

Les séparations parentales concernent un nombre croissant de familles. Tous types d'union confondus, un couple sur trois se sépare avec, dans la moitié des cas, un enfant à charge.

Les attentes de la société et la législation ont évolué. La place donnée au consentement et à la responsabilité des parents s'est accrue. Le divorce par consentement mutuel représente aujourd'hui plus de la moitié des divorces. Le nombre de naissances hors mariage a augmenté.

La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, qui s'applique à tous les parents, quel que soit leur statut matrimonial, confirme cette évolution. Elle donne la priorité à l'intérêt de l'enfant, au titre duquel elle pose le principe essentiel du maintien de la coparentalité après la séparation.

Dans la très grande majorité des cas, les parents parviennent à un accord sur le mode de résidence de leur enfant après leur séparation. Le choix de la résidence est toutefois loin de constituer l'intégralité des décisions qu'ils doivent prendre à l'égard de leur.s enfant.s. Le maintien du lien entre les parents, la relation qu'ils parviennent à établir entre eux pour exercer la coparentalité, sont donc des éléments déterminants.

D'avantage que la séparation, c'est le conflit parental qui peut, pour l'enfant, être déstabilisant voire destructeur. Il n'y a donc sur le sujet ni déterminisme ni causalité évidente. Pour autant, il est nécessaire de connaître davantage les conséquences des séparations sur les enfants. Il faut parallèlement se donner les moyens de protéger l'intérêt supérieur de tous les enfants en leur offrant, après la séparation, un cadre protecteur de leurs besoins fondamentaux.

Mieux connaître les conséquences négatives des séparations sur les enfants

Connaître les effets des séparations sur la vie des enfants

➤ développer et coordonner des études scientifiques pour mieux connaître les mécanismes et les risques réellement encourus sur les plans sanitaire, psychologique, du développement et de l'insertion sociale de l'enfant.

Informer et accompagner les parents dans l'exercice de leurs responsabilités

La séparation est un événement à replacer dans l'histoire du couple. Elle se déroule en fonction des relations qu'il a su ou pu construire et de ses capacités d'écoute, de dialogue et de négociation.

Préparer les futurs parents à l'exercice de leurs responsabilités

➤ renforcer la visibilité des actions déjà menées sur la parentalité, grâce à une campagne d'information nationale et en accordant davantage de moyens aux structures d'appui et d'accompagnement des parents ;

➤ mettre effectivement en œuvre les interventions auprès des élèves prévues par la circulaire du ministère de l'Éducation Nationale du 17 février 2003 et y intégrer systématiquement une information sur la parentalité ;

✎ élaborer et diffuser largement un guide d'information sur la parentalité présentant les ressources disponibles.

Accompagner les parents qui rencontrent des difficultés lors de la séparation

Pour développer les dispositifs de soutien à la parentalité, il convient :

- ✎ de mieux reconnaître, encadrer et valoriser les professionnel.le.s de la médiation familiale, du conseil conjugal et familial et de l'intervention sociale et familiale ;
- ✎ d'accorder aux Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, aux espaces de rencontre, à la médiation familiale et aux actions d'accompagnement réalisées un financement suffisant pour assurer leur accessibilité sur tout le territoire.

Faciliter l'exercice de la coparentalité dans la scolarité

- ✎ consacrer une circulaire spécifique à l'exercice de la coparentalité dans les relations avec l'école pour rapprocher les pratiques et sensibiliser la communauté éducative aux conditions de l'implication de chacun des parents dans le suivi de la scolarité.

Prendre en compte les conséquences des séparations sur le niveau de vie des familles

Alors que toutes les séparations ont un impact financier significatif et pèsent très défavorablement sur le niveau de vie des parents et des enfants, il est nécessaire :

- ✎ d'intégrer des éléments complémentaires dans le barème indicatif des pensions alimentaires ; de mieux prendre en compte les frais réels d'hébergement de l'enfant et les prestations en nature dans le calcul des droits aux prestations ; de permettre le partage des aides personnalisées au logement en cas de résidence alternée ou de double domiciliation ;
- ✎ d'évaluer les effets de la création de l'ARIPA sur le paiement de la pension alimentaire et le niveau final de recouvrement et d'analyser les raisons du non-paiement persistant.

Se donner les moyens de veiller plus efficacement au respect des besoins fondamentaux des enfants

Il faut, pour le CESE, se doter des instruments qui assureront la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, en considération des particularités de chaque situation, quel qu'ait été le statut de l'union des parents.

Protéger l'intérêt supérieur de l'enfant par un cadre stable et sécurisant

Etablir un « plan de coparentalité » protecteur des besoins fondamentaux de l'enfant

Le CESE propose de faire évoluer les conventions convenues entre parents pour en améliorer le contenu et leur faire pleinement jouer un rôle de prévention des différends. Il recommande, pour toute séparation de couple avec enfant...

- ✎ que soit élaboré un « plan de coparentalité » qui sera complété et signé par les parents, sur la base d'une trame. Ce support, proposé par des professionnel.le.s expérimenté.e.s, sera disponible dans les mairies, tribunaux mais devrait aussi être diffusé

Synthèse de l'avis

via les CAF, les lieux d'accueil parents-enfants, les structures d'accueil de la petite enfance, les CIDFF... ;

➤ que ce document de nature contractuelle puisse être produit par les parents devant la justice pour en obtenir l'application.

Garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et s'assurer que la justice familiale interviendra dans tous les cas où cela est nécessaire

➤ sensibiliser toute personne qui intervient auprès des parents dans les séparations, et notamment les avocat.e.s et les médiateur.rice.s familiaux.ale, à la nécessité de saisir le ministère public quand ils.elles voient, dans le contexte de la séparation, un risque pour les droits fondamentaux de l'enfant ;

➤ progresser, s'agissant de l'audition des enfants, vers des cultures et des pratiques partagées pour mieux expliquer aux enfants, dans des termes adaptés à leur compréhension, les procédures et décisions judiciaires qui les concernent, assurer le respect du principe du contradictoire, protéger l'enfant contre l'instrumentalisation de ses propos.

Exclure les situations de violence, physiques ou psychologiques, qu'elles s'exercent directement à l'encontre de l'enfant ou qu'elles soient conjugales, du champ du consentement mutuel et de la médiation

Evoluer vers des décisions mieux comprises et adaptées à la situation de l'enfant

Mieux partager les informations sur la situation de l'enfant

➤ améliorer la coordination entre intervenant.e.s et les échanges d'informations pour repérer les situations à risque ;

➤ garantir le niveau de financement des enquêtes sociales.

Prendre en compte l'âge de l'enfant pour l'organisation de sa vie quotidienne

➤ mettre en place, dans l'organisation de la coparentalité, des solutions adaptées à l'âge de l'enfant, en veillant à leur application effective par les deux parents ;

➤ s'agissant des nouveau-nés, veiller à la présence et à l'accessibilité des figures principales d'attachement que sont le père et/ou la mère pour sécuriser l'enfant.

Renforcer les moyens de la justice familiale et l'application des décisions judiciaires

➤ mettre la justice familiale en mesure de prendre une décision rapide si la protection de l'enfant l'exige ;

➤ renforcer les sanctions applicables au non-respect de ses décisions.

Permettre au.à la JAF, quand il.elle est saisie, d'attribuer le logement familial, quel qu'ait été le statut de l'union des parents

Pour le CESE, une homogénéisation de la protection du logement de la famille après la séparation est nécessaire.

➤ permettre aux parents, quel que soit le statut de leur union, de saisir, seuls ou conjointement, le.la JAF en cas de désaccord concernant l'attribution provisoire du logement de famille.

Accompagner les parents dans la mise en œuvre des décisions de justice

- réaliser un guide expliquant les termes utilisés par les décisions du JAF qui accompagnera leur notification aux parents ;
- informer les parents des ressources à leur disposition pour faire face aux difficultés qu'ils rencontrent une fois la décision rendue.

Le « divorce sans juge »

Le CESE déplore qu'une telle modification, instaurée par la loi de modernisation de la justice pour le XXI^{ème} siècle, ait pu entrer en vigueur sans évaluation préalable. Il faut maintenant se donner les moyens de mesurer ses conséquences et s'interroger sur les conditions de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est en outre nécessaire d'établir la proportion de divorces réalisés selon cette nouvelle procédure depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, en tenant compte du nombre de cas où l'enfant a demandé à être entendu par le juge. Il faut également connaître, pour une juste évaluation des effets de la réforme, la part de ces divorces ayant donné lieu, ultérieurement, à une saisine du juge. Enfin, les doutes sur la force exécutoire à l'étranger de la convention doivent être levés et le bilan financier de la réforme doit être établi.

Introduction¹

La famille composée de deux adultes partageant le même toit que leur.s enfant.s demeure très largement majoritaire dans notre pays où plus de 70% des enfants mineurs vivent en permanence avec leurs deux parents.

Néanmoins, les séparations parentales concernent un nombre croissant de familles. Tous types d'union confondus, près de 350 000 couples, soit un sur trois, se séparent. Et dans ce contexte, les situations de recomposition familiale sont à la fois plus nombreuses et plus diverses.

Les familles homoparentales représentent, elles aussi, une réalité, qui n'a pas attendu pour exister la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

Aujourd'hui, les foyers composés d'un parent qui ne vit plus en couple et qui partage, à titre principal, la résidence des enfants, ou de ménages seuls avec enfants, représentent 20% des familles. Cette situation, qui résultait autrefois le plus souvent du décès du/de la conjoint.e, est désormais très essentiellement liée à une séparation. Les familles recomposées sont plus fréquentes. Aujourd'hui, un enfant sur dix vit dans une famille recomposée, c'est-à-dire dans une famille où les enfants ne sont pas tous ceux du couple actuel. Ils partagent alors leur vie avec un parent et un beau-parent, le plus souvent avec leur mère et un beau-père.

Dans la moitié des cas, le couple qui se sépare a un enfant à charge et, d'après le Haut Conseil de la famille², plus de 315 000 enfants sont concernés par la séparation de leurs parents. L'âge moyen des enfants mineurs au moment de la séparation de leurs parents se situe autour de 8 ans³. Après cette séparation, 73% des enfants vivent chez leur mère, 17% en résidence alternée et 7% chez leur père.

Dans 83% des cas, les parents parviennent à un accord sur le mode de résidence de leur enfant après leur séparation. Mais la réalité derrière ce chiffre est beaucoup plus complexe. Le choix de la résidence est en effet loin de constituer l'intégralité des décisions que doivent prendre les parents à l'égard de leur.s enfant.s. L'éducation, la détermination de l'école, du collège ou du lycée, les liens de l'enfant avec le reste de la famille et certains tiers, sa santé, ses loisirs et activités, la religion... sont autant de sujets relevant du champ de la coparentalité. Or, la loi française pose la poursuite de cette coparentalité comme un principe fondamental, par-delà les aléas du couple conjugal, au nom de l'intérêt de l'enfant.

En outre, les informations disponibles, qu'elles proviennent de la justice ou qu'elles soient administratives ou statistiques, ne renseignent que partiellement sur les conséquences pour l'enfant de la séparation de ses parents. Toutes les ruptures d'union ne sont en effet pas soumises au même niveau de formalisation. Quand les parents ne sont pas mariés, ce qui est aujourd'hui le cas le plus fréquent parmi les séparations de couple avec enfants, la justice peut n'être saisie que postérieurement, s'il existe un différend. Enfin quand le/la juge aux affaires familiales (JAF) intervient, il/elle n'a pas nécessairement connaissance de l'exécution

¹ Sauf autre précision, les chiffres cités sont ceux de l'INSEE

² Haut Conseil de la Famille, *Les ruptures familiales, état des lieux et propositions*, rapport du 10 avril 2014. Le Haut Conseil de la Famille (HCF) est devenu, en décembre 2016, le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge (HCFEA).

³ Enquête famille et logements 2011, citée par le HCF

de ses décisions initiales et des évolutions intervenues ensuite dans l'organisation de la vie de l'enfant.

De fait, les situations conflictuelles sont nombreuses. Les contentieux familiaux, en grande partie liés aux séparations, sont à l'origine de 65% de l'activité des tribunaux de grande instance. De même, les questions de filiation et de justice familiale représentent 20,4% des réclamations dont est saisie la Défenseure des enfants.

La législation sur les séparations a évolué. Alors que le divorce a longtemps été exclusivement fondé sur la faute, la loi du 11 juillet 1975 a diversifié les motifs de divorce, en ajoutant notamment la possibilité d'un consentement mutuel. Trente ans plus tard, la loi du 26 mai 2004 est venue simplifier les procédures autour de quatre cas de divorce (consentement mutuel, acceptation du principe de la rupture, altération définitive du lien conjugal, faute). L'objectif était double : alléger les procédures, apaiser les relations entre époux. La réforme a répondu à une attente sociétale et, progressivement, le divorce par consentement mutuel a gagné en importance. Il représente aujourd'hui plus de la moitié des divorces.

Avec le recul du divorce pour faute, l'objet de la décision du juge a changé, passant de l'établissement de la cause du divorce au règlement de ses conséquences. D'autres évolutions se sont imposées, avec, en particulier, l'augmentation du nombre de naissances hors mariage. Dans ce contexte, la place donnée au consentement et à la responsabilité des parents n'a pu que s'accroître. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale confirme cette évolution : elle s'applique à tous les parents, quel que soit leur statut matrimonial et à tous les enfants quel que soit le type de filiation. Elle consacre la place première donnée à l'intérêt de l'enfant, au titre duquel elle pose le principe essentiel de la coparentalité.

L'évolution a donc été double : d'un côté, plus de liberté dans la conjugalité ; de l'autre une pression toujours plus forte à établir, si possible sans intervention extérieure, l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation. En ouvrant, la possibilité d'un divorce sans juge, la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle s'inscrit dans cette tendance.

C'est d'ailleurs précisément dans ce nouveau contexte législatif que le CESE consacre cet avis aux conséquences pour les enfants des séparations parentales. Il le fait dans le cadre d'un partenariat avec le Défenseur des droits, qui, par la voix de la Défenseure des enfants, s'est inquiété de ce changement décidé sans qu'aucune étude d'impact préalable n'en ait mesuré ni les enjeux ni les possibles conséquences.

Pour sa part, le CESE juge nécessaire de formuler d'emblée, un triple constat :

- Toute séparation n'est pas conflictuelle et, le plus souvent, les parents s'accordent sur les conditions de l'exercice conjoint de l'autorité parentale et l'organisation de la vie de l'enfant.
- En certaines circonstances, la séparation des parents peut être salvatrice pour l'enfant. C'est notamment le cas lorsque l'un des parents est violent.
- Si des enfants peuvent être en situation de risques dans le contexte de la séparation, c'est, bien souvent, parce que le conflit entre les parents s'est aggravé au point de capter toute leur attention.

Il n'y a donc sur le sujet ni déterminisme ni causalité évidente. Le CESE a toutefois la conviction que la nature de la relation existante entre les parents est un élément clé. La situation varie du tout au tout, selon que domine l'entente, le conflit, le désinvestissement de l'un ou de l'autre, ou la violence. Les conséquences de la séparation pour les enfants en seront profondément différentes. Et, surtout, les réponses qui devront y être apportées, pour les prévenir ou les réparer, ne devront pas être les mêmes, au risque de mettre l'enfant en danger.

Les objectifs sont doubles. Il s'agit d'abord de mieux connaître et évaluer, pour mieux les prévenir, les conséquences négatives des ruptures parentales. Il faut aussi se donner les moyens de protéger l'intérêt supérieur de tous les enfants, quel qu'ait été le statut de l'union de leurs parents.

I - MIEUX CONNAÎTRE LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DES SÉPARATIONS SUR LES ENFANTS

La manière dont se déroule la séparation des parents, les tensions familiales qui l'entourent ainsi que l'environnement de vie après la rupture peuvent avoir des conséquences importantes sur la santé, le bien-être et la scolarité des enfants. Davantage que la séparation, c'est le conflit parental qui peut, pour l'enfant, être déstabilisant voire destructeur. Cela ne signifie pas que la séparation, même bien acceptée, ne pose pas de difficultés : une rupture n'est jamais anodine dans la vie d'un enfant, quel que soit son âge, et ne peut être banalisée. L'accompagnement de la parentalité et des séparations ainsi que la possibilité de recourir à des professionnel.le.s (un.e médiateur.ice familial.e, un.e conseiller.ère conjugal.e et familial.le...) ou un autre tiers, peuvent favoriser un exercice apaisé de la coparentalité, associant, dans l'intérêt de l'enfant, chacun des deux parents.

Coparentalité, résidence et droit de visite : les textes et l'évolution des pratiques

L'autorité parentale appartient aux parents, même séparés, jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant. En application de ce principe, l'article 373-2-9 du Code civil dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, que « *la résidence de l'enfant peut être fixée en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux* ». Le texte précise que, « à la demande de l'un des parents ou en cas de désaccord entre eux sur le mode de résidence », le juge peut prononcer à titre provisoire, une résidence en alternance, dont il elle détermine la durée et au terme de laquelle il elle statue définitivement sur la résidence de l'enfant en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'entre eux.

Dans la pratique, les décisions de la justice familiale concernant les enfants de parents séparés ont évolué. Cela résulte des changements apportés à la législation, mais cela traduit également la prise en compte, par le juge, des évolutions de la société. Ainsi :

- **la résidence alternée est de plus en plus souvent utilisée.** D'après les statistiques du ministère de la Justice, ce mode de résidence a été décidé dans 21% des divorces et 11% des parents non mariés en 2012, contre 12% et 8% dix ans auparavant. Elle est rare avant 2 ans (moins de 5% des enfants) et augmente avec l'âge (plus de 10% dès 2 ans, 21% pour les enfants qui ont entre 6 et 10 ans)
- **néanmoins, la résidence habituelle chez la mère reste de loin la situation la plus fréquente.** En 2012, elle représente 73% des cas, contre 7% de résidence chez le père et, tous types d'union confondus, 17% de résidence alternée. La proportion de résidence principale chez le père augmente avec l'âge : 5% pour les enfants de moins de 6 ans contre 16% pour ceux de 15 ans et plus
- **sachant toutefois que dans 80% des cas, la décision du juge aux affaires familiales sur le choix de la résidence habituelle de l'enfant reflète l'accord des deux parents.** En cas de désaccord, le juge prononce dans 63% des situations une résidence chez la mère, dans 24% des situations une résidence chez le père, dans 12% des situations une résidence alternée et très marginalement une résidence chez un tiers (0.2%)^(A).

Enfin, quand la résidence principale est fixée chez l'un des parents, le juge donne le plus souvent (dans 57% des cas) un droit de visite et d'hébergement (DVH) dit « classique », c'est-à-dire un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires. Ce DVH est « élargi » (avec des jours supplémentaires) pour 11% des enfants, libre dans 9% des cas, « réduit » (seulement pendant les vacances ou mis en place progressivement) pour 9% des enfants et inexistant (ni droit de visite ni droit d'hébergement) pour 4% des enfants.

Sources : InfoStat Justice, janvier 2015, n°132, Ministère de la justice – SDCE, RGC, enquête sur les décisions des JAF sur la résidence des enfants – 2012.

(A) Source : Ministère de la Justice, DACS/Pôle d'évaluation de la justice civile, La résidence des enfants de parents séparés, novembre 2013.

A - Connaître les effets des séparations sur la vie des enfants

Des différentes enquêtes réalisées sur le sujet, il ressort avant tout une grande diversité des réactions des enfants face à la séparation de leurs parents. Certains.e.s sont capables d'affronter le processus de séparation, d'autres vivent une période de détresse puis retrouvent un équilibre après deux ou trois ans. D'autres enfin souffrent durablement des conséquences de la séparation. Les conflits parentaux⁴ seraient en somme un facteur de risque pour les enfants, qu'il faut prendre en compte, sur le plan de la santé et de leur développement.

Les séparations peuvent avoir des effets à long terme sur la santé des enfants, observés par de nombreux travaux scientifiques⁵. Le stress familial ressenti pendant l'enfance, une séparation vécue comme un déchirement, peuvent conduire à une plus grande vulnérabilité de la personne aux troubles psychologiques et aux dépressions ainsi qu'aux maladies chroniques, 20 à 40 ans plus tard, bien que les mécanismes sous-jacents restent encore incertains⁶.

Il faut le relever : la majorité des enfants qui vivent des séparations ne développent pas de troubles psychologiques ou du développement nécessitant un diagnostic. Les séparations parentales peuvent contribuer néanmoins à augmenter les risques. Ainsi, elles constituent l'un des facteurs de stress les plus fréquemment observés chez les enfants et les adolescent.e.s et pourraient entraîner des troubles de conduite⁷, tels que des symptômes d'opposition, des troubles de l'attention, de l'hyperactivité, des violations de règles établies, des agressions physiques ou des comportements violents. En réalité, les études citées par l'INSERM⁸ à ce sujet montrent, là aussi, que le stress de l'enfant est surtout lié au conflit parental et à la rupture des relations entre parents et enfants, et au fait que celles-ci sont rendues plus difficiles avant et après le divorce. Le retentissement, qui est maximal dans la période précédant ou suivant immédiatement la séparation, a tendance à s'atténuer avec le

4 C. Martin, *Des effets du divorce et du non-divorce sur les enfants*, Recherches et Prévisions, n°89, CAF, 2007.

5 Pour une recension des travaux sur cette question : INSERM, *Santé des enfants et des adolescents, propositions pour la préserver*, 2009.

6 L'INSERM répertorie les événements de vie tels que les séparations, divorces, conflits intrafamiliaux,... comme des « facteurs étiologiques possibles », mais le mécanisme par lequel l'évènement affecte l'enfant demeure complexe. INSERM, *Santé des enfants et des adolescents, propositions pour la préserver*, 2009.

7 Les troubles de conduite s'expriment chez l'enfant et l'adolescent.e par une palette de comportements très divers qui vont des crises de colère et de désobéissance aux agressions graves. Ils sont décrits comme des conduites répétitives et persistantes dans lesquelles sont bafoués les droits d'autrui ou les normes et règles sociales correspondant à l'âge du sujet. Ce trouble serait présent chez 6 % à 16 % (les données varient selon la population et les méthodes d'évaluation utilisées) des garçons et chez 2 % à 9 % des filles. Le début de ce trouble peut apparaître dès l'âge de 5 ou 6 ans mais, en général, il survient vers la fin de l'enfance ou au début de l'adolescence. *Troubles des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, INSERM, 2008 et *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (DSM-IV, « Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders »), publié par l'American Psychiatric Association.

8 INSERM, *Troubles des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, 2005, pages 64 et 90 et suivantes. L'article, *La promotion de la santé mentale pour les enfants de parents qui se séparent*, *Paediatric child health*, mai-juin 2000, p. 237-240, permet une recension plus complètes des travaux de recherche sur ces questions.

temps. Les garçons sont considérés comme plus exposés que les filles à ce risque. En outre, et cet avis y reviendra, l'âge de l'enfant ou de l'adolescent.e influence également sa réaction.

Les séparations ne seraient pas sans effets sur la scolarité des enfants. Une étude publiée 2002 par l'INED⁹ faisait état de constats significatifs concernant la baisse de résultats scolaires des enfants après une séparation des parents. Ses conclusions n'ont cependant pas été mises à jour. Selon cette publication, la séparation avant la majorité de l'enfant réduit la durée de ses études de six mois à plus d'un an en moyenne. Dans les milieux favorisés, le taux d'échec au baccalauréat double en cas de séparation, passant de 7 % à 15 %. Pour les enfants d'ouvrier.ère.s, lorsque la mère n'est pas diplômée et qu'elle est séparée du père, un enfant sur deux quitte le système scolaire sans aucun diplôme, contre un sur trois lorsque les parents vivent ensemble. Une enquête plus récente, datant de février 2011, montre que 63 % des enfants de divorcé.e.s déclarent avoir souffert de la séparation de leurs parents et que pour 56 % celle-ci a eu une incidence sur leurs études. Toujours selon cette étude, il.elle.s disent avoir écourté leurs études, regrettent d'avoir souffert de conditions matérielles peu propices à l'accomplissement de leur parcours scolaire ou encore de difficultés de concentration. Pour 41 % d'entre eux.elles, cela a eu des répercussions sur leur carrière, notamment pour ceux.elles qui ont dû rechercher un travail rapidement pour quitter au plus vite leur milieu familial¹⁰.

Au-delà des effets sur la réussite scolaire de l'enfant, la séparation peut entraîner des difficultés importantes dans l'organisation de sa vie quotidienne et le suivi de sa scolarité en termes d'éloignement des domiciles de l'un.e et l'autre parent, de transport, de rythme de vie, d'adaptation à une nouvelle école ou de participation aux activités périscolaires. Face aux changements qui interviennent lors de la séparation, l'enfant peut se sentir en insécurité affective, abandonné, en perte de repères ou d'estime de soi, ce qui peut entraîner un rejet des règles de la vie scolaire, une opposition aux enseignant.e.s ou aux autres élèves, un désinvestissement ou au contraire un surinvestissement scolaire. Les médecins, infirmier.ère.s, psychologues scolaires et travailleur.euse.s sociaux.ales reçoivent ainsi de nombreuses demandes, que ce soit de la part des parents ou des enseignant.e.s concernant des enfants qui souffrent de la séparation et des conflits parentaux. Il convient donc d'être très attentif aux rythmes de l'enfant et d'organiser son quotidien autour du principe essentiel qui est celui du respect de l'intérêt de l'enfant.

Si de nombreuses études internationales existent sur ces sujets, la recherche française gagnerait à combler certaines lacunes et à améliorer la coordination des travaux menés dans les différents domaines de recherche (démographie, épidémiologie, économie, sociologie, psychologie,...). Le Conseil national de l'information statistique formulait cette recommandation dans un rapport récent¹¹ de créer un groupe stratégique sur les situations familiales ayant la

⁹ Paul Archambault, *Séparations et divorce : quelles conséquences sur la réussite scolaire des enfants ?*, Population et société, n°379, INED, mai 2002.

¹⁰ Enquête UFE réalisée auprès de plus de 1 100 personnes, âgées de 18 ans à plus de 56 ans (soit trois générations) ayant connu le divorce de leurs parents

¹¹ C. Thélot, C. Bourreau-Dubois, C. Chambaz, *Les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour améliorer la connaissance*, rapport d'un groupe de travail du Cnis rattaché à la commission Démographie et questions sociales, mars 2016.

responsabilité d'impulser et de coordonner la production et la diffusion de statistiques, études et recherches sur les ruptures familiales. L'organisation d'un programme pluriannuel d'enquêtes et d'études est également une préconisation du Haut Conseil de la Famille¹².

Préconisation n° 1 :

Les effets des séparations sont étroitement liés au contexte dans lequel elles se produisent et à la qualité de la relation que les parents parviennent, ou non, à maintenir entre eux dans l'exercice de la coparentalité. Ces effets sont mal évalués et, pour le CESE, il convient de développer et de coordonner des études scientifiques sur le sujet. L'objectif est de mieux connaître les mécanismes et les risques réellement encourus sur les plans sanitaire, psychologique, du développement et de l'insertion sociale de l'enfant.

Il s'agira ensuite de mieux sensibiliser les parents et l'entourage direct des enfants (membres de la communauté éducative, professionnel.le.s de santé ou de l'action sociale...) pour les informer sur les possibles conséquences accompagnant la séparation afin d'améliorer le repérage et le diagnostic des éventuelles difficultés, qui pourraient émerger. Ainsi, parents et enfants pourront, si cela est nécessaire, être orientés vers un.e professionnel.elle ou/et bénéficier d'un accompagnement individuel ou collectif adapté.

B - Informer et accompagner les parents dans l'exercice de leurs responsabilités

La séparation est un évènement à replacer dans l'histoire du couple¹³. Elle se déroule en fonction des relations qu'il a su ou pu construire et de ses capacités d'écoute, de dialogue et de négociation. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire d'informer, de préparer et d'accompagner les futurs parents en dotant les personnes de capacités leur permettant d'assumer leurs responsabilités parentales et, le cas échéant, de la coparentalité après une séparation.

1. Préparer les futurs parents à l'exercice de leurs responsabilités

Les politiques publiques de soutien à la parentalité doivent être renforcées et étendues. La parentalité recouvre trois dimensions essentielles : les droits et devoirs qui se rattachent à la filiation, l'expérience liée à l'affect qui permet de construire une relation parentale accomplie et l'ensemble des actes de la vie quotidienne de l'enfant qui peuvent être en tout ou partie délégués à des tierces personnes (alimentation, soins...) ¹⁴.

¹² Avis du Haut Conseil de la famille, *Les ruptures familiales*, avril 2014

¹³ Audition de M. Benoit Bastard, le 24 mai 2017 devant la section des Affaires sociales et de la santé du CESE.

¹⁴ Cf Didier Houzel, *Les enjeux de la parentalité*, Éditions Érès 1999.

Certains moments de la vie des enfants et adolescent.e.s, eux.elles.mêmes potentiel.le.s futur.e.s parents, sont plus particulièrement propices à une information concernant la parentalité. L'article 22 de la loi du 4 juillet 2001, retranscrit dans l'article L312-16 du Code de l'éducation nationale, dispose que « *une information et une éducation à la sexualité sont dispensées dans les écoles, les collèges et les lycées* ». Précisant les conditions de la mise en œuvre de cette obligation, la circulaire du ministère de l'Education nationale du 17 février 2003 sur l'éducation à la sexualité dans les écoles, les collèges et les lycées précise qu'elle doit « *permettre d'approcher, dans leur complexité et leur diversité, les situations vécues par les hommes et les femmes dans leurs relations interpersonnelles, familiales, sociales* ». Ainsi, selon les textes, les élèves devraient suivre une préparation à la vie affective et relationnelle, abordant les questions relatives à la parentalité, sous la forme de trois séances d'information assurées par des intervenant.e.s issu.e.s d'associations agréées. Force est toutefois pour le CESE de constater, comme l'ont fait l'IGAS en 2009¹⁵ et plus récemment le Haut Conseil à l'Egalité entre les Femmes et les Hommes, que « *l'application effective des obligations légales en matière d'éducation à la sexualité en milieu scolaire demeure encore parcellaire, inégale selon les territoires car dépendante des bonnes volontés individuelles* »¹⁶.

Par ailleurs, une préparation à la naissance et à la parentalité avant l'accouchement a été mise en place dans le cadre du *Plan périnatalité de 2005-2007*¹⁷. Elle est proposée à toutes les femmes enceintes, mais aussi les couples et associe les futurs pères. Elle comprend sept séances individuelles ou en groupe, réalisées par un.e sage-femme ou un.e médecin, et prises en charge à 100 % par l'Assurance maladie. Cette préparation permet d'améliorer l'appropriation de leur rôle par les parents en leur donnant des informations, les repères nécessaires, et en développant leurs compétences parentales et « psycho-sociales »¹⁸. Les compétences parentales sont ainsi étroitement liées à l'acquisition de compétences relationnelles et sociales, qui sont les deux faces d'une même relation à soi et aux autres. À chaque étape, un processus d'évaluation permet d'apprécier l'évolution des connaissances et des pratiques parentales, la maîtrise des difficultés, la confiance en soi et dans le système de santé, et d'adapter le suivi en conséquence¹⁹.

¹⁵ Inspection générale des affaires sociales, *La prévention des grossesses non désirées : information, éducation et communication*, octobre 2009

¹⁶ Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, *Rapport relatif à l'éducation à la sexualité. Répondre aux attentes des jeunes, construire une société d'égalité femmes-hommes*, 13 juin 2016

¹⁷ Autre outil existant, mais seulement pour les parents mariés, *Le kit de préparation au mariage civil*, lancé en 2012, par la secrétaire d'État chargée de la Famille, madame Claude Greff, est le résultat des réflexions d'un groupe de travail sur l'engagement du mariage civil sur le plan juridique et moral. Au moment de l'inscription à la mairie pour le mariage, les couples se voient proposer un moment d'entretien avec un.e employé.e de la Mairie ou un.e intervenant.e d'association qui, entre autres, leur rappelle les droits et devoirs prévus par le Code civil, notamment vis-à-vis des enfants. Un livret récapitulatif leur est délivré à cette occasion mais celui-ci ne comprend que des mentions très sommaires relatives à la parentalité.

¹⁸ L'OMS (Division de la santé mentale et de la prévention des toxicomanies, *Life skills education for children and adolescents in schools*, 1993) définit les compétences psycho-sociales comme « *la capacité d'une personne à répondre avec efficacité aux exigences et aux épreuves de la vie quotidienne. C'est l'aptitude d'une personne à maintenir un état de bien-être mental, en adoptant un comportement approprié et positif à l'occasion des relations entretenues avec les autres, sa propre culture et son environnement* ».

¹⁹ « Préparation à la naissance et à la parentalité », Les bonnes pratiques, les recommandations de la Haute autorité de santé (HAS), novembre 2005

Les services de Protection maternelle et infantile (PMI), qui prennent en compte le développement de l'enfant dans son environnement et dans une approche globale de la santé, sont également amenés à intervenir en soutien à la parentalité au cours de la période de la petite enfance²⁰. Ils proposent un lieu d'écoute de proximité où sont abordés les besoins de l'enfant et les préoccupations des parents portant sur la bonne santé et le « bien-grandir » de leur enfant. Les professionnel.le.s de la PMI offrent un accompagnement personnalisé aux familles favorable à la prévention précoce des difficultés d'établissement des liens d'attachement ou liées à l'exercice de la parentalité: des financements doivent leur être accordés. De façon plus générale, de nombreux services publics font face à des difficultés qui restreignent leur accessibilité. Le CESE recommande donc de renforcer leurs moyens et leur nombre.

Les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) permettent de répondre aux interrogations qui surgissent dans les différentes étapes du développement de l'enfant. Il en existe dans tous les départements avec pour objectif de mettre à disposition des parents des services (rencontres, conférences d'information, écoute...) leur permettant d'assumer pleinement leur rôle éducatif. Leur action favorise l'implication des parents et l'émergence de leurs compétences. Ils peuvent jouer un rôle central dans l'exercice équitable et responsable de la co-parentalité en cas de séparation ou de divorce. Les Centres communaux d'action sociale (CCAS) et les Centres d'information sur les droits des femmes et des familles²¹ (CIDFF) mettent eux aussi en œuvre une action de promotion de la parentalité, souvent en lien avec les REAAP, autour des principes de valorisation des compétences parentales et d'une promotion de l'implication des pères.

Pour aider concrètement les parents dans l'exercice de leurs responsabilités, l'Etat et la Caisse Nationale des allocations familiales (CNAF) ont institué depuis quelques années une politique publique à part entière de soutien à la parentalité. Les crédits consacrés à ces actions ont été doublés mais restent faibles par rapport aux besoins et aux objectifs fixés dans la Convention d'objectifs et de gestion (COG). Ce doublement doit être lu au regard du désengagement de l'Etat pendant la même période pour permettre qu'une offre de service dédiée à la parentalité maille progressivement l'ensemble du territoire et réponde aux nouvelles attentes des parents (portail Internet dédié, lieux d'écoute et d'échange, accompagnement des parents dans le cadre de la périnatalité...). Les schémas départementaux des services aux familles permettent d'améliorer la mise en œuvre des

²⁰ Les professionnel.le.s des services de PMI reconnaissent ainsi les principes fondamentaux du soutien à la parentalité tels que définis par le Conseil National du Soutien à la Parentalité (CNSP) comme principes pouvant s'appliquer à leurs pratiques professionnelles : « *la reconnaissance du parent comme premier éducateur de l'enfant ; universalisme : les dispositifs et les actions s'adressent à l'ensemble des parents ; ouverture à la diversité des modes d'organisation et des configurations familiales, des cultures, des caractéristiques socio-économiques, dans le respect des droits de l'enfant et dans le cadre de la loi prise en compte du principe d'égalité homme/femme dans l'exercice de la parentalité ; respect des places, statuts, et rôles de chacun : parents, professionnels, bénévoles* ».

²¹ Les 114 CIDF réalisent des actions d'information, d'accueil, d'écoute, de partage, de formation sur l'accès aux droits pour les femmes, la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

politiques familiales et la coordination avec les politiques de la petite enfance et celles du soutien à la parentalité.

Si le bilan dressé en 2011 sur les REAAP faisait apparaître une couverture insuffisante dans les zones rurales, un nouveau bilan à la lecture des schémas départementaux des services aux familles mériterait d'être dressé.

Préconisation n° 2 :

L'exercice de la parentalité passe par une éducation à la vie relationnelle et affective dès l'enfance et pendant l'adolescence. Le renforcement de la visibilité des actions déjà menées, par une campagne d'information nationale, est nécessaire. L'application effective de la circulaire du ministère de l'Education Nationale du 17 février 2003 est indispensable. Celle-ci prévoit des interventions scolaires qui devraient systématiquement intégrer une information des élèves sur la parentalité.

L'information en direction des parents et futurs parents doit être accessible, valorisante et non stigmatisante. Le CESE recommande d'élaborer un guide d'information sur la parentalité présentant les ressources disponibles afin d'aider les parents dans l'exercice de leurs responsabilités et dans l'établissement de relations apaisées sur le long terme. Ce guide devrait être disponible dans les maternités, dans les locaux de la PMI, les organismes débiteurs de prestations familiales, à l'accueil des mairies et des CCAS. Il devra être largement diffusé et facilement accessible par la voie numérique.

Au-delà, cette information doit tendre à une équité d'accès aux services sur tous les territoires.

2. Accompagner les parents qui rencontrent des difficultés lors de la séparation

Le caractère plus ou moins conflictuel de la séparation a une influence importante sur le bien-être de l'enfant. Le conflit peut accroître la souffrance liée à la rupture, conduire au délitement des liens avec l'un des deux parents ou entraîner des difficultés paralysantes pour la vie quotidienne et le développement de l'enfant. En aucun cas l'enfant ne devrait devenir l'« enjeu » d'une situation de conflit entre adultes.

La médiation familiale favorise l'entente des parents et un exercice plus apaisé de la coparentalité. Cette médiation est née au sein de la société civile, sur le « terrain », dans des associations, du constat d'un besoin d'accompagnement des séparations²². Des professionnel.le.s du champ social et des psychologues ont souhaité apporter des solutions

²² Voir également annexe 1 du présent avis.

concrètes à des désaccords qui ont conduit à des conflits familiaux ou qui peuvent en générer à l'avenir. La médiation familiale est un processus de construction ou de reconstruction du lien familial, avant, pendant et après la séparation, axé sur la libre adhésion des personnes. Les mesures de médiation familiale peuvent être proposées ou ordonnées par le juge aux affaires familiales et permettent de rechercher un accord entre les parents sur les modalités pratiques de leur séparation (en particulier la répartition de la garde, la fixation de la pension alimentaire, la scolarisation des enfants,...)²³. Toutefois, des processus de médiation familiale sont initiés à la demande des personnes elles-mêmes : il s'agit alors de médiation familiale conventionnelle sans intervention de la justice.

Depuis une vingtaine d'années, la médiation familiale s'est développée dans la plupart des pays européens en amont ou en parallèle des procédures judiciaires de divorce afin de préparer les accords parentaux qui sont ensuite examinés par le juge. La tentative de médiation familiale préalable obligatoire est expérimentée dans 11 TGI depuis le 1^{er} septembre 2017. Lorsque les parents souhaitent à nouveau saisir le juge après une décision initiale, une médiation familiale préalable sera systématiquement proposée sous peine de nullité de la requête. Cette expérimentation est effective jusqu'au 31 décembre 2019, avant une extension éventuelle à tous les TGI par la suite. Une expérimentation similaire a déjà eu lieu dans les TGI d'Arras et de Bordeaux donnant des résultats positifs selon le ministère de la Justice.

Les associations qui gèrent des services de médiation familiale font face à d'importantes difficultés de financement. Le coût de la médiation est supporté en partie par les contributions individuelles des personnes qui accèdent à des séances de médiation mais aussi par des subventions publiques et par les associations gestionnaires, qui doivent solder les comptes à l'issue de l'exercice budgétaire. Assuré à l'origine par le ministère de la Justice, le financement des structures de médiation familiale a été transféré à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) qui assurent à présent 75 % de la charge pour la période correspondant aux COG 2013-2017 CNAF et 2016-2020 MSA. Les structures s'appuient aussi sur des subventions des collectivités territoriales qui restent très inégales. Dans l'ensemble, le financement ne permet pas de répondre à la demande de médiation familiale et la répartition de l'offre de service est très inégale.

Les conseiller.ère.s conjugaux.ales et familiaux.ales représentent une ressource importante qui pourrait être mieux reconnue et davantage mobilisée. Il.elle.s accompagnent chaque étape de la vie relationnelle, affective et sexuelle des couples qui font appel à leurs conseils. Il.elle.s donnent aux couples la possibilité d'engager un dialogue et de réfléchir à leurs modes de fonctionnement. C'est dans ce sens qu'il.elle.s peuvent avoir un rôle préventif par rapport à la séparation parentale. Il.elle.s sont présent.e.s dans les centres de planification et d'éducation familiale, dans les centres hospitaliers, en PMI, dans les établissements scolaires, et assurent des consultations libérales et dans des établissements d'information, de consultation et de conseil familial associatifs.

²³ Un quart des parents auxquels le juge recommande une médiation ne se rendent toutefois pas à l'accompagnement.

La naissance d'un enfant et son éducation peuvent générer des différends au sein du couple, des tensions, des non-dits, des souffrances qui ressurgissent avec force au moment de la séparation et viennent fragiliser la relation même longtemps après la séparation. En proposant un accompagnement quand un conflit apparaît au sujet de l'enfant, le.la conseiller.ère conjugal.e offre un échange médiatisé et non conflictuel qui permet de résoudre certaines difficultés. Cet accompagnement favorise une mise en place plus sereine de l'organisation de la vie de l'enfant et des conditions de sa co-éducation. Les conseiller.ère.s conjugaux.ales peuvent intervenir aussi dans des situations très complexes, comme c'est le cas parfois dans les familles recomposées ou lorsque le niveau de conflictualité entre les parents est élevé.

Il convient de mieux reconnaître l'apport de cette profession et de réguler davantage son exercice. La profession est actuellement encadrée par des dispositions législatives et une formation qualifiante reconnue par les pouvoirs publics²⁴. Mais elle est toujours en attente de la parution d'un décret concernant les missions des Etablissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF) dont elle dépend et de la publication de l'arrêté relatif à la formation qui doit modifier le précédent arrêté de 2010. L'obtention d'une inscription au registre de la certification professionnelle permettrait de former de nouveaux.elles conseiller.ère.s conjugaux.ales et familiaux.ales en finançant cette formation par l'intermédiaire des organismes d'Etat conformément à la législation en matière de formation professionnelle. Cette inscription au registre de la certification professionnelle constituerait une garantie de reconnaissance de qualité de la formation et de l'exercice de la profession dans l'intérêt des parents qui y recourent.

La préservation des liens avec chaque parent est essentielle dans l'intérêt de l'enfant. La Convention internationale des Droits de l'Enfant²⁵ et la loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007 prévoient, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, le maintien des relations de l'enfant avec chacun de ses parents, y compris lorsque la relation entre eux est difficile. Or, après une séparation, près d'un enfant sur trois ne voit que rarement son père, et un sur cinq ne le voit jamais²⁶. A quelques rares exceptions près, la relation avec la mère perdure y compris après la majorité et le départ de l'enfant du domicile parental. Plus la séparation intervient tôt dans la vie de l'enfant, en particulier avant l'âge de 3 ans, moins celui-ci aura de chance de maintenir une relation avec son père. L'éloignement géographique de l'un ou de l'autre parent peut conduire également à un relâchement des liens. L'absence de rencontre entre l'enfant et son père est aussi beaucoup plus fréquente si ce dernier n'a pas été élevé lui-même par ses deux parents ou s'il ne voit jamais son propre

²⁴ Décrets du 6 août 2003 et du 23 mars 1993, et arrêté du 3 décembre 2010.

²⁵ La Convention internationale des droits de l'enfant est un traité international qui a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 dans le but de reconnaître et de protéger les droits spécifiques des enfants. Elle élargit aux enfants, consacrés comme sujet de droit, le concept de droits de l'homme et introduit le concept d'« intérêt supérieur de l'enfant » : « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant* » (article 3). La convention prévoit des dispositions spécifiques pour les enfants séparés de leurs parents. Ainsi l'article 9-3 prévoit : « *le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

²⁶ Arnaud Régnier-Loilier, *Quand la séparation des parents s'accompagne d'une rupture du lien entre le père et l'enfant*, Population et Sociétés, INED, mai 2013.

père. Une relation non conflictuelle entre les parents ou une résidence partagée permettent aussi de réduire considérablement les risques de rupture entre l'enfant et son père²⁷. La rupture du lien père-enfant est aussi plus rare dans le cadre d'une résidence alternée.

L'implication des deux parents est très bénéfique au développement équilibré de l'enfant, ainsi qu'au maintien des relations à l'âge adulte, même dans des situations de crises ou de ruptures familiales graves. Les 170 espaces de rencontre existants sur le territoire national, jouent un rôle essentiel pour permettre l'exercice du droit pour chaque parent de maintenir une relation avec l'enfant²⁸. Ils permettent les visites dans un espace neutre et encadré par des médiateur.ice.s spécialisé.e.s et/ou des professionnel.le.s qualifié.e.s. 27 582 enfants y ont été accueillis en 2016, contre 26 191 en 2015²⁹. L'orientation vers un espace de rencontre est le plus souvent proposée par le.la juge aux affaires familiales lors de séparations conflictuelles, en cas de rupture de relations, dans le cas de couples séparés très précocement (pendant la grossesse) qui doivent apprendre à construire leur relation parentale, en cas de difficulté psychique de l'un des parents, lorsque l'un des parents est incarcéré ou encore lors du décès de l'un des parents afin de maintenir le lien avec les grands parents. Les espaces de rencontre sont aussi des lieux de soutien généralistes à la parentalité qui permettent de réaliser des actions de prévention des conduites addictives ou des situations de violence familiale. Ces structures sont le plus souvent associatives et exercent une mission qui devrait être mieux reconnue en tant qu'elle concoure à un service public³⁰. Les financements de l'Etat, de la CNAF³¹ et des collectivités territoriales³² sont là aussi très insuffisants à l'heure actuelle pour pérenniser le dispositif. La moitié des espaces de rencontre fonctionne avec des listes d'attente du fait d'un manque de moyens et une partie importante d'entre eux est directement menacée de fermeture³³. En 2015, sur les

²⁷ Lorsque les parents sont séparés, dans 7 cas sur 10 la résidence est fixée chez la mère. La résidence alternée reste relativement rare et la résidence chez le père demeure l'exception. De même, une situation professionnelle stable, un niveau de diplôme et un revenu élevés du père sont des facteurs favorables permettant d'assurer les frais de transport et de disposer d'un logement suffisamment grand pour accueillir l'enfant.

²⁸ Animés et encadrés par des psychologues clinicien.ne.s, thérapeutes familiaux.ales et travailleur.euse.s sociaux.ales, les espaces de rencontre permettent à un parent de maintenir ou de reconstruire des liens avec l'enfant avec lequel il.elle ne vit pas. En 2015, près de 13 000 mesures concernant plus de 25 000 enfants ont été prononcées, essentiellement sur prescription du.de la juge aux affaires familiales. Lieu d'étape parfois nécessaire, l'espace de rencontre protège l'enfant, sécurise les parents, et accompagne les familles vers une relation autonome et équilibrée.

²⁹ Source : ministère de la Justice.

³⁰ Ceci d'autant plus que la médiation familiale préalable à la présentation devant le.la juge devient obligatoire dans le cadre d'une expérimentation dans 11 TGI.

³¹ La CNAF apporte un financement de 7,2 millions d'euros par an. Le financement est assuré à 40 % par la CNAF, à 20 % par le ministère de la Justice. Le ministère chargé des affaires sociales ne contribue plus directement à cette action en 2017. Les Unions départementales des Associations Familiales sont gestionnaires de nombreux espaces de rencontre qui connaissent des difficultés de financement récurrentes et ont conduit à plusieurs fermetures de services, laissant certains départements sans aucun point de rencontre. Entretien avec Mme Marie-Andrée Blanc, présidente de l'Union Nationale des Associations Familiales, accompagnée de Mme Guillemette Leneveu, directrice de l'UNAF.

³² Conseils départementaux, Mairies, Centres communaux d'action sociale.

³³ Certains services sont amenés à fermer faute d'un financement parfois modique. La plupart des services sont dans une situation de déficit structurel et ne fonctionnent que grâce à l'implication de leurs personnels et à des aides ponctuelles de l'action sociale des Caisses d'allocations familiales.

12 951 mesures nouvelles prescrites par le.juge, 3 577 ont été mises en attente faute d'espaces rencontre disponibles.

De nombreux dispositifs de soutien à la parentalité se sont ainsi développés depuis quelques années en France et un réel effort a été fourni par les pouvoirs publics, sans toutefois parvenir à ce stade à résorber le manque de visibilité, de coordination et de financement de cette politique.³⁴

Préconisation n° 3 :

A l'information et la sensibilisation à la parentalité doit s'ajouter un meilleur accompagnement des parents qui rencontrent des difficultés. Celui-ci doit être réalisé par des tiers formés et reconnus, dans des espaces individuels ou collectifs. Si l'élargissement de l'expérimentation d'une tentative de médiation familiale obligatoire préalablement à la saisine du.juge, prévu par la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle, doit être noté, sa mise en œuvre effective impliquera que des moyens suffisants y soient consacrés.

Pour développer les dispositifs de soutien à la parentalité, il est nécessaire de :

- mieux reconnaître, encadrer et valoriser les professionnel.le.s de la médiation familiale, du conseil conjugal et familial, et de l'intervention sociale et familiale
- accorder aux REAAP, aux espaces de rencontre, à la médiation familiale et aux actions d'accompagnement réalisées notamment par les CCAS et les CIDF un financement suffisant pour assurer leur accessibilité sur tout le territoire.

Pour le CESE, le Schéma départemental de l'enfance doit définir une stratégie de soutien aux lieux-ressources et aux acteur.rice.s. _

3. Faciliter l'exercice de la coparentalité dans la scolarité

L'école doit rester un lieu permettant à chacun des parents séparés de participer à la coéducation de leur enfant. Elle contribue à créer un espace sécurisant pour l'enfant dans lequel la communauté éducative peut favoriser une coéducation apaisée, à l'écart des tensions familiales. Dans la pratique, une attention particulière portée par les chefs d'établissement et les enseignant.e.s aux parents séparés garantirait leur reconnaissance et

³⁴ En février 2016, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, réuni pour examiner l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, recommandait à la France de poursuivre ses efforts en vue d'élaborer et de mettre en œuvre « une politique globale pour l'enfance, en prêtant une attention particulière aux disparités croissantes ». Il lui recommandait également de « concevoir et d'appliquer une stratégie comprenant les éléments nécessaires à sa mise en œuvre, parmi lesquels des objectifs mesurables, un calendrier et des ressources humaines, techniques et financières suffisantes » (Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France en janvier 2016).

leur responsabilité respectives auprès de leur(s) enfant(s). Le suivi scolaire peut ainsi être un mode privilégié d'implication des parents lorsqu'il y a un risque de relâchement du lien avec l'un des parents. Les communications de la part de l'école doivent donc être adressées en double, à chacun des parents. Enfin, c'est à l'occasion de l'élaboration du « plan de coparentalité » (cf. infra) que devraient être abordées les questions de la double signature et de la participation aux réunions parents-professeur.e.s.

Préconisation n° 4 :

L'école est un lieu important de l'exercice de la coparentalité. A ce titre la communauté éducative doit être particulièrement attentive à impliquer chacun des parents séparés dans le suivi de la scolarité de l'enfant. Pour le CESE, la diffusion d'une circulaire spécifique à l'exercice de la coparentalité des parents séparés vis-à-vis de l'école permettrait à la fois de sensibiliser les personnels, d'harmoniser les pratiques et d'impliquer plus largement les parents dans la coéducation de leur.s enfant.s. Les solutions convenues dans le « plan de parental » (cf. infra) qui concernent l'organisation de la scolarité de l'enfant peuvent être communiquées à l'établissement scolaire.

c - Prendre en compte les conséquences des séparations sur le niveau de vie des familles

Si les séparations interviennent dans tous les milieux socio-professionnels, le chômage a un impact sur la stabilité de la vie familiale. Le CESE l'a récemment relevé : le chômage accroît le risque de séparation, en particulier quand il intervient dans les premières années de la vie en couple³⁵. Au-delà, toutes les séparations ont un impact financier significatif et pèsent très défavorablement sur le niveau de vie des parents et des enfants. Un tiers des parents séparés ou vivant seuls avec leurs enfants sont en situation de pauvreté³⁶. Il s'agit, dans la plupart des cas, de femmes séparées ou vivant seules avec leurs enfants ne disposant que de très peu de revenus³⁷. Le niveau de vie médian des familles isolées avec enfant est de 1 184 euros par mois, soit un niveau inférieur d'un tiers à celui des couples avec enfants (qui est de 1 712 euros pour

35 CESE, 10 mai 2016, *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner* (rapporteuse : Mme Jacqueline Farache)

36 D'après les données de la CNAF, ce taux s'élèverait à 70 % hors prestations et hors redistribution, seuil à 60 % du revenu médian.

37 Une famille sur 5 en France est composée d'un.e adulte isolé.e avec ou plusieurs enfants à charge. 85 % de ces ménages sont composés de femmes. Cf. le rapport et avis du CESE, *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité* (rapporteur : Jean-François Serres), 28 juin 2017.

un équivalent adulte)³⁸. Malgré les transferts sociaux qui limitent la pauvreté des parents seuls et sans emploi, plus des deux tiers d'entre eux sont touchés par la pauvreté³⁹. Aujourd'hui en France, 3 millions d'enfants sont dans une famille vivant sous le seuil de pauvreté. Les familles isolées avec enfants vivent dans des logements plus petits et de moins bonne qualité⁴⁰. 20 % connaissent un surpeuplement modéré, tandis que 35 % des parents seuls avec trois enfants ou plus souffrent d'un logement insuffisant. Or, on sait que la grande pauvreté, des revenus très faibles, des difficultés d'insertion professionnelle ou le mal-logement sont autant d'obstacles au respect des droits de l'enfant, qui entravent l'accès à l'éducation, à la santé... mais aussi, en pratique, au droit au respect de la vie familiale, au maintien des liens familiaux et à la coparentalité.

La CNAF a récemment renforcé son accompagnement des séparations parentales sous la forme d'une offre de service globale. La branche famille a une connaissance des séparations via ses bases de données déclaratives ce qui lui permet de proposer un accompagnement de façon ciblée. La séparation conduit le plus souvent à une modification des droits et à l'ouverture de nouveaux droits, particulièrement au regard de l'aide au logement. Des réunions d'information partenariales⁴¹ et pluridisciplinaires⁴² s'adressent aux parents qui se séparent (mariés, pacsés ou concubins, allocataires de la CAF ou non) et couvrent l'ensemble des champs de la séparation : les droits, les aspects financiers, l'accès au logement, les conséquences psychologiques et sociales, les ressources d'aide locales disponibles. 80 000 entretiens d'informations ont ainsi eu lieu en 2016, pour 175 000 séparations recensées. Un accompagnement par un.e travailleur.euse social.e est aussi proposé afin de permettre un suivi à plus long terme. L'accompagnement renforcé des situations financières les plus difficiles et l'orientation des personnes vers les Centres communaux d'action sociale (CCAS) permettent également de limiter le non-recours aux droits et de lutter plus efficacement contre la pauvreté des familles isolées. Les usager.ère.s ne savent toutefois pas suffisamment qu'il.elle.s peuvent se tourner vers les CAF. Cette offre de service marque néanmoins une réelle avancée qui doit être mieux connue et rendue plus accessible à tou.te.s.⁴³

³⁸ En 2014 pour un équivalent adulte. Observatoire des inégalités, *Portrait social des familles monoparentales*, 2016. D'après une étude de l'INSEE, « la perte de niveau de vie directement imputable à la rupture est de l'ordre de 20 % pour les femmes et de 3 % pour les hommes » dans : *Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs, Couples et familles* - Insee Références - Édition 2015, décembre 2015. Les prestations sociales et dans une moindre mesure les pensions alimentaires versées entre ex-conjoint.e.s limitent les pertes de revenus que connaissent les mères de familles nombreuses.

³⁹ Au seuil à 60 % du revenu médian, en 2014, contre 30 % des mères en emploi à la tête d'une famille isolée avec enfant. Observatoire des inégalités, *Portrait social des familles monoparentales*, 2016

⁴⁰ Les familles isolées avec enfants vivent dans des logements qu'elles jugent plus souvent de moins bonne qualité que les autres types de familles : plus de 60 % sont dans ce cas, contre 49 % des couples.

⁴¹ Cette offre d'accompagnement est issue d'un partenariat de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) avec l'Union nationale des associations familiales (UNAF), l'Association pour la médiation familiale (APMF), la Fédération nationale de la médiation familiale (FENAMEF), le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

⁴² Ces séances d'information sont co-animées par des juristes de la CNAF, des travailleur.euse.s sociaux.ales ou des médiateur.ice.s familiaux.ales..

⁴³ Les caisses de la MSA proposent le « rendez-vous prestations » permettant à chaque assuré.e du régime agricole d'avoir un entretien avec un.e conseiller.ère MSA pour faire le point sur l'ensemble de ses prestations et de ses droits.

Certaines difficultés d'accès aux droits restent à résoudre. Ainsi, le partage des allocations familiales est une difficulté récurrente souvent évoquée par les parents qui se séparent. La procédure d'attribution des prestations repose sur un double accord des parents qui est en pratique souvent difficile à mettre en œuvre, la CNAF devant recueillir l'accord préalable des deux parties pour pouvoir partager les allocations⁴⁴. En 2016, 108 000 parents ont partagé les allocations familiales dans le cadre d'une résidence alternée. Ce point pourrait faire l'objet de nouvelles avancées dans le cadre d'une gestion plus systématique et automatisée des allocations familiales.

La mise en œuvre des décisions de justice et des conventions peut donner lieu à des arrangements à l'amiable dans l'organisation concrète de la coparentalité. Ces accords qui portent le plus souvent sur des réévaluations de la pension alimentaire ne sont toutefois que rarement formalisés. Ils peuvent résulter des recompositions familiales, de l'arrivée de nouveaux enfants à charge, de changements professionnels,... qui ne donnent que rarement lieu à une décision opposable transmises aux CAF. La décision initiale du.juge ou la convention conclue entre les parties devrait pouvoir être révisée plus facilement afin de protéger juridiquement ces accords, notamment vis-à-vis des tiers. Un nouveau dispositif prochainement mis en œuvre par les CAF permettra aux accords passés entre les parents concernant le montant de la pension alimentaire d'avoir la même force exécutoire qu'une décision du.juge à l'encontre du.de la débiteur.rice⁴⁵. C'est une avancée importante en termes de simplification au profit des usager.ère.s.

La contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE)⁴⁶, communément appelée pension alimentaire, est très souvent un point d'accroche dans les conflits liés aux séparations. La loi prévoit l'obligation d'une contribution équitable, indexée dans le temps et régulièrement payée. Ses modalités de calculs sont pourtant soumises à discussions de manière récurrente et la question financière est au cœur des recours devant le.juge. La JAF. Le barème indicatif utilisé par les juridictions et les CAF pour apprécier le montant de la pension alimentaire ne tient compte que du revenu du.de la débiteur.rice et non de celui du.de la créancier.ère. Si certain.e.s JAF ont l'habitude de se référer aux revenus des deux parents, les juridictions n'ont pas toute cette pratique. Une étude du ministère de la Justice a d'ailleurs récemment révélé qu'une part importante (30%) des dossiers des JAF ne fait pas du tout état du revenu des parents⁴⁷. Le barème ne tient pas non plus compte de l'âge des enfants ou de la présence d'une fratrie. Il pourrait être envisagé d'indexer les pensions

⁴⁴ La CNAF n'a toutefois besoin que d'un accord amiable entre les parents qui lui confère force exécutoire, sans nécessité d'une décision du.juge. C'est une avancée en termes d'accès aux droits.

⁴⁵ Cette mesure sera pleinement effective au 1^{er} avril 2018. Des montants prévus par ces accords devront être supérieurs ou égaux au barème et reconnus par la CAF.

⁴⁶ Depuis la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, l'article 371-2 du Code civil a été modifié pour préciser que : « Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse pas de plein droit lorsque l'enfant est majeur ». Le terme juridique de « CEE » renvoie en pratique à la pension alimentaire, sachant toutefois que la CEE peut également « prendre en tout ou partie la forme d'une prise en charge directe des frais exposés au profit de l'enfant » (article 373-2-2 du Code civil).

⁴⁷ Etude citée par le HCFA dans Nouveaux éléments d'informations sur les pensions alimentaires pour les enfants depuis le rapport du HCF sur les ruptures familiales d'avril 2014.

alimentaires sur les revenus des parents et non sur l'inflation⁴⁸. Les frais réels d'hébergement de l'enfant pourraient être mieux valorisés⁴⁹. On remarque également que la part de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant acquittée en nature⁵⁰ entraîne beaucoup de contentieux quant à son recouvrement. C'est pourquoi le Haut Conseil de la Famille⁵¹ a proposé de valoriser financièrement les prestations en nature pour pouvoir provoquer un recouvrement plus aisé en cas de litige⁵². Les raisons du non-paiement de la pension alimentaire ne sont pas non plus suffisamment analysées⁵³. Enfin, les enfants ne résidant pas chez un parent ne sont pas pris en compte dans le calcul des droits aux prestations sociales (ils ne sont pas pris en compte dans le calcul des droits à l'aide personnalisée au logement en particulier, et seules les allocations familiales peuvent être divisées à parts égales dans le cadre de la garde alternée). Autant de pistes de réflexions qui pourraient être approfondies dans le cadre d'une réévaluation globale de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, alors qu'il n'y a pas eu d'étude complète sur ce sujet depuis 1985⁵⁴.

Les impayés de pensions alimentaires représentent un enjeu sociétal important.

Les bénéficiaires de pension alimentaire sont environ un million en France et les impayés représentent 300 000 à 360 000 cas par an, soit 30 % à 40 % de pensions alimentaires qui sont totalement ou partiellement impayées⁵⁵. La pension alimentaire est en moyenne de 170 euros par enfant et par mois. Cela représente une part significative, de l'ordre de 10 à 15 % du revenu disponible des personnes vivant seules avec enfant. Dans cette situation, le non-paiement de la pension, même sur une durée très courte, peut entraîner des difficultés

48 Les études montrent que presque 9 déclarants sur 10 indiquent le même montant de pension alimentaire sur plusieurs années consécutives, ce qui montre que l'indexation annuelle légale n'est pas systématiquement appliquée. *Nouveaux éléments d'informations sur les pensions alimentaires pour les enfants depuis le rapport du Haut Conseil de la famille sur les Ruptures familiales d'avril 2014*, Haut Conseil de la Famille.

49 Dans 23 % des décisions des juges aux affaires familiales aucune pension alimentaire n'est fixée, en partie parce qu'il s'agit de résidences alternées.

50 Qui sert à prendre en charge des dépenses scolaires ou les loisirs par exemple. En 2012, on observe une prise en charge directe de frais spécifiques par le parent non gardien dans 26 % des décisions de divorces et procédures de parents non mariés (19 % lorsque l'un des parents a la résidence exclusive ; 58 % pour la résidence alternée). Il n'y a aucune indication sur la valeur de cette prise en charge. Dans les divorces, les frais les plus courants portent sur les dépenses scolaires (53 % des cas), les loisirs (41 %), les soins (39 %), d'autres frais (51 %). Il n'y a aucune indication sur la valeur de la prise en charge.

51 *Nouveaux éléments d'informations sur les pensions alimentaires pour les enfants depuis le rapport du Haut Conseil de la Famille sur les Ruptures familiales d'avril 2014*, Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age.

52 Lorsqu'une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant en nature (intégralement ou en partie) est décidée par le juge, le jugement devrait comprendre systématiquement un équivalent monétaire (par exemple en s'appuyant sur la table de référence) sur la base duquel des procédures de recouvrement forcée pourraient être mises en œuvre par le créancier en cas de défaillance du débiteur.

53 On ne dispose pas d'analyse qui permette de définir ce qui ressort d'accords entre les ex-conjoint.e.s, de l'insolvabilité du/de la débiteur.rice, de situations conflictuelles ou d'un renoncement du/de la créancier.ère. Le taux de défaillance est plus important dans les cas de divorce contentieux. Les indications sont très lacunaires sur le calendrier de non-paiement et sur l'incidence de la remise en couple d'un ou des deux parents. En cas de problème de paiement de la pension alimentaire, seule une minorité de personnes, environ 9 %, intente une action en paiement ou porte plainte pour abandon de famille. *Nouveaux éléments d'informations sur les pensions alimentaires pour les enfants depuis le rapport du Haut Conseil de la famille sur les Ruptures familiales d'avril 2014*, Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age.

54 L'étude de l'INED de 1985 fait référence sur le sujet. Elle est encore régulièrement citée en exemple, notamment par le HCFEA, faute de données complètes mises à jour.

55 Rapport Inspection générale des affaires sociales/ Inspection générale des finances/Inspection générale de la justice, 2016.

multiples pour des familles fragilisées par de multiples facteurs de précarité et d'isolement. Dans ce contexte, la mise en place de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) est saluée comme un progrès. La création de l'ARIPA au 1^{er} janvier 2017 en tant que service de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)⁵⁶ a pour objectif principal de simplifier les démarches des usager.ère.s pour recouvrer les pensions alimentaires impayées. Il s'agit plus largement d'accompagner les parents qui se séparent pour fixer le montant de la pension alimentaire, de prévenir les risques d'impayés et d'offrir un service d'accompagnement aux familles. Beaucoup d'éléments d'information⁵⁷ doivent être fournis aux débiteur.rice.s et créancier.ère.s pour garantir un accès complet au droit car le recouvrement demeure assez complexe. L'agence peut aussi jouer un rôle d'intermédiation financière sur décision du. de la juge dans des cas de violence ou de menace à l'encontre du parent séparé ou des enfants.

L'ARIPA est désormais chargée du plein recouvrement des arriérés de pension alimentaire⁵⁸. Les démarches sont simplifiées et gratuites pour l'usager.ère. Les CAF engagent systématiquement une procédure de recouvrement amiable préalable qui vise à responsabiliser le. la débiteur.rice quant à ses responsabilités parentales. Les organismes sociaux, les employeur.euse.s et les services fiscaux peuvent, dans un second temps, être impliqu.e.s en cas de recouvrement contentieux. Le taux de recouvrement par l'ARIPA est, sur les premiers mois de 2017, de 57,7 %, sur un montant de 5 millions d'euros en moyenne par mois. Au total, en incluant les débiteur.rice.s insolvable.s, le niveau de non-recouvrement demeure très élevé et des progrès restent à réaliser. En cas de non-paiement de la pension alimentaire, l'allocation de soutien familial (ASF)⁵⁹ peut être versée temporairement pendant 4 mois avant le recouvrement par la branche famille des sommes impayées (allocation de 109 euros par mois perçue par 694 000 familles). La revalorisation de 25 % de l'ASF au 1^{er} avril 2017 a contribué à faire diminuer le taux de pauvreté des familles concernées.

⁵⁶ La loi Giroud du 11 juillet 1975 permettait le recouvrement via le Trésor public des impayés de pensions alimentaires. La loi du 22 décembre 1984 a créé l'allocation de soutien familial (ASF) et la mission générale de recouvrement des pensions alimentaires confiée aux Caisses d'allocations familiales (CAF). En 2014, une expérimentation a été menée concernant la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) qui a servi de base à la création de l'ARIPA. Cette agence est rattachée à la CNAF et couvre l'ensemble du territoire, y compris l'outre-mer selon des modalités qui sont spécifiques. 332 salarié.e.s sont dévolu.e.s à cette mission relayée par la relation de service des agences des Caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA).

⁵⁷ Un site internet de ressources met à disposition un simulateur du montant de la pension alimentaire, des formulaires en téléchargement, et les informations nécessaires sur les procédures de recouvrement direct. Preuve de son utilité, 150 appels téléphoniques sont recensés quotidiennement au numéro de service de l'ARIPA et 40 000 visites par mois sur le site internet. 70 % à 90 % des dossiers des allocataires sont toutefois déposés incomplets à la CAF. L'information et l'accompagnement dans l'accès aux droits sont donc deux axes de progrès importants pour l'ARIPA qui cherche à mieux faire connaître son offre et la procédure de recouvrement.

⁵⁸ Le recouvrement peut intervenir jusqu'à 24 mois.

⁵⁹ L'allocation de soutien familial (ASF) peut aussi être attribuée pour l'éducation d'un enfant privé de l'aide de l'un.e ou de ses deux parents (décédé.e, absent.e) ou pour compléter une pension alimentaire fixée dont le montant est très faible. Ainsi, l'ASF complémentaire permet de garantir un minimum de revenu de 110 euros par enfant lorsque la pension alimentaire est fixée à un niveau inférieur à ce montant. Un tiers des divorces environ ne donnent pas lieu au versement d'une pension alimentaire. La mise en place de l'ASF incite le. la juge à privilégier la fixation d'une pension alimentaire, même de faible montant, lorsque les parents ont peu de revenus.

Préconisation n° 5 :

Le CESE estime nécessaire d'intégrer des éléments complémentaires dans le barème indicatif des pensions alimentaires : revenus du/de la créancier/ère, âge des enfants et présence d'une fratrie, ainsi que de mieux prendre en compte les frais réels d'hébergement de l'enfant et les prestations en nature dans le calcul des droits aux prestations. Il faut également permettre le partage des aides personnalisées au logement en cas de résidence alternée ou de double domiciliation.

Le CESE salue la création de l'ARIPA comme un progrès nécessaire tout en souhaitant que soient évalués ses effets sur le paiement de la pension alimentaire et le niveau final de recouvrement. Les raisons du non-paiement persistant devront être analysées. Les délais de traitement, la complexité des demandes, mais aussi les difficultés liées à la fermeture de nombreux points de contact des CAF due notamment à la dématérialisation doivent être considérés avec attention par la CNAF. Il faut enfin mieux faire connaître l'offre de service d'accompagnement des CAF et des MSA auprès du public concerné.

II. SE DONNER LES MOYENS DE VEILLER PLUS EFFICACEMENT AU RESPECT DES BESOINS FONDAMENTAUX DES ENFANTS

Si la séparation met un terme à la relation du couple, la relation parentale perdure. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale⁶⁰ consacre l'idée qu'il est de l'intérêt de l'enfant d'être élevé par ses deux parents, que le couple parental soit uni, désuni ou recomposé⁶¹. La coparentalité établit donc une égalité des positions de chacun des parents dans leurs droits et leurs devoirs à l'égard de l'enfant. Corollaire de ce principe, les parents demeurent, même après leur séparation, les premiers responsables de l'organisation de la vie de leur enfant. C'est à eux qu'il revient de « *protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne* »⁶².

Les interventions de la justice familiale, telles qu'elles sont prévues par le Code civil, ne remettent pas en question ce principe. Pour les couples non mariés, le recours au JAF, fréquent en pratique, n'est pas obligatoire en droit. S'agissant des couples mariés, les réformes successives, qu'elles aient concerné le divorce ou l'autorité parentale, ont renforcé la place donnée à la responsabilité et au consentement. Désormais, les parents sont, à tout moment, incités à trouver un terrain d'entente, sur le principe du divorce comme sur l'ensemble de ses

⁶⁰ La loi du 4 juin 1970 qui a promu l'autorité parentale conjointe portait déjà en elle les principes d'autorité parentale et de coparentalité.

⁶¹ V. Rouyer, *Coparentalité : un mythe pour quelles réalités ?*, Empan, 2008/4 (n° 72).

⁶² Article 371-I du code civil.

effets, y compris quand il s'agit de l'organisation de la vie de l'enfant. En instituant un divorce par consentement mutuel sans intervention du juge, la récente réforme issue de la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} s'inscrit dans cette continuité. Elle renforce, une nouvelle fois, la confiance donnée aux couples qui parviennent à trouver seuls un accord; elle réserve la solution judiciaire à ceux qui n'y parviennent pas.

Responsabilisation des parents et évolution des formes d'union et de parentalité rejoignent une autre préoccupation, celle des contraintes budgétaires et des moyens limités de la justice. L'ensemble plaide pour une déjudiciarisation des séparations et parallèlement pour une valorisation du consentement mutuel des parents.

Il ne s'agit pas, pour le CESE, d'aller à l'encontre de cette évolution mais d'en connaître la portée réelle et les limites.

La réforme du divorce par consentement mutuel par la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Il existe donc insuffisamment de recul pour évaluer ses effets. Actuellement, près de 70% des séparations de couples avec enfants se font encore avec l'intervention de la justice familiale. Le JAF est donc saisi des séparations bien au-delà des cas où sa saisine est obligatoire. Alors que son intervention n'est pas imposée quand les parents ne sont pas mariés, elle est en pratique fréquente et s'explique soit par la difficulté des parents à trouver seuls un accord, soit par leur souhait de faire homologuer leur convention, pour des raisons fiscales ou liées aux dispositifs mis en place pour l'obtention des prestations familiales ou d'aide au logement (cf. supra). Les données statistiques du ministère de la justice montrent ainsi que près de la moitié des décisions des JAF concernant la résidence d'enfants mineur.e.s sont prises à la suite d'une saisine de la justice par un couple non marié. Le recours au juge est également nécessaire en cas de différend entre les parents, qu'ils aient été mariés ou non, sur le choix de l'établissement scolaire pour leur enfant.

La primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la satisfaction de ses besoins est, dans les textes, clairement affirmée. L'article L112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ». La Convention internationale des droits de l'enfant impose d'en faire une « *considération primordiale* » 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* » (article 3-1 CIDE).

Il n'existe pas de définitions des besoins fondamentaux de l'enfant d'une part, de son intérêt supérieur d'autre part. Les observations adressées à la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ont d'ailleurs pointé la nécessité, pour la France, de progresser sur ces sujets vers une vision partagée par les différent.e.s professionnel.le.s impliqué.e.s. La démarche dite « de consensus » sur les besoins fondamentaux de l'enfant engagée dans cet objectif⁶³ a mis en lumière deux éléments centraux :

⁶³ Rapport sur *La démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*, remis par le Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Mme Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017

- elle a relevé qu'en l'absence d'un niveau suffisant de sécurité, les autres besoins fondamentaux de l'enfant ne pourront pas être satisfaits. En d'autres termes, la sécurité est un « méta-besoin » qui « englobe la plupart (sinon l'ensemble) des autres besoins fondamentaux que peut avoir un enfant au cours de son développement »⁶⁴ ; elle a souligné la double dimension de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Si elle est une « norme générale et abstraite, une référence applicable à l'ensemble des enfants », qui « évolue en fonction des conceptions éducatives et morales », elle correspond également à une « appréciation concrète d'une situation précise »⁶⁵.

Pour le CESE, ce sont donc deux impératifs qu'il faut considérer : garantir aux enfants un cadre sécurisé après la séparation ; donner, à chaque situation particulière, une réponse adaptée.

A - Protéger l'intérêt supérieur de l'enfant par un cadre stable et sécurisant

La première partie de cet avis a souligné la centralité de la relation existante entre les parents séparés, comme un élément déterminant dans la façon dont la séparation sera vécue par l'enfant. Pour cette raison, elle a mis l'accent la nécessité de mieux informer les parents des outils existants pour les aider dans la séparation. Mais elle a aussi montré qu'en certaines circonstances, la séparation pouvait être suivie d'une période de fragilisation, de risques pour l'enfant.

1. Etablir, pour toutes les séparations de couple avec enfant, un « plan de coparentalité » protecteur des besoins fondamentaux de l'enfant

De nombreuses questions apparaissent au moment de la séparation et dans les temps qui suivent. Dans ce contexte, l'exercice de la coparentalité ne va pas toujours de soi. L'information, les échanges, le dialogue permettent d'éviter les malentendus et doivent être encouragés le plus en amont possible.

Les parents doivent dépasser leur mésentente, ils doivent aussi trouver une capacité de dialogue suffisante pour concilier leurs rôles vis-à-vis de l'enfant. De ce point de vue, la coparentalité est en grande partie le résultat d'un processus, d'une histoire, commencés bien avant la séparation. Elle peut s'avérer difficile lorsque le conflit entre les parents perdure ou, par exemple, lorsque la présence d'un.e tiers est mal acceptée. Il ne faut donc pas créer une injonction sociale trop forte et trop éloignée des capacités réelle des parents à s'entendre et à organiser conjointement la vie de l'enfant. Il y a en outre de multiples façons d'être

⁶⁴ En plus du méta-besoin de sécurité, les acteur.rice.s de la démarche de consensus ont identifié comme autres besoins fondamentaux : le besoin d'expérience et d'exploration du monde (pour connaître, comprendre et participer à son environnement), le besoin d'un cadre de règles et de limites (afin d'être en mesure d'intérioriser un ensemble de codes et de valeurs sociales), le besoin d'estime de soi et de valorisation de soi (pour se faire confiance et affirmer ses choix et préférences), le besoin d'identité (à travers des appartenances, une filiation, une inscription dans des générations...).

⁶⁵ Rapport sur La démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance, précité.

coparents, en fonction de la pluralité des conceptions et pratiques éducatives, des rôles des parents, des milieux sociaux....

Le contenu des conventions élaborées par les parents au moment de leur séparation diffère. Certaines peuvent être précises. D'autres néanmoins ne comprennent que des dispositions de caractère assez général sur les thèmes majeurs (la résidence de l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation et les informations que les parents doivent se communiquer en cas de changements importants dans leur situation).

Pour le CESE, il est possible d'apporter des améliorations aux conventions et à leur processus d'élaboration. Il ne s'agit pas d'imposer un modèle de coparentalité, mais de donner aux parents les moyens d'éviter le plus possible les différends futurs qui peuvent se répercuter négativement voire dangereusement sur l'enfant.

Le CESE propose de faire évoluer les conventions en « plans de coparentalité » élaborés par les parents sur la base d'une trame (c'est-à-dire d'un modèle à compléter par les parents qui listerait les questions à se poser) préétablie et facilement accessible. Cette trame ne comprendrait pas de réponses toutes faites, mais elle inviterait les parents à anticiper les possibles difficultés et les laisserait libres des réponses à y apporter. Son intérêt est de suggérer aux parents d'aller plus loin que les points généralement traités par les conventions. Elle pourrait ainsi proposer aux parents d'organiser la façon dont les décisions seront prises sur des questions importantes, comme celle des soins de santé ou l'éducation. Elle pourrait aussi inviter les parents à apporter des précisions sur la façon dont ils établiront les communications entre eux, se rencontreront et organiseront les moments de transition et la coordination qu'implique le droit de visite et d'hébergement et la résidence alternée...

La discussion sur la base de cette trame serait aussi, pour les parents, l'occasion de s'interroger sur le rôle et la place des tiers. En effet, si l'autorité parentale ne relève que d'eux, plusieurs configurations familiales sont possibles et la coparentalité ouvre la possibilité à un.e tiers de participer à l'éducation au quotidien de l'enfant. Leur rôle et les liens affectifs qui les unissent aux enfants sont désormais mieux reconnus, sans que n'ait été institué toutefois un statut du beau-parent qui serait rigide et ne correspondrait pas à la diversité des situations et des attentes. Sans précision, c'est la distinction plus générale entre les actes importants et les actes usuels qui s'impose : un accord exprès des deux parents est exigé pour les premiers, alors que cet accord est présumé, vis-à-vis des tiers de bonne foi, pour les seconds. Sans remettre en cause cette distinction, bien assise dans la jurisprudence, le « plan de coparentalité » permettrait aux parents qui le souhaitent d'aller plus loin en définissant plus précisément les responsabilités de chacun, notamment les beaux-parents ou les grands-parents.

Préconisation n° 6 :

Le CESE recommande de faire évoluer les conventions convenues entre parents au moment de la séparation, pour en améliorer le contenu et leur faire pleinement jouer un rôle de prévention des différends dans la mise en œuvre dans le temps de la coparentalité.

Il suggère pour cela que, pour toute séparation de couple avec enfant, quel qu'ait été le statut de l'union des parents, soit élaboré un « plan de coparentalité » sur la base d'une trame. Cette trame devrait être disponible dans les mairies et tribunaux, mais elle pourrait aussi être diffusée *via* les CAF et mise à disposition des parents dans les lieux de socialisation (lieux d'accueil parents-enfants, structures d'accueil de la petite enfance, CIDFF...)

Cette trame pourrait être construite par des professionnel.le.s, en particulier des JAF et des médiateur.rice.s familiaux.ales, sur la base de leur expérience et de leur connaissance des difficultés le plus souvent rencontrées par les parents séparés dans l'exercice concret de la coparentalité. Son objectif n'est pas, sur l'ensemble des questions qu'elle identifiera, d'apporter de réponses préétablies mais bien de permettre aux parents d'anticiper les difficultés qu'ils pourront rencontrer.

Le « plan de coparentalité » devra prévoir les modalités de sa révision, à la demande de l'un des parents ou en fonction de critères tels que l'âge du ou des enfants. De la même manière, il déterminera les conséquences d'une inexécution de ses dispositions. Un tel document, par son caractère contractuel, engagera la responsabilité des parents qui pourront le produire devant la justice pour en demander l'application.

La question de l'intervention ou non d'un.e tiers pour aider à l'élaboration de ce « plan de coparentalité » se pose différemment selon que les parents sont ou non mariés :

- dans le cas de divorce, il y a de fait intervention des avocat.e.s (en plus, éventuellement, d'autres personnes). Pour le CESE, ces professionnel.le.s devraient assister les parents dans l'élaboration du « plan de coparentalité » ;
- la nécessité ou non de systématiser l'intervention d'un.e médiateur.rice familial.e, quand les parents ne sont pas mariés, ne fait en revanche pas consensus au sein du CESE. Si certain.e.s la jugent nécessaire, d'autres mettent en avant la difficulté de l'imposer.

2. Garantir le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et s'assurer que la justice familiale interviendra dans tous les cas où cela est nécessaire

Le CESE estime que l'effort doit également porter sur la capacité à repérer les situations où le consentement des parents ne serait pas conforme à l'intérêt de l'enfant, pour que le.la juge soit saisi.e. Un devoir de vigilance doit s'imposer aux professionnel.le.s qui sont intervenu.e.s auprès des parents dans le cadre de leur séparation.

Si il.elle ne peut se substituer aux parents, le.la juge doit, aux termes de la loi, décider de ce qu'implique « *la sauvegarde des intérêts de l'enfant* » quand il.elle statue sur l'exercice de l'autorité parentale, la résidence, le droit de visite et d'hébergement et la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE). Il.elle peut ainsi pointer un déséquilibre des droits des parties contraire au droit de l'enfant à entretenir des relations personnelles avec ses deux parents. Son contrôle peut aussi révéler un accord sur une organisation de la vie de l'enfant, qui bien que décidé par les deux parents, pourrait être dans sa mise en œuvre dangereux pour l'enfant. Le.la JAF s'oppose ainsi à des arrangements convenus de bonne foi mais qui, du fait de leurs principes ou de leurs modalités, sont contraires à l'intérêt de l'enfant. La possibilité de son intervention est essentielle et revêt un caractère dissuasif : elle incite les parents, conscients qu'un.e juge pourra les contrôler, à concilier leurs souhaits avec les intérêts de l'enfant.

Préconisation n°7 :

En l'état actuel du droit, le.la JAF peut être saisi.e par l'un des parents. Il.elle peut également être saisi.e par le ministère public, qui peut lui-même être saisi par un tiers, parent ou non. Pour le CESE, un devoir de vigilance doit s'imposer à toute personne qui intervient auprès des parents dans les séparations. Il est en particulier important que les avocat.e.s et les médiateur.rice.s familiaux.ales soient sensibilisé.e.s à la nécessité de saisir le ministère public quand il.elle.s voient, dans le contexte de la séparation, un risque pour les droits fondamentaux de l'enfant.

Il faut par ailleurs respecter le droit pour l'enfant d'être auditionné s'il le souhaite. Si cette audition est un outil dont dispose le.la juge pour vérifier que les intérêts de l'enfant sont préservés, elle est avant tout, pour l'enfant, un droit garanti par les textes internationaux. En vertu de l'article 12 de la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, la possibilité doit être donnée au mineur « *d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale* ». En France, en application de l'article 388-1 du code civil modifié par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, cette audition est

systématique lorsque l'enfant doué de discernement⁶⁶ la demande, en matière de divorce comme pour toute procédure le concernant.

Nécessaire pour mieux cerner les besoins de l'enfant, exprimés par lui-même devant le/la juge, l'audition de l'enfant est en pratique d'une utilisation délicate. Dans le cadre d'une procédure relative aux modalités d'exercice de l'autorité parentale, une difficulté supplémentaire vient du fait qu'elle est plus souvent demandée par l'un des parents ou par le/la magistrat.e que par l'enfant lui-même. Or, l'audition de l'enfant ne doit pas être instrumentalisée ou détournée de sa fonction première : la protection des intérêts de l'enfant. Elle ne doit pas non plus donner à l'enfant le sentiment qu'il est en position de décider lui-même de l'organisation de la coparentalité après la séparation, même si, bien souvent, il souhaite exprimer ses préférences (et qu'il acceptera d'autant plus la décision le concernant qu'il aura été préalablement entendu). Devant la section, M. Jean-Pierre Rosenczweig, ancien Président du Tribunal pour enfants de Bobigny, a bien résumé le propos : il a rappelé que le droit à être entendu était un droit fondamental, pour l'enfant comme pour l'adulte, tout en suggérant de « *clarifier aux yeux de chacun, parents, professionnels ou enfants, la portée de la parole de l'enfant : il s'agit d'un avis et non pas d'un accord* ».

Le/la juge peut opposer une absence de discernement et la loi précitée de 2007 l'autorise à déléguer l'audition à une tierce personne. Dans ce contexte, les pratiques des juridictions ne sont pas toutes les mêmes, sur des questions essentielles comme l'âge du discernement, la présence des parents, de l'avocat.e, le moment où est organisée l'audition (avant ou après l'audience des parents), le contenu du procès-verbal de cette audition (en particulier ce qui est, ou non, porté à la connaissance des parents)... Au TGI de Paris, la pratique est d'organiser l'audition sans les parents, et de proposer systématiquement un.e avocat.e à tous les enfants et adolescent.e.s (qui peuvent le refuser). Le procès-verbal est communiqué, pour une lecture sans copie, aux avocat.e.s des parents sachant qu'éventuellement avec l'accord de l'enfant et dans son intérêt, certains éléments n'y apparaîtront pas. Certaines juridictions ont mis en place des « co-auditions », associant l'enfant, le/la juge et un.e tiers (médiateur.rice, psychologue...) pour favoriser la complémentarité des analyses et encourager leur objectivité.

Préconisation n° 8 :

S'agissant de l'audition des enfants, le CESE juge important de progresser vers des cultures et des pratiques partagées pour, en particulier, mieux expliquer aux enfants, dans des termes adaptés à leur compréhension, les procédures et décisions judiciaires qui le concernent, assurer le respect du principe du contradictoire, protéger l'enfant contre l'instrumentalisation de ses propos. Il ne s'agit ni d'amener les enfants à décider à la place de leurs parents, ni d'aggraver la perception qu'ils se font des conséquences de la séparation.

⁶⁶ C'est au/à la juge qu'il revient de se faire une opinion sur le discernement du mineur.

3. Exclure les situations de violence du champ du consentement mutuel et de la médiation

Le CESE l'a déjà souligné, les violences conjugales demeurent encore insuffisamment mesurées et traitées. Dans son avis de mars 2017, *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, il mettait l'accent sur les stratégies de l'agresseur qui expliquent la difficulté pour la victime à se séparer de lui et le fait qu'elle puisse apparaître confuse ou ambivalente. « L'agresseur isole la victime, la dévalorise, la traite comme un objet, inverse la culpabilité, instaure un climat de terreur et d'insécurité, agit en mettant en place les moyens d'assurer son impunité et de verrouiller le secret ». Un double constat doit d'emblée être souligné : d'une part, les victimes de ces violences, produites dans des situations de domination et de pression psychologique, sont dans leur immense majorité les femmes ; d'autre part, ces violences se poursuivent très souvent après la séparation.

Le CESE a également relevé l'impact de ces violences sur les enfants⁶⁷, les qualifiant de « *covictimes des violences conjugales* ». Le Conseil de l'Europe⁶⁸ parle pour sa part de « victimes secondaires » pour bien montrer que l'enfant subit ces violences et qu'il en est lui aussi victime. Entendu par les rapporteuses, M. Edouard Durand, juge des enfants et coordonnateur de formation à l'Ecole nationale de la magistrature, l'a souligné : les situations relevant de l'assistance éducative que le juge des enfants a à traiter font apparaître très fréquemment l'existence de violences conjugales.

Face à des violences, le JAF a la possibilité de prendre une « ordonnance de protection » pour imposer immédiatement une résidence séparée⁶⁹. Il doit de plus, en application de la loi du 9 juillet 2010 *relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants* tenir compte de ces violences pour statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Pour le CESE, il faut tirer toutes les conséquences de ces dispositions, en distinguant impérativement les violences des autres types de conflits intervenant au moment des séparations. Le conflit exprime en effet une divergence entre les parents (sur l'exercice de l'autorité parentale, l'éducation, les activités de l'enfant...) tout en les plaçant sur un plan d'égalité. Il n'est pas interdit par la loi : disputes et conflits faisant partie intrinsèque de la vie. Les différends qui en sont à l'origine pourront se résoudre par le dialogue ou la médiation. Les violences conjugales, en revanche, sont illégales. Elles « *s'inscrivent dans un rapport de force et de domination par lequel l'un des membres du couple s'assure le pouvoir sur l'autre* », elles le détruisent dans sa capacité à agir en tant que sujet, elles « *renvoient les deux parents dans un face à face par*

⁶⁷ En France métropolitaine, 143 000 enfants vivent dans un foyer où une femme a déclaré être victime de violences physiques et/ou sexuelles de la part de son conjoint ou de son ex-conjoint. 46% de ces enfants ont moins de 6 ans (avis CESE précité).

⁶⁸ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, résolution 1714 sur les enfants témoins de violences domestiques, 12 mars 2010

⁶⁹ Cette possibilité a été ouverte par la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants. En revanche, le juge des enfants demeure le seul à pouvoir prendre des mesures d'assistance éducative.

hypothèse inégalitaire »⁷⁰. Le langage et la discussion, de nature à aider les parents en situation de conflit, sont, en cas de violence, non seulement inopérants, mais même dangereux. Or, dans un contexte où la coparentalité et l'entente des parents sont valorisées par la loi et la société, le risque de traiter la violence comme un conflit n'est pas inexistant.

Préconisation n° 9 :

Pour le CESE, il est essentiel d'exclure les situations de violence, physique ou psychologique, qu'elles s'exercent directement à l'encontre de l'enfant ou qu'elles soient conjugales, des champs du consentement mutuel et de la médiation. Pour protéger à la fois le parent victime et l'enfant, il faut en outre veiller à la cohérence de l'ensemble du traitement juridictionnel de la violence, qu'il relève du.juge pénal ou du.juge de la JAF statuant sur les modalités d'exercice de la coparentalité.

B - Evoluer vers des décisions mieux comprises et adaptées à la situation de l'enfant

Quand le commun accord des parents ne suffit pas, les décisions relatives à la vie de l'enfant après la séparation relèvent de plusieurs intervenant.e.s. La coordination entre eux, elle doit être renforcée, pour progresser vers une plus grande adaptation de ces décisions à la situation de l'enfant. Une meilleure compréhension des décisions du JAF par les parents est également nécessaire.

1. Mieux partager les informations sur la situation de l'enfant

Focalisées sur des volets particuliers de la séparation (la liquidation du patrimoine commun, le logement des ex-conjoints...), les interventions du.juge de la JAF ne lui permettent pas toujours d'appréhender l'ensemble de la situation de l'enfant et des parents. D'autres professionnel.le.s et institutions ont pu intervenir : le département, les établissements scolaires, les CAF, les représentant.e.s des associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, ... Les échanges devraient être améliorés, dans le cadre de la déontologie professionnelle et des droits des personnes au respect de leur vie privée, avant que soient décidées les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Le Tribunal dans lequel siège le.juge de la JAF peut avoir été saisi de certains aspects de l'histoire familiale (à travers sa compétence pour les questions de reconnaissance et de filiation ou pour retirer l'autorité parentale). Il devrait être possible dans ce cas, ainsi que le

⁷⁰ Cf. Edouard Durand, *Violences conjugales et parentalité : protéger la mère, c'est protéger l'enfant*, dans *Enfant et conflit conjugal*, dossier AJ famille, mai 2013.

suggérerait le rapport d'information du Sénat de 2014 sur la justice familiale⁷¹, de systématiser la participation du/de la JAF aux audiences collégiales qui traitent de ces sujets.

D'autres magistrat.e.s ou d'autres juridictions, juge des enfants, juge des tutelles, juridictions civiles ou pénales, ont pu être saisi.e.s. Le/la juge des enfants est le/la seul.e compétent.e pour décider des éventuelles mesures d'assistance éducative que nécessitent la protection de la santé, la sécurité, la moralité, l'éducation et le développement de l'enfant. D'autres professionnel.le.s, enseignant.e.s, éducateur.rice.s, médecins, assistant.e.s sociaux.ales détiennent également des informations sur les rapports qu'entretiennent les parents entre eux et avec les enfants : il est nécessaire que les échanges entre eux soient renforcés.

Les mesures d'investigation comme les expertises ou les enquêtes sociales, peuvent, en plus des auditions, être utilisées par le/la juge pour l'aider à prendre ses décisions. Reste qu'en pratique, le/la juge aux affaires familiales n'ordonne des enquêtes sociales que dans 2,4% des divorces avec enfants⁷². Le même constat peut être fait s'agissant des mesures d'expertise qui concernent moins d'un dossier sur mille en matière d'affaires familiales. Les modalités de la prise en charge financière de ces outils d'information peuvent, en leur état actuel, dissuader le/la juge d'y avoir recours. La rémunération et la tarification des enquêtes sociales⁷³ ne correspondent pas à ce qui est demandé aux professionnel.elle.s qui les réalisent. Elles ne tiennent pas par exemple suffisamment compte des trajets qu'il leur faut effectuer quand les distances entre les domiciles des deux parents sont importantes, ce qui pose des difficultés pour les recruter. Cette somme est d'abord avancée par le Trésor public qui se tourne ensuite vers les parties. Ainsi, si ces mesures d'investigation sont peu utilisées, c'est aussi parce leurs coûts pèsent finalement sur les parents. Même si les frais sont fréquemment imputés à égalité, cela peut avoir un effet dissuasif pour les juges aux affaires familiales, qui ont à l'esprit les faibles ressources des parents. En outre, l'enveloppe limitée allouée aux frais de justice et à l'aide juridictionnelle, le contexte budgétaire contraint pour le fonctionnement des juridictions, peuvent conduire le/la JAF à limiter ce type de dépenses⁷⁴.

Préconisation n° 10 :

Les échanges et la coordination d'informations sensibles doivent être améliorés entre intervenant.e.s, dans le respect de la déontologie et de la vie privée des personnes, pour repérer les situations à risque, qu'il s'agisse, ou non, d'un contexte de séparation.

Par ailleurs, le niveau de financement des enquêtes sociales doit être garanti.

⁷¹ Précité

⁷² Chiffre de 2011 (source : Sénat, rapport précité)

⁷³ Le tarif de l'enquête sociale mentionnée aux articles 1072, 1171 et 1221 du code de procédure civile est fixé à 600 euros pour une personne physique et à 700 euros pour une personne morale par l'article A43-12 du code de procédure pénale.

⁷⁴ Jean-Christophe Gayet, *Le coût des enquêtes sociales, des expertises et l'impact sur leur qualité*, Actualité juridique famille, septembre 2013, n°9, p.473

2. Prendre en compte l'âge de l'enfant pour l'organisation de sa vie quotidienne

Cet avis l'a relevé : les conflits ou les séparations parentales précoces peuvent avoir des conséquences déterminantes sur la vie psychique et le développement de l'enfant. La qualité de l'environnement, les soins précoces que l'enfant reçoit auront des conséquences déterminantes sur son développement.

Devant la section, le professeur Bernard Golse, pédopsychiatre, a expliqué combien les nourrissons en particulier pouvaient être profondément perturbés dans leur construction par une séparation. Selon lui en effet, « *la question des liens est centrale dans le développement de l'enfant [...qui] a besoin de croire et de tabler sur une indéfectibilité des liens* »⁷⁵. Or, ces liens d'attachement se construisent très précocement : ils se font d'abord avec une figure principale d'attachement (qu'il s'agisse de la mère ou du père) qui doit être présente dans la continuité. Pour ces raisons, plusieurs pédopsychiatres appellent à la plus grande prudence en ce qui concerne la résidence alternée avant l'âge de 3 ans. Sur cette question cependant, les analyses des professeur.e.s de psychologie, pédopsychiatres et professionnel.le.s ne sont pas toutes convergentes⁷⁶.

L'âge de l'enfant ou de l'adolescent.e a une influence importante sur sa réaction à la séparation, ce que les décisions concernant l'exercice de l'autorité parentale après la séparation doivent prendre en compte. Les enfants d'âge préscolaire peuvent se sentir coupables et attribuer la séparation parentale à un geste qu'ils ont posé. Les enfants de cinq à huit ans peuvent comprendre les enjeux liés à la séparation et tenter de maintenir des liens avec les deux parents, mais ils peuvent aussi être dans une attitude de refus de la séparation, tandis que les enfants de neuf ans et plus sont davantage enclins à en vouloir à un parent, à prendre parti, à monter un parent contre l'autre ou à idéaliser le parent absent. Enfin, les adolescent.e.s peuvent voir leur vie quotidienne compliquée par une double résidence et avoir tendance à assumer des responsabilités inadaptées pour assurer le bien-être de leurs parents. Il.elle.s peuvent aussi ressentir un sentiment de tristesse, de honte ou de faute, une stigmatisation sociale et une perte d'estime de soi.

En tout état de cause, le refus de la résidence alternée ne devrait pas être vécu comme une sanction sociale envers le parent non-gardien.

Préconisation n° 11 :

La permanence des repères affectifs, éducatifs et sociaux est primordiale pour l'enfant. Ce sont, dans l'organisation de la coparentalité, des solutions adaptées à son âge qu'il faut mettre en place, en matière de résidence et de droit de visite, en veillant à leur application effective par les deux parents. Il est, s'agissant des nouveau-nés, particulièrement important que les figures principales d'attachement que sont le père et/ou la mère, soient présentes et accessibles pour sécuriser l'enfant.

⁷⁵ Audition du professeur Bernard Golse, pédopsychiatre à l'hôpital Necker, devant la section le 21 juin 2017.

⁷⁶ Cf. Rapport du 25/01/2006 de la Mission parlementaire d'information sur la famille et le droit des enfants (rapporteuse, Valérie Pécresse).

3. Renforcer les moyens de la justice familiale et l'application des décisions judiciaires

La très grande majorité des séparations de couples avec enfant donne lieu à une saisine de la justice familiale. Dans ces conditions, si la justice familiale est celle d'un contentieux complexe, intime, émotionnel, elle est aussi une justice de masse, qui ne donne en pratique pas assez de temps aux JAF pour contrôler en profondeur la réalité de la protection de l'enfant. L'extrême brièveté des audiences, la rareté des cas de remise en cause par les magistrat.e.s des accords établis et acceptés par les parents, sont une réalité qui a été souvent soulignée devant la section.

La question des délais apparaît comme le premier des reproches adressés à la justice familiale. Aux yeux des Français.es, tant la convocation des parents devant le JAF après le dépôt de la requête en divorce que le prononcé de la décision sont réalisés dans des délais beaucoup trop importants.

La problématique du « temps de la justice » est, en matière de séparation et de famille, particulière. La justice familiale doit, dans certaines situations, savoir « se donner le temps » : celui de la discussion, de l'écoute, de la médiation... bref, le temps qui, parfois, permet aux tensions de s'apaiser, aux arrangements de se formaliser. Mais elle doit aussi, dans d'autres circonstances, être impérativement rapide : une demande de mise à l'écart du parent violent qui implique une ordonnance de protection du JAF; une requête relative à l'application d'une obligation alimentaire ; une saisine du JAF pour qu'il détermine ou modifie le droit de visite et d'hébergement d'un parent, doivent obtenir des réponses rapides ou même immédiates pour éviter que s'installe une situation de fait. Sont en jeu la protection de l'intégrité physique de l'enfant dans certains cas, la sauvegarde de la coparentalité dans d'autres.

Si, dans l'ensemble, la justice familiale n'est pas la plus lente, les chiffres disponibles, issus de l'enquête précitée réalisée par le ministère de la justice, montrent surtout une grande disparité : 19,3 mois de délai en moyenne pour les divorces hors consentement mutuel ; 5,7 mois en moyenne pour le contentieux de l'autorité parentale ; 5,5 mois en moyenne pour le contentieux de l'obligation alimentaire mais seulement 2,7 mois en moyenne pour les divorces par consentement mutuel (rendus il est vrai après une seule audience)⁷⁷. Surtout, les délais de traitement varient également d'un tribunal à l'autre, ce qui pose la question de l'égalité des justiciables⁷⁸.

⁷⁷ La durée moyenne des contentieux civils, hors activité commerciale, est de 9,3 mois.

⁷⁸ Le rapport d'information sur l'application de la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences conjugales du 17 janvier 2012 (Monsieur Guy GEOFFROY et Madame Danielle BOUSQUET) constatait ainsi, à propos des ordonnances de protection : « À l'occasion des débats parlementaires, le délai envisagé semblait devoir être compris entre 24 et 48 heures, sans que cette précision ne soit pour autant inscrite dans la loi, dans la mesure où le non-respect de ce délai par le juge aurait été susceptible de faire courir un risque quant à la légalité de l'ordonnance, allant ainsi à l'encontre de l'objectif recherché. Selon les chiffres fournis par la Chancellerie, le délai moyen séparant la saisine du juge aux affaires familiales de la décision est bien supérieur à celui initialement envisagé, puisqu'il est de 26 jours. Ce délai est très variable d'un tribunal à l'autre, mais reste, dans tous les cas, très au-delà de ce qu'avait escompté le législateur ».

Pour le CESE, les difficultés de la justice familiale sont en partie liées à la faiblesse de ses moyens, une faiblesse d'autant plus dommageable que sont en jeu les intérêts fondamentaux des enfants. Faut-il rappeler ici qu'au sein de l'Union européenne, la France, avec 72 euros par habitant et par an, se classe 14ème sur 28 en ce qui concerne le budget de la justice, soit deux fois moins qu'en Allemagne (146 euros). Elle arrive à la 23ème place sur 28, pour ce qui est de la part du PIB consacrée à la justice (0,22%)⁷⁹ et, avec 10 juges professionnels pour 100 000 habitants, se classe à la 24ème place pour ce qui est des effectifs. Le droit de la famille, qui représente plus de la moitié (53,1%)⁸⁰ des affaires nouvelles devant la justice en 2015, se heurte de plein fouet à cette réalité⁸¹. Alors que la justice familiale est, pour beaucoup de nos concitoyens, la seule « expérience » judiciaire, le CESE juge impératif d'améliorer son fonctionnement et ses moyens.

Préconisation n° 12 :

La justice familiale doit avoir la capacité d'apporter des réponses adaptées aux situations dont elle est saisie. Le CESE plaide, dans cet esprit, pour un renforcement de ses moyens : elle doit en particulier être en mesure de prendre une décision rapide si la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige. Les sanctions applicables au non-respect de ses décisions doivent être renforcées.

4. Permettre au. à la JAF, quand il.elle est saisi.e, d'attribuer le logement familial, quel qu'ait été le statut de l'union des parents

Après la séparation, une des premières difficultés auxquelles sont confrontés les parents concerne le sort du logement familial. Il est bien souvent, sur le plan patrimonial, le bien le plus important du couple. Mais il est aussi un enjeu symbolique fort, source de conflits qui peuvent rapidement s'aggraver au détriment de l'enfant. Il est donc indispensable qu'une décision puisse intervenir rapidement en cas de désaccord. Or, la JAF ne peut statuer sur son attribution, même provisoire, à l'un ou l'autre des parents, que s'ils étaient mariés. En dehors d'une procédure de divorce, seule une ordonnance de protection, qui vise les cas où l'un des parents est violent, donne au. à la JAF la possibilité d'attribuer la jouissance du logement au partenaire victime.

⁷⁹

⁸⁰

⁸¹

Préconisation n° 13

Pour le CESE, une homogénéisation de la protection du logement de la famille après la séparation est nécessaire : l'un des deux parents ou les deux parents conjointement doivent pouvoir saisir le JAF en cas de désaccord concernant l'attribution provisoire du logement de famille, quel que soit le statut de leur union, si les enfants ont leur résidence habituelle dans ce logement.

5. Accompagner les parents dans la mise en œuvre des décisions de la justice

La lisibilité et l'efficacité des décisions de la justice familiale peuvent être améliorées. L'objectif est de réduire les « sur-contentieux » liés à leur mauvaise compréhension, qui contribue à leur mauvaise application par les parents. De fait, le langage administratif et judiciaire utilisé pour rédiger le dispositif des décisions du JAF n'est pas toujours simple. Si la responsabilité sur ce plan est d'abord celle des avocats, des simplifications pourraient être envisagées et un accompagnement devrait être proposé aux parents qui le souhaitent.

Préconisation n° 14 :

Un guide expliquant les termes utilisés devrait accompagner la notification de la décision du JAF. Les parents devraient également être informés des ressources à leur disposition (médiation, conseil juridique) pour faire face aux difficultés qu'ils éprouvent une fois la décision rendue.

Le « divorce sans juge »

Depuis le 1^{er} janvier 2017 et l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, le divorce par consentement mutuel n'est plus nécessairement homologué par le/la juge. Il peut être constaté par acte sous seing privé, contresigné par les avocat.e.s de chacun des parents, et déposé au rang des minutes d'un.e notaire.

Cette réforme a fait l'objet de critiques et d'analyses opposées.

Les discussions portent en premier lieu sur la question de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour certain.e.s, cette protection était jusqu'alors assurée par l'intervention du/de la JAF qui avait la possibilité de « *refuser l'homologation et de ne pas prononcer le divorce s'il constate que la convention préserve insuffisamment les intérêts des enfants ou de l'un des époux* » (article 232 du code civil). Selon cette analyse, ni les deux avocat.e.s ni le notaire (dont le contrôle se limite au respect des exigences formelles^(A)) ne peuvent jouer ce rôle. D'autres en revanche considèrent que la déjudiciarisation des divorces était déjà bien réelle dans les faits avant la réforme. Il.elle.s constatent que l'extrême brièveté des audiences, la rareté des cas de remise en cause par les magistrat.e.s des accords établis et acceptés par les parents, minimisent la portée des changements apportés au divorce par consentement mutuel.

La réforme est également critiquée en ce qui concerne l'exercice par le/la mineur.e de son droit à être entendu.e. Pour assurer ce droit, prévu par les traités internationaux, la loi prévoit que les parents ne pourront pas divorcer par acte sous signature privée si leur enfant demande à être entendu par le/la juge. Cela placerait l'enfant dans une situation délicate vis-à-vis de ses parents car c'est finalement sur lui que pèserait le choix de la procédure (s'il demande à être entendu, la procédure est judiciairisée, ce qu'a priori les parents ne souhaitent pas). En pratique, il est prévu que les parents informeraient leur enfant de la possibilité d'être entendu par un.e juge, en lui soumettant un formulaire (pièce jointe). Ce document, jugé inadapté à la compréhension d'un jeune enfant, ne permettrait pas d'écarter tout risque de déstabilisation ou de manipulation. Il laisse en outre aux parents le soin d'apprécier eux-mêmes la capacité de discernement de leur enfant. La loi n'organise aucune vérification, ni sur ce point, ni d'ailleurs sur le contenu de l'information donnée à l'enfant par les parents. Jusqu'alors, il appartenait au/à la juge de vérifier que le/la mineur.e avait bien été informé.e de son droit à être auditionné.e mais aussi, s'il.elle refusait cette audition, d'apprécier le bien-fondé de ce refus.

(A) D'après la circulaire du Garde des Sceaux sur la mise en œuvre de la réforme indique (fiche 6, point 2) « Si le notaire n'a pas à contrôler le contenu ou l'équilibre de la convention, il doit, avant de pouvoir effectuer le dépôt de la convention au rang de ses minutes, vérifier la régularité de celle-ci au regard des dispositions légales ou réglementaires. Pour autant, s'il est porté manifestement atteinte à l'ordre public (une clause qui évincerait les règles d'attribution de l'autorité parentale découlant de la filiation ou une clause de non-remariage par exemple), le notaire, en sa qualité d'officier public, pourra alerter les avocats sur la difficulté ».

Le bilan financier de la réforme est lui aussi contesté. Interrogé par le rapporteur de la commission des lois du Sénat sur les gains espérés pour l'Etat, le gouvernement a fait état d'une économie de 12,7 emplois de magistrat.e.s et de 93 emplois de greffier.ère.s. S'agissant du seul TGI de Paris, où le consentement mutuel représente 40% des divorces, c'est l'équivalent de trois quart d'un équivalent temps plein de magistrat.e, sur 20 juges aux affaires familiales, qui serait économisé. Ainsi le gain, au niveau national et compte tenu du coût moyen des emplois de magistrat.e.s et de greffier.ère.s, serait de 4,25 millions d'euros. Il doit être comparé au coût que la réforme met à la charge des ménages pour qui l'obligation de rémunérer deux avocat.e.s représente un surenchérissement. Alors que 80% des divorces par consentement mutuel se faisaient jusqu'alors avec un.e seul.e avocat.e, ce surcoût est évalué entre 53 et 80 millions d'euros. Même diminué de l'aide juridictionnelle (qu'il faudra alors ajouter à la charge de l'Etat et qui concerne un tiers des ménages divorçant), la dépense supplémentaire pour les ménages demeurerait de une à dix, voire de une à quinze fois plus importante que les gains pour l'Etat^(B).

Il demeure enfin des doutes sur la force exécutoire de la convention dans un Etat tiers et sur la conformité de la réforme au droit européen, notamment aux dispositifs uniformisant les règles de compétences en matière de divorce^(C) adoptés en application de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Cette explication a d'ailleurs motivé le dépôt, en avril 2017, d'une plainte auprès de la Commission européenne. Si les débats sont techniques et juridiques, ils ont des conséquences concrètes et potentiellement très dommageables sur les enfants dont l'un des parents n'a pas la nationalité française. Sont concrètement en jeu la possibilité de faire appliquer dans un autre Etat les dispositions sur la garde alternée ou le droit de visite, ou encore d'obtenir la mise en œuvre d'une obligation de contribution à l'entretien et à éducation de l'enfant. La capacité des actes de divorce par consentement mutuel à circuler dans l'Union européenne et à y être exécutés par un.e juge est affectée. Les plaignant.e.s attendent de la Commission européenne qu'elle demande à la France d'introduire l'obligation de faire homologuer la convention par un.e juge lorsqu'il y a un élément d'extranéité et de limiter le divorce conventionnel au seul cas où il n'y a pas d'enfants^(D).

Le CESE déplore qu'une telle modification ait pu entrer en vigueur sans étude d'impact préalable. Il considère qu'il faut maintenant se donner les moyens d'évaluer ses conséquences.

Cette évaluation doit d'abord être qualitative : il s'agira de s'interroger sur les conditions de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant **dans les séparations.**

(B) Ces évaluations sont celles de la commission des lois du Sénat (rapport sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXIème siècle)

(C) Trois règlements européens s'appliquent en matière de divorce : le règlement « Bruxelles II bis » organise le droit de visite transfrontière, le règlement n°1259/2010 dit « Rome III » et le règlement 4/2009 du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires.

(D) Source : Gazette du Palais, 2 mai 2017, n°17, entretien avec Alexandre BOICHE, avocat au Barreau de Paris.

Cette évaluation devrait également être statistique : il est nécessaire d'établir la proportion de divorces réalisés selon cette nouvelle procédure depuis son entrée en vigueur en tenant compte du nombre de cas où l'enfant a demandé à être entendu par le juge. Il convient également de connaître, pour une juste évaluation de ses effets, la part de ces divorces ayant donné lieu, ultérieurement, à une saisine du juge. Cela s'inscrit dans le cadre plus général de l'amélioration du suivi statistique des séparations demandée par le HCFEA et à laquelle le CESE souscrit.

Enfin, les doutes sur la force exécutoire à l'étranger de la convention doivent être levés et le bilan financier de la réforme doit être établi.

Conclusion

La séparation est un moment intime dans la vie d'un couple. Ses causes en sont multiples, endogènes ou exogènes à celui-ci. Il ne s'agit ni de ne les ignorer, ni de les minimiser.

Dans le cadre de cet avis, le CESE s'est attaché aux conséquences de la séparation des parents sur tous les enfants, que leurs parents aient été mariés, pacsés ou non, et où qu'ils demeurent.

Pour tout enfant, la séparation de ses parents est un moment où il se pose de multiples questions, un moment où ses repères sont chamboulés. Son univers est remis en cause.

La loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle permet une séparation par consentement mutuel sans juge, sans doute plus rapide pour les parents. Elle a été adoptée sans étude d'impact préalable et, si peu de temps après son entrée en vigueur, il est difficile d'en mesurer les effets. Il est apparu toutefois que l'engagement écrit demandé à l'enfant pouvait faire porter sur ses épaules un sentiment de responsabilité quant à la décision finale de ses parents.

Tous les enfants doivent voir leurs besoins fondamentaux pris en compte.

Dès lors, il est de notre responsabilité collective de mettre en place les procédures juridiques qui permettront de protéger ses intérêts et ses droits. Pour le CESE, des améliorations sont possibles, pour s'assurer que les droits de l'enfant seront respectés.

L'avis met l'accent sur la prévention des conflits entre les parents. Ils peuvent, quand ils durent et qu'ils s'aggravent, être dangereux pour l'enfant. Les préconisations du CESE visent toutes les situations, quelle que soit la nature de l'union, et y compris celles où, en apparence, les choses semblent se passer de manière apaisée.

Prévenir les conflits c'est éviter une saisine ultérieure de la justice familiale et ainsi lui permettre de réserver son temps au traitement des séparations conflictuelles.

Pour cela, il est essentiel que les parents se posent ensemble les bonnes questions sur l'organisation de la vie quotidienne et trouvent les compromis au seul bénéfice de l'enfant. En cela, ils doivent être informés, aidés par des professionnel.le.s aguerri.e.s. C'est la garantie que l'enfant se sentira rassuré sur son avenir et grandira dans les meilleures conditions possibles.

« Car l'enfant doit être notre souci, savez-vous pourquoi ? vrai non ? l'enfant s'appelle l'AVENIR »

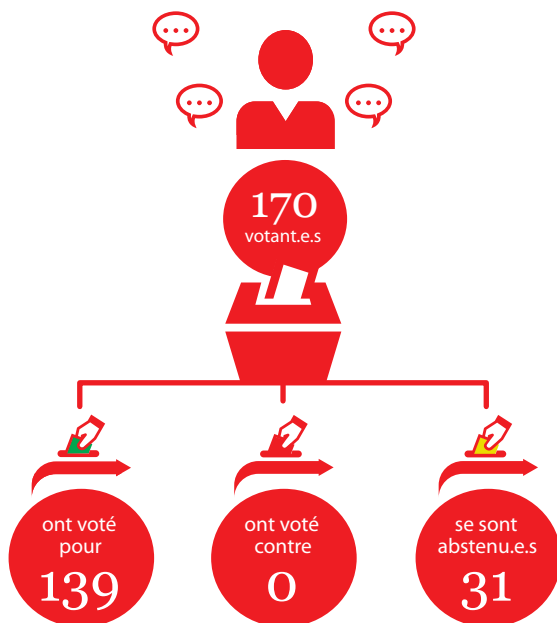
Victor Hugo

Déclarations des groupes

À VENIR

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Pascale Coton et Geneviève Roy



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental
le 24 octobre 2017

DÉTAIL DU SCRUTIN À VENIR

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

✓ **Présidente** : Aminata KONÉ

✓ **Vice-présidents** : Étienne CANIARD, Michel CHASSANG

☐ **Agriculture**

✓ Anne GAUTIER

☐ **Artisanat**

✓ Pascale MARTEAU

☐ **Associations**

✓ Jean-François SERRES

☐ **CFDT**

✓ Marie-Odile ESCH

✓ Catherine PAJARES Y SANCHEZ

☐ **CFE-CGC**

✓ Sabrina ROCHE

☐ **CFTC**

✓ Pascale COTON

☐ **CGT**

✓ Jacqueline FARACHE

✓ Jean-François NATON

☐ **CGT-FO**

✓ Philippe PIHET

✓ Josette RAGOT

☐ **Coopération**

✓ Christian ARGUEYROLLES

☐ **Entreprises**

✓ Sophie DUPREZ

✓ Stéphanie PAUZAT

✓ Geneviève ROY

☐ **Environnement et nature**

✓ Agnès POPELIN

☐ **Mutualité**

✓ Étienne CANIARD

☐ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Antoine DULIN

☐ **Outre-mer**

✓ Didier GUÉNANT-JEANSON

✓ Sarah MOUHOUSSE

☐ **Personnalités qualifiées**

✓ Sylvie CASTAIGNE

✓ Jean-Jacques ELEDJAM

✓ Marie-Aleth GRARD

✓ Laure LECHATELLIER

✓ Françoise RUDETZKI

✓ Véronique SÉHIER

☐ **Professions libérales**

✓ Michel CHASSANG

☐ **UNAF**

✓ Marie-Andrée BLANC

✓ Aminata KONÉ

☐ **UNSA**

✓ Martine VIGNAU

☐ **Personnalités associées**

✓ Marie-Josée AUGÉ-CAUMON

✓ Fatma BOUVET de la MAISONNEUVE

✓ Edouard COUTY

✓ Jean-François LE GRAND

✓ Estelle MOLITOR

✓ Ernestine RONAI

✓ Christian SAOUT

✓ Christine TELLIER

N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions

En vue de parfaire son information, la section des affaires sociales et de la santé a successivement entendu :

- ✓ **Mme Geneviève AVENARD**
Défenseure des enfants ;
- ✓ **Mme Cécile MARC**
Secrétaire générale adjointe du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge ;
- ✓ **M. Didier MALINOSKY**
Juge aux affaires familiales au TGI de Paris ;
- ✓ **M. Benoit BASTARD**
Sociologue, directeur de recherche émérite au CNRS - membre de l'Institut des sciences sociales du politique de l'Ecole normale supérieure de Cachan ;
- ✓ **Mme Pauline DOMINGO**
Sous-directrice du département enfance, jeunesse et parentalité à la CNAF ;
- ✓ **Mme Mélanie SUPLOT-DAMPURE**
Coordinatrice des travaux sur la parentalité à la CNAF ;
- ✓ **M. Bernard GOLSE**
Chef du service de pédopsychiatrie de l'hôpital Necker-Enfants malades ;
- ✓ **M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG**
Ancien président du Tribunal pour enfants de Bobigny ;
- ✓ **Mme Marie-Christine D'AVRINCOURT**
Directrice de l'Agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires (ARIPA) ;
- ✓ **Mme Bénédicte GOUILLY-FROSSARD**
Directrice adjointe de l'Agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires (ARIPA) ;
- ✓ **Mme Barbora BRLAYOVA**
Conseillère technique à la CNAF ;

Auditions sous forme de table ronde

- ✓ **Mme Eliane LARBOULETTE**
Présidente de la Fédération syndicale des familles monoparentales ;
- ✓ **Mme Emmanuelle MORAEL**
Chargée de mission à la Fédération française des espaces rencontres pour le maintien de la relation parents-enfants ;
- ✓ **Mme Marie-Luce NICHOLSON**
Administratrice de l'Association pour la médiation familiale (APMF) ;

Entretiens

- ✓ **Maître Kadija AZOUGACH**
Avocate au Barreau de Paris ;
- ✓ **Mme Bénédicte MAUFRAIS**
Présidente de l'Association nationale des conseillers conjugaux et familiaux (ANCCF) ;
- ✓ **Mme Caroline KRUSE**
Conseillère conjugale et familiale ;
- ✓ **Maître Céline CADARS-BEAUFOR**
Avocate à la Cour, spécialiste en droit de la famille, des personnes et de leur patrimoine ;
- ✓ **M. Edouard DURAND**
Juge des enfants au Tribunal de Bobigny ;
- ✓ **Mme Karen SADLIER**
Docteure en psychologie clinique ;
- ✓ **Mme Guillemette LENEVEU**
Directrice générale de l'UNAF ;
- ✓ **Mme Nathalie SERRUQUES**
Chargée de mission à l'UNAF ;
- ✓ **Mme Isabelle GRIMAUULT**
Directrice de l'enfance et de la famille à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ✓ **Mme Catherine LESTERPT**
Sous-directrice adjointe de l'enfance et de la famille à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ✓ **Mme Françoise ORDENER**
Chargée de mission au Bureau familles et parentalité à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ✓ **M. Jean-François PIERRE**
Adjoint au chef du Bureau familles et parentalité à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ✓ **Mme Laurine BRICARD**
Chargée de mission au Bureau familles et parentalité à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ✓ **M. Loïc TANGUY**
Chargé de mission au Bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ✓ **Mme Ernestine RONAI**
Responsable de l'Observatoire départemental de Seine-Saint Denis des violences envers les femmes, personnalité associée au CESE ;

Associations consultées

- ✓ **Fédération Nationale Solidarité Femmes**
- ✓ **SOS les MAMANS**
- ✓ **SOS PAPA**

N° 3 LA MEDIATION FAMILIALE

La médiation permet de diminuer la conflictualité des relations entre les parents, de rétablir la communication et de bonnes relations et de trouver un compromis sur l'organisation de la coparentalité sur le long terme.

La recherche de consensus et le développement de la médiation sont encouragés par le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne¹. La convention européenne du 25 janvier 1996 sur l'exercice des droits des enfants conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe encourage la recherche d'un accord afin de prévenir ou de résoudre les conflits et d'éviter des procédures judiciaires. La directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation civile et commerciale, qui s'applique en matière familiale, impose aux Etats-membres de prévoir la possibilité de recourir à la médiation dans les litiges et de donner un caractère exécutoire aux accords qui en sont issus. La directive impose en outre d'instaurer la médiation dans les litiges transfrontaliers, en particulier dans les cas de séparation familiale. Certains pays imposent la recherche systématique d'un accord avant de saisir le juge (en Norvège et, dans une moindre mesure en Suède, en Finlande et aux Pays-Bas). D'autres pays encouragent le recours à la médiation (Royaume-Uni, Espagne, France), alors qu'elle reste peu développée dans l'Europe du sud et de l'est.

Le médiateur est un tiers qui aide les parties à gérer le conflit familial. Les points essentiels de l'exercice sont l'impartialité, la neutralité et le respect du projet des personnes accompagnées. Les personnes doivent être volontaires pour suivre cet accompagnement de 3 à 6 séances en moyenne. Il ne peut pas y avoir d'obligation d'accord entre les parties dans le cadre de la médiation familiale car il s'agit de permettre aux personnes de prendre elles-mêmes des décisions autonomes qui les engagent. Les médiateurs familiaux sont formés, agréés et supervisés.

Une enquête réalisée par la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF) auprès de parents et de médiateurs montre que la médiation conduit à un résultat positif dans 64 % des cas : elle aboutit dans 48 % à un accord et dans 16 % à une amélioration significative pour les parents². L'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) considère que la médiation permet également d'éviter en partie la judiciarisation des séparations³. Elle permet des audiences plus courtes et moins fréquentes avec moins de demandes de révision des jugements. Elle facilite aussi un meilleur respect des obligations alimentaires grâce à des relations mieux préservées. Des études complémentaires de recherche et d'évaluation pourraient être réalisées sur l'apport de la médiation familiale, notamment pour apprécier l'amélioration de la qualité du lien parent/enfant et l'exercice conjoint de

1 Catherine Collombet, « Consensus et médiation dans les séparations parentales en Europe », *Politiques sociales et familiales*, n°117, septembre 2014.

2 Barbosa, C., Domingo, P., « La médiation familiale activités des services, usagers et effets sur la résolution des conflits », *Politiques sociales et familiales*, n°103, 2011, p. 85-91.

3 Inspection générale des affaires sociales, *Evaluation de la politique de soutien à la parentalité*, 2013.

l'autorité parentale, la baisse du taux de saisine du juge ou les causes de non-recours à la médiation.

La Direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ont réalisé ces dernières années, notamment à l'occasion de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, un effort significatif de développement des services de médiation familiale. Pourtant, les services de soutien à la parentalité restent encore très inégalement répartis sur le territoire et souffrent d'un manque de structuration globale, et cela malgré la mise en place de schémas départementaux des services aux familles⁴. Le secteur de la médiation familiale connaît surtout une très grande fragilité financière du fait de ses multiples co-financements nationaux et locaux. La médiation est financée à 85 % par la CNAF, sur son budget d'action sociale hors prestations légales, ainsi que par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), et, dans une moindre mesure, par des fonds publics des ministères chargés des affaires sociales et de la Justice et des collectivités territoriales. La CNAF est le principal financeur avec 29 millions d'euros versés, 350 médiateur.ice.s familiaux.ales conventionné.e.s, pour 20 000 médiations familiales annuelles. Au total, ce sont environ 1 000 médiateur.ice.s conventionnés qui exercent en France pour un volume d'activité de 350 équivalents temps pleins dans des structures publiques ou associatives. Une partie de l'activité des médiateurs s'exerce aussi en libéral. Le nombre de médiations proposées reste toutefois inférieur aux besoins recensés et l'Etat apparaît de moins en moins présent dans cette politique publique.

⁴ *Guide d'élaboration du schéma départemental de service aux familles*, Direction générale de la cohésion sociale, juin 2015.

N° 4 MODÈLE DE FORMULAIRE D'INFORMATION DES ENFANTS MINEURS DANS LE CADRE D'UN DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL PAR ACTE SOUS SIGNATURE PRIVÉE CONTRESIGNÉ PAR AVOCATS, DÉPOSÉ AU RANG DES MINUTES D'UN NOTAIRE

Je m'appelle [prénoms et nom]

Je suis né(e) le [date de naissance]

Je suis informé(e) que j'ai le droit d'être entendu(e), par le juge ou par une personne désignée par lui, pour que mes sentiments soient pris en compte pour l'organisation de mes relations avec mes parents qui souhaitent divorcer.

Je suis informé(e) que j'ai le droit d'être assisté(e) d'un avocat.

Je suis informé(e) que je peux être entendu(e) seul(e), avec un avocat ou une personne de mon choix et qu'il sera rendu compte de cette audition à mes parents.

J'ai compris que, suite à ma demande, un juge sera saisi du divorce de mes parents.

Je souhaite être entendu(e) :

OUI NON

Date

Signature de l'enfant

N° 5 BIBLIOGRAPHIE

American Psychiatric Association, *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (DSM-IV, « Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders »).

Archambault Paul, *Séparations et divorce : quelles conséquences sur la réussite scolaire des enfants ?*, Population et société, n°379, INED, mai 2002.

Association nationale des conseillers conjugaux et familiaux, *La pratique du conseil conjugal et familial : des professionnels pour toutes les étapes de la vie*, Hors-série de la revue Différences, avril 2013.

Association pour la médiation familiale, *La médiation au carrefour des séparations*, Tiers la revue de la médiation familiale, n°15, avril 2016.

Auvigne François, Dumuis François, Pécaut-Rivolier Laurence, Guedj Jérôme, Sueur Catherine, Maizy Marie-Bénédicte, Domenjoz Irène, Bignalet Isabelle, *Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires*, rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires, septembre 2016.

Bastard Benoit, *A qui profite la nouvelle loi sur le divorce ?*, Le Huffington Post, 3 janvier 2017.

Bastard Benoit, *Une nouvelle police de la parentalité ?* Enfance, famille, générations n° 5, 2006.

Bastard Benoit, *Médiation familiale : une profession qui peine à trouver son public*, Informations sociales 2012/2 (n° 170), p. 66-73.

Barbosa Céline, Domingo Pauline, Renouard Sonia, Mathivet Amandine, Saint-Macary Emilie, *La médiation familiale : les services, les bénéficiaires et les non-recourants*, Dossier d'Etude n°176, CNAF, 2015.

Berger Maurice, *Le droit d'hébergement du père concernant un bébé*, août 2003, ce texte développe un article paru dans la Revue Dialogue, 2002, n°155, p.90-104.

Bonnet Carole, Garbinti Bertrand, Solaz Anne, *Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs*, Couples et familles, Insee Références, Edition 2015, décembre 2015.

Buisson Guillemette, Lapinte Aude, *Les structures familiales en France: comparaison entre le recensement, l'enquête famille et logements et l'enquête emploi*, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales de l'INSEE, mai 2017.

Buisson Guillemette, Lapinte Aude, *Vivre dans plusieurs configurations familiales*, Insee Première n° 1647, mai 2017.

Carrasco Valérie et Dufour Clément, *Les décisions des juges concernant les enfants de parents séparés ont fortement évolué dans les années 2000*, Infostat Justice n°132, janvier 2015.

Casey Jérôme, *Le nouveau divorce par consentement mutuel : une réforme en clair-obscur*, AJ Famille, 2017 p.14.

Centre européen d'études et de recherches en droit de la famille et des personnes (CEFAP), *Les plans parentaux extrajudiciaires*, rapport au Défenseur des droits, février 2016.

CEPEJ, *Rapport sur les Systèmes judiciaires européens : efficacité et qualité de la justice*, Edition 2014 (2012).

Chauveau Véronique, *Le plan parental*, dans *Enfant et conflit conjugal*, dossier AJ famille, mai 2013.

Cohu Michel et Labib Fatim, *Les familles monoparentales à l'épreuve des transformations sociales*, avis du Conseil économique, social et environnemental de la région Centre, décembre 2012.

Collombet Catherine, *Consensus et médiation dans les séparations parentales en Europe*, Politiques sociales et familiales, n°117, septembre 2014.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, résolution 1714 sur les enfants témoins de violences domestiques, 12 mars 2010.

Sous la direction de Coutanceau Roland et Dahan Jocelyne, *La parole de l'enfant, La vérité sort-elle toujours de la bouche des enfants ?*, Dunod, 2016.

Cretin Laurette, *L'opinion des Français sur la justice*, Infostat Justice n°125, janvier 2014.

Le Défenseur des droits, *L'enfant et sa parole en justice*, rapport d'activité 2013.

Le Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité*, 2016.

La Défenseure des enfants, *Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles*, rapport thématique 2008.

La Défenseure des enfants, *Rapport annuel d'activité*, 2010.

Direction générale de la cohésion sociale, *Guide d'élaboration du schéma départemental de service aux familles*, juin 2015.

Direction générale de la cohésion sociale, *Rapport sur la protection maternelle et infantile, soutien à la fonction parentale, protection de l'enfance et modes d'accueil*, mai 2016.

Domingo Pauline, Barbosa Céline, *La médiation familiale : activités des services, usagers et effets sur la résolution des conflits*, Politiques sociales et familiales, n°103, 2011.

Durand Edouard, *La vie de l'enfant après la séparation des parents : illustrations concrètes par un juge des enfants*, AJ Famille, 2010, p.18.

Durand Edouard, *Violences conjugales et parentalité : protéger la mère, c'est protéger l'enfant*, dans *Enfant et conflit conjugal*, dossier AJ famille, mai 2013.

Eydoux Anne et Letablier Marie-Thérèse, *Familles monoparentales et pauvreté en Europe : quelles réponses politiques ? L'exemple de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni*, Politiques sociales et familiales n°98, décembre 2009.

Fédération Française des Espaces de Rencontre, *Rapport d'activité*, 2016.

Fontaine Maëlle, Stehlé Juliette, *Les parents séparés d'enfants mineurs : quel niveau de vie après une rupture conjugale ?*, Politiques sociales et familiales n°117, septembre 2014.

Gatto Caroline, *L'enfant face aux violences conjugales*, dans *Enfant et conflit conjugal*, dossier AJ famille, mai 2013.

Gayet Jean-Christophe, *Le coût des enquêtes sociales, des expertises et l'impact sur leur qualité*, Actualité juridique famille, septembre 2013, n°9, p.473.

Golse Bernard, *Résidence alternée : point de vue d'un pédopsychiatre*, AJ Famille, janvier 2012

Haut Conseil de la Famille, *Les ruptures familiales*, avril 2014.

Haut Conseil de la Famille, *actes du colloque du Haut Conseil de la Famille, Les ruptures familiales : affaires publiques, affaire privée ?*, juin 2015.

Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age, *Nouveaux éléments d'informations sur les pensions alimentaires pour les enfants depuis le rapport du Haut Conseil de la famille sur les Ruptures familiales*, avril 2014.

Haute autorité de santé (HAS), *préparation à la naissance et à la parentalité, les bonnes pratiques, les recommandations de la HAS*, novembre 2005.

Houzel Didier, *Les enjeux de la parentalité*, Edition Erès, 1999.

INSEE, *Mariages-Pacs-Divorces*, édition 2017, Insee Référence.

INSERM, *Santé des enfants et des adolescents, propositions pour la préserver*, 2009.

INSERM, *Troubles des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, 2005.

Inspection générale des affaires sociales, *Evaluation de la politique de soutien à la parentalité*, 2013.

Lapinte Aude, *Un enfant sur dix vit dans une famille recomposée*, Insee Première n° 1470, octobre 2013.

Leclair Agnès, *Les souffrances des enfants du divorce*, Le Figaro, février 2011.

Martin Claude, *Des effets du divorce et du non-divorce sur les enfants*, Recherches et Prévisions, n°89, CAF, 2007.

Rapport sur *La démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*, remis par le Dr Marie-Paule Martin-Blanchais à Mme Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017.

Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, *Service aux familles, Guide d'élaboration du schéma départemental*, juin 2015.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé et le Ministère de la Justice, *rapport sur les réflexions du groupe de travail sur la coparentalité : « Comment assurer le respect de la coparentalité entre parents séparés »*, janvier 2014.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Ministère de la Justice, Ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, *dossier de presse sur l'Agence de Recouvrement des Impayés des Pensions Alimentaires*, janvier 2017.

Ministère de la Justice, *Les chiffres clés de la justice*, 2015 et 2016.

National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), *les Comptes rendus de l'académie américaine des sciences*, 5 juin 2017.

Neyrand Gérard, *La résidence alternée ou le défi de la coparentalité*, Politiques sociales et familiales, Dossier « La résidence alternée », n°117, septembre 2014.

Observatoire des inégalités, *Portrait social des familles monoparentales*, 2016.

Organisation mondiale de la santé, Division de la santé mentale et de la prévention des toxicomanies, *Life skills education for children and adolescents in schools*, 1993.

Organisation des Nations Unies, 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*, 2013.

Organisation des Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, janvier 2016.

Paediatric child health, *La promotion de la santé mentale pour les enfants de parents qui se séparent*, mai-juin 2000.

Régnier-Loilier Arnaud, *Quand la séparation des parents s'accompagne d'une rupture du lien entre le père et l'enfant*, Population et Sociétés, INED, mai 2013.

Rivière Dominique, et Ronai, Ernestine, *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, avis du CESE, mars 2017.

Rosenczweig Jean-Pierre, Youf Dominique et Capelier Flore, *De nouveaux droits pour les enfants ? Oui... dans l'intérêt même des adultes et de la démocratie*, travaux préparatoires au projet de loi Famille, Groupe de travail « De nouveaux droits pour les enfants », Rapport remis à sa demande à Mme Dominique Bertinotti le 29 janvier 2014.

Rouyer Véronique, *Coparentalité : un mythe pour quelles réalités ?*, Empan, n°72, 2008/4.

Sellenet Catherine, *Approche critique de la notion de « compétences parentales »*, La revue internationale de l'éducation familiale 2009/2 (n°26), p. 95-116.

Serres Jean-François, *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, avis du CESE, 28 juin 2017.

Tasca Catherine et Mercier Michel, rapport d'information du Sénat au nom de la commission des lois, *Justice aux affaires familiales : pour un règlement pacifié des litiges*, 26 février 2014.

Thélot Claude, Bourreau-Dubois Cécile, Chambaz Christine, *Les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour améliorer la connaissance*, rapport d'un groupe de travail du Cnis rattaché à la commission Démographique et questions sociales, mars 2016.

Thouret Sylvain et Avena-Robardet Valérie, *Divorce par consentement mutuel judiciaire (lorsque le mineur demande à être entendu)*, AJ Famille, 2017, p.130.

Union des Familles en Europe (UFE), *Les enfants du divorce*, février 2011.

Union nationale des associations familiales, *Coéduquer son enfant quand on est séparé : Exercice de la coparentalité dans la vie quotidienne et dans les relations avec l'École*, Etude qualitative n°9, mai 2014.

Union nationale des associations familiales, *Violences conjugales*, Réalités familiales, n°90, 2010.

Union nationale des associations familiales, *La place de l'enfant dans la médiation familiale*, Réalités familiales, n°92-93, 2010.

Union nationale des associations familiales, Réseau national des observatoires des Familles, *Etre père aujourd'hui*, Note de synthèse n°8, juin 2016.

Vion Pascale, *Combattre toutes les violences faites aux femmes, des plus visibles aux plus insidieuses*, Les études du Conseil économique, social et environnemental, novembre 2014.

N° 6 SIGLES

APMF	Association pour la médiation familiale
ARIPA	Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires
ASF	Allocation de soutien familial
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CEEE	Contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNIDFF	Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles
CNSP	Conseil national du soutien à la parentalité
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DVH	Droit de visite et d'hébergement
EICCF	Etablissement d'information, de consultation et de conseil familial
FENAMEF	Fédération nationale de la médiation familiale
GIPA	Garantie contre les impayés de pensions alimentaires
HAS	Haute autorité de santé
HCF	Haut conseil de la famille
HCFEA	Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
JAF	Juge aux affaires familiales
MSA	Mutualité sociale agricole
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PMI	Protection maternelle et infantile
REAAP	Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
UFE	Union des familles en Europe
UNAF	Union nationale des associations familiales

Dernières publications de la section des affaires sociales et de la santé



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411170020-001017 - Dépôt légal : octobre 2017

Crédit photo : iStock



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®

LES AVIS DU CESE



Les séparations parentales concernent un nombre croissant de familles. La coparentalité est, en France, un principe fondamental, posé par la loi au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant. Si la séparation met un terme à la relation du couple, la relation parentale perdure.

La manière dont se déroule la séparation, les tensions familiales qui l'entourent ainsi que l'environnement de vie après la rupture peuvent avoir des conséquences importantes sur la santé, le bien-être et la scolarité des enfants. Si des enfants peuvent se trouver en situation de risques, c'est, bien souvent parce que le conflit entre les parents s'est installé et aggravé au point de capter toute leur attention.

Avec cet avis, réalisé dans le cadre d'un partenariat avec le Défenseur des droits, le CESE présente ses propositions pour favoriser un exercice apaisé de la coparentalité associant, dans l'intérêt de l'enfant, chacun des deux parents. Les préconisations du CESE ont également pour objectif d'aider les parents à anticiper les difficultés qu'ils pourront rencontrer : il s'agit de garantir aux enfants un cadre sécurisé après la séparation et de s'assurer que la justice familiale interviendra dans tous les cas où cela est nécessaire.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr