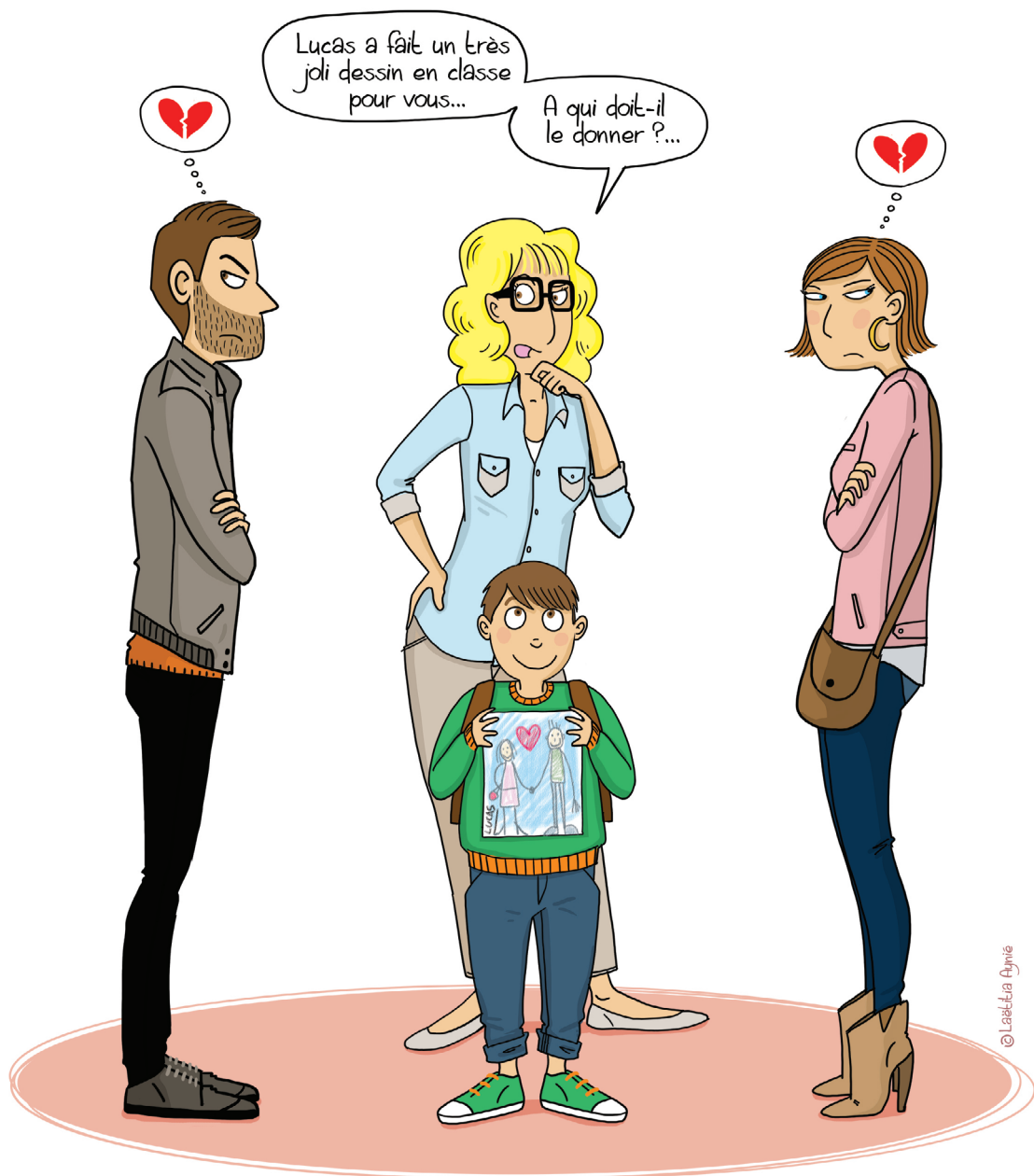




Les conséquences des séparations parentales sur les enfants

Pascale Coton et Geneviève Roy

2017-20

NOR : CESL1100020X

Vendredi 27 octobre 2017

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.

Introduction	10
I - MIEUX CONNAÎTRE LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DES SÉPARATIONS SUR LES ENFANTS	12
A - Connaître les effets des séparations sur la vie des enfants	14
B - Informer et accompagner les parents dans l'exercice de leurs responsabilités	16
1. Préparer les futurs parents à l'exercice de leurs responsabilités	16
2. Accompagner les parents qui rencontrent des difficultés lors de la séparation	19
3. Faciliter l'exercice de la coparentalité dans la scolarité	23
C - Prendre en compte les conséquences des séparations sur le niveau de vie des familles	24
II. SE DONNER LES MOYENS DE VEILLER PLUS EFFICACEMENT AU RESPECT DES BESOINS FONDAMENTAUX DES ENFANTS	29
A - Protéger l'intérêt supérieur de l'enfant par un cadre stable et sécurisant	31
1. Etablir, pour toutes les séparations de couple avec enfant, un « plan de coparentalité » protecteur des besoins fondamentaux de l'enfant	31
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	34
3. Exclure les situations de violence du champ du consentement mutuel et de la médiation	36
B - Evoluer vers des décisions mieux comprises et adaptées à la situation de l'enfant	37
1. Mieux partager les informations sur la situation de l'enfant	37
2. Prendre en compte l'âge de l'enfant pour l'organisation de sa vie quotidienne	39
3. Renforcer les moyens de la justice familiale et l'application des décisions judiciaires	40
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	41
5. Accompagner les parents dans la mise en œuvre des décisions de la justice	42
Conclusion	46

DÉCLARATIONS DES GROUPES	48
SCRUTIN	64
ANNEXES	66
N° 1 Composition de la section des affaires sociales et de la santé	66
N° 2 Liste des personnes auditionnées	68
N° 3 La médiation familiale	71
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	73
N° 5 Bibliographie	74
N° 6 Sigles	79



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.

Davantage 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.

Informier 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.ales, 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.e par le.la 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.de la 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.une 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.une enfant à charge et, d'après le Haut Conseil de la famille², plus de 315 000 enfants sont concerné.e.s par la séparation de leurs parents. L'âge moyen des enfants mineur.e.s 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.e 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.le, 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/la 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/la 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/la 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/la 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 leur 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% d'entre eux 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 aux 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 3 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.e 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 Établissements 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.rice.s spécialisé.e.s et/ou des professionnel.le.s qualifié.e.s. 27 582 enfants y ont été accueilli.e.s 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.la 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.de la juge, prévu par la loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} 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 chef.fe.s 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 un.e 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 toutes 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 déclarant.e.s 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.ne 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/la 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/la créancier.ère en cas de défaillance du/de la débiteur.rice.

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/à la 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 sur 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 acteurs.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 celles des soins de santé ou de 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.e s'il.elle 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.à la mineur.e « *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/elle est en position de décider lui-même de l'organisation de la coparentalité après la séparation, même si, bien souvent, il/elle souhaite exprimer ses préférences (et qu'il/elle acceptera d'autant plus la décision le/la concernant qu'il/elle 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 tiers (médiateur.ice, 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.de la juge pénal.e ou du.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, elles 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.de la 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.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.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 par exemple pas 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 14^{ème} sur 28 en ce qui concerne le budget de la justice, soit deux fois moins qu'en Allemagne (146 euros). Elle arrive à la 23^{ème} place sur 28, pour ce qui est de la part du PIB consacrée à la justice (0,22%) et, avec 10 juges professionnel.le.s pour 100 000 habitant.e.s, se classe à la 24^{ème} place pour ce qui est des effectifs. Le droit de la famille, qui représente plus de la moitié (53,1%) des affaires nouvelles devant la justice en 2015, se heurte de plein fouet à cette réalité. Alors que la justice familiale est, pour beaucoup de nos concitoyen.ne.s, 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, le.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.

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 juge 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 «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.e par le la juge. Cela placerait l'enfant dans une situation délicate vis-à-vis de ses parents car c'est finalement sur lui.elle que pèserait le choix de la procédure (si il.elle demande à être entendu.e, la procédure est judiciairisée, ce qu'a priori les parents ne souhaitent pas). En pratique, il est prévu que les parents informeront leur enfant de la possibilité d'être entendu.e par un.e juge, en lui soumettant un formulaire (pièce jointe). Ce document, jugé inadapté à la compréhension d'un.e jeune enfant, ne permettrait pas d'écartier 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'État^(B).

Il demeure enfin des doutes sur la force exécutoire de la convention dans un État 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 État 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'agit 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 XXI^{ème} 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.e 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.de la 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

Agriculture

Les séparations parentales touchent toutes les catégories socio-professionnelles, dans toutes les régions françaises. Pour une entreprise agricole, les conséquences sont particulièrement difficiles car cela implique une réorganisation très importante du travail et cela peut même entraîner une mise en péril de l'outil de production. C'est un événement douloureux qui nécessite un accompagnement spécifique dans notre secteur.

Les conséquences sur les enfants en revanche sont à prendre en considération de la même manière que dans toutes les familles.

L'avis est très intéressant mais aurait mérité des délais plus importants et surtout la fixation plus précise de notre cadre de travail.

Nous avons trop peu discuté de l'intérêt supérieur de l'enfant ; c'est une question essentielle que nous aurions dû approfondir. Sa prise en compte est déterminante pour mesurer les conséquences de tout changement dans la vie d'un enfant et ensuite prendre les mesures les plus adaptées.

Il est finalement beaucoup question des parents dans cet avis qui devait aborder la question des enfants. Comme le précise le texte, nous manquons de données sur les effets des séparations sur les enfants, nous approuvons la recommandation appelant à coordonner des études sur le sujet.

Nous approuvons également la recommandation à mettre en place des aides à la parentalité car il est difficile d'être parent, seul ou en couple. Il faut aussi ensuite accompagner le plus possible les couples qui se séparent. Dans ce cadre, les actions de médiation qui visent à maintenir les liens parents-enfants et à aider les parents à assumer leur rôle dans l'intérêt des enfants sont toujours bénéfiques. Nous encourageons par ailleurs le développement d'autres dispositifs financés par les CAF et les MSA tels que les Espaces de rencontre ou les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) qui participent également au soutien à la parentalité.

Enfin, nous approuvons la mise en place d'un plan de coparentalité si cela permet effectivement de réduire certaines situations conflictuelles.

Le groupe de l'agriculture a voté en faveur de cet avis.

Artisanat

Un couple sur trois se sépare, et dans près de la moitié des cas, ils ont un jeune enfant à charge. Toutes les séparations ne sont pas conflictuelles ; c'est même le contraire, le plus souvent.

Pour autant, chaque séparation a des répercussions sur l'enfant au moins dans l'organisation de sa vie quotidienne ; et certaines peuvent être à la source de fragilités venant affecter le déroulement de sa scolarité et parfois même sa santé.

Dès lors, il est essentiel de réfléchir aux moyens de protéger les intérêts de l'enfant, en anticipant le plus possible les difficultés qui pourraient surgir après la séparation.

Pour cela, l'avis propose de développer, en amont, une véritable politique de soutien à l'exercice de la parentalité et d'accompagnement du couple dans les difficultés qu'il rencontre.

Il rappelle à cet égard qu'il existe une diversité de structures d'appui et d'espaces de dialogue ; toutefois, bien souvent les parents en méconnaissent l'existence, l'utilité ou ignorent les démarches à entreprendre pour les solliciter. Aussi serait-il nécessaire de diffuser largement l'information sur ces ressources disponibles et d'en garantir l'accès à tous sur l'ensemble du territoire.

L'enjeu est important puisqu'il s'agit de favoriser des relations apaisées dans le couple y compris si la vie commune doit prendre fin, mais aussi de l'accompagner dans l'exercice de ses responsabilités parentales.

L'avis propose également de faire évoluer les modalités de la procédure de séparation afin de mieux anticiper « l'après » dans l'intérêt de l'enfant. Ainsi, les actuelles « conventions » inscrites dans les divorces amiables, seraient remplacées par des « plans de coparentalité ».

Il s'agit de mettre les parents en situation de se poser toutes les questions relatives à l'organisation de leurs responsabilités respectives et d'apporter un maximum de réponses concrètes aux conditions de vie de l'enfant, autour d'un cadre structurant permettant d'éviter des différends ultérieurs qui sont autant de difficultés pour l'équilibre de l'enfant.

L'avis souligne enfin la question de l'impact financier des séparations.

Bien souvent en effet, la rupture de la vie conjugale pèse négativement sur le niveau de vie des parents et par ricochet sur les enfants.

Si les allocations familiales et l'attribution d'une pension alimentaire ne peuvent suffire, le plus souvent, à compenser la perte de revenu, des évolutions en ces domaines seraient toutefois souhaitables. Ainsi, par exemple, la pension alimentaire devrait-elle mieux tenir compte des frais réels d'hébergement et de l'âge des enfants ; quant aux aides au logement (APL), leur répartition entre les deux parents devrait être rendu possible lorsqu'une garde alternée a été mise en place.

Le groupe de l'artisanat adhère pleinement à la logique préventive qui sous-tend l'ensemble des propositions de l'avis et il l'a voté.

Même s'il ne peut exister de solution-type, chaque cas étant particulier, ses propositions s'articulent autour de l'échange et du dialogue entre les parents ; bases essentielles pour prendre en compte les intérêts de l'enfant.

Le groupe de l'artisanat observe donc que de telles modalités ne sauraient s'appliquer dès qu'il existe une situation de violence au sein du couple ou à l'égard de l'enfant.

L'urgence de la réponse se situe alors au niveau de la protection des victimes et de l'enfant en particulier ; la question de l'exercice de la coparentalité ne pouvant, dans ce cas, qu'être traitée sur le plan judiciaire.

Associations

Les conséquences des séparations parentales sur les enfants s'inscrivent dans une double évolution : D'un côté une plus grande liberté dans la conjugalité, à la fois dans les types d'union mais aussi dans les modes de séparation : le consentement mutuel ne fait que progresser et la loi de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle rend possible ces divorces sans l'intervention du juge. Et d'un autre côté, une injonction à exercer l'autorité parentale de manière conjointe et d'assumer cette coparentalité, après une séparation, de façon stable et durable pour le bien supérieur de l'enfant.

Inscrites dans ce contexte, les conséquences négatives de la séparation des parents sur les enfants restent encore à mieux étudier. Il faut renforcer l'effort de recherche sur les effets des ruptures familiales pour améliorer le repérage et le diagnostic des difficultés.

Mais la nature de la relation existante entre les parents, la manière dont se déroule leur séparation ainsi que l'environnement de vie après la rupture sont des éléments déterminants. Parfois bénignes ces conséquences peuvent s'avérer importantes sur la scolarité et altérer durablement la santé de l'enfant. C'est pourquoi le groupe des associations adhère fortement à l'organisation de l'avis autour de deux axes majeurs : le soutien à la parentalité et la recherche du bien supérieur de l'enfant.

D'abord les politiques de soutien à la parentalité existent, elles doivent être effectives et accessibles. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. La reconnaissance et l'octroi des moyens nécessaires est indispensable à l'action vitale des associations déployées pour accompagner les parents qui rencontrent des difficultés : citons à ce titre les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement (REAPP), les Centres d'information et de défense des droits des femmes, les espaces de rencontre ou la médiation familiale.

Ensuite, pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, l'avis cherche à donner aux parents les moyens d'éviter le plus possible les différends futurs qui peuvent se répercuter négativement voire dangereusement sur l'enfant.

Le « plan de coparentalité » peut être une solution si, dans sa mise en œuvre, il donne bien l'occasion aux parents de prendre le temps de dialoguer, notamment pour organiser la façon dont les décisions seront prises sur les questions importantes. Concernant la délicate question de l'audition de l'enfant, le groupe des associations soutient l'attention centrale consistant à protéger l'enfant contre l'instrumentalisation de ses initiatives et de ses propos. Il partage les regrets, formulés en conclusion de l'avis, que les impacts d'un divorce sans juge n'aient pas été suffisamment évalués avant qu'il soit autorisé par la loi, notamment concernant la disposition qui fait de la demande de l'enfant à être entendu, un motif rendant impossible pour les parents de divorcer sans intervention du juge, ce qui peut faire peser sur ses épaules un sentiment de responsabilité quant à la décision finale de ses parents.

Enfin, ici comme si souvent dans nos avis, nous constatons l'importance d'améliorer les échanges et la coordination des informations entre différents intervenants pour appréhender avec justesse les situations complexes.

Notre groupe salue le travail de la section, des rapporteurs et de l'administration face à ces questions difficiles. Il a voté l'avis.

CFDT

315 000 enfants sont concernés par la séparation de leurs parents. Le contexte de la séparation, les caractéristiques de la relation entre parents séparés sont déterminants pour le bien être de ces enfants. La singularité inhérente à toute relation de couple jusqu'au constat de son échec ainsi que l'absence d'une définition consensuelle de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, laissent le champ ouvert à beaucoup de subjectivité et nos débats en ont été, selon nous, le reflet.

L'avis propose de renforcer le soutien à la parentalité en informant et en accompagnant les parents à l'exercice de leurs responsabilités pour permettre entre autres de prévenir au mieux les conséquences de ces séparations pour les enfants. Il s'agit bien pour la CFDT de renforcer et d'étendre les politiques publiques de soutien à la parentalité. À ce titre, nous souscrivons à la recommandation visant à l'élaboration d'un guide d'information afin d'aider les parents dans son exercice sur le long terme ainsi que celle visant à sensibiliser précocement, en milieu scolaire par exemple, à cette responsabilité.

Nous approuvons toutes les préconisations permettant de favoriser l'entente des parents et l'exercice apaisé de la coparentalité y compris l'accompagnement des parents qui rencontrent des difficultés. Ils doivent pouvoir avoir accès à des tiers formés et reconnus, institutionnels ou associatifs.

Nous soutenons toutes les mesures qui permettraient une meilleure prise en compte de la parole des enfants. Nous sommes favorables à mettre à disposition de tous les parents qui se séparent la trame « d'un plan parental » plus exhaustif que les conventions en vigueur leur permettant de fixer les modalités de l'exercice de leur coparentalité. En revanche, nous ne sommes pas favorables à ce qu'il soit imposé, en particulier aux couples non mariés.

Il est donc nécessaire de renforcer les moyens de la justice familiale pour qu'elle puisse être extrêmement rapide, notamment dans les cas de violences familiales. Il convient également d'agir pour harmoniser les délais de traitement d'un tribunal à l'autre pour garantir l'égalité des justiciables comme le propose l'avis.

Enfin, nous soutenons la proposition d'évaluer les conséquences de la réforme du divorce par consentement mutuel. Cette analyse doit être à la fois statistique, permettant de comptabiliser le nombre de divorces réalisés selon la nouvelle procédure, la part de ces divorces ayant donné lieu ultérieurement à la saisine du juge, et qualitative, pour apprécier objectivement les conséquences de la réforme sur les enfants. La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

La composition des familles évolue au fil du temps. Il existe aujourd'hui de nombreux couples non mariés qui ont des enfants. Les enfants ne décident pas de venir au monde. C'est le fruit d'une décision d'adultes ou tout du moins d'un acte entre deux adultes.

Le rôle des parents est d'élever et de protéger leurs enfants tout au long de leur vie.

Déclarations des groupes

Il est malheureusement des situations ou des événements qui amènent les couples à se séparer. Il est donc fondamental dans cette séquence particulière que l'intérêt de l'enfant soit préservé, car encore une fois, il a rarement demandé ce qui est en train de se passer.

Une séparation dans laquelle les parents se déchirent laissera une trace indélébile sur l'enfant. C'est pour éviter cela, que nous soutenons cet avis et plus particulièrement la proposition 6 avec la notion de plan de co-parentalité intégrée à la convention de séparation.

Nous espérons qu'au travers de cette piste nouvelle, de ce plan de co-parentalité l'intérêt supérieur de l'enfant sera enfin préservé dans le plus grand nombre de séparations.

Nous tenons à saluer le travail de la section et celui des deux rapporteuses de cet avis, Pascal Coton et Geneviève Roy Le groupe CFE-CGC a donc voté cet avis.

CFTC

À l'écoute des évolutions de notre société, attentifs aux nécessaires adaptations des règles juridiques face aux situations nouvelles, soucieux aussi de donner à nos concitoyens les repères d'une société organisée et protectrice, nous débattons aujourd'hui d'un sujet important, celui des conséquences des séparations parentales sur les enfants. Les chiffres sont là pour en souligner l'actualité. Tous types d'union confondus, près de 350 000 couples, soit un sur trois, se séparent chaque année dans notre pays. Dans la moitié des cas, le couple qui se sépare a un enfant à charge : 315 000 enfants sont ainsi concernés par la séparation de leurs parents. Ces séparations sont source de nombreux conflits; les séparations familiales sont à l'origine de 65% de l'activité des tribunaux de grande instance.

L'avis que nous examinons se structure de façon logique en deux parties :

- la nécessaire meilleure connaissance de ce phénomène qui grandit ;
- la mise au point de moyens et de procédures qui veillent au respect des besoins fondamentaux des enfants.

Sur la première partie de l'avis et sur l'éventail des quatre premières préconisations, la CFTC apporte son approbation. Préparer les futurs parents à l'exercice de leurs responsabilités est une oeuvre centrale. Pour se faire, l'implication des structures de l'Education nationale (préconisation 2), des professionnels de santé et de l'action sociale (préconisation 3), de l'école (préconisation 4) est bien utile. Cette action demande, en amont de ces acteurs, que soit valorisée la notion même de famille, lieu de base de la vie sociale et que soit soulignée, aux yeux des futurs conjoints, l'importance du mariage ou de l'union, comme expression d'une profonde communauté de vie et d'amour. Si les déchirements et les conflits font partie de la vie, l'amour aussi, qu'il faut promouvoir! L'aide apportée aux associations familiales et aux conseillers conjugaux et familiaux (lesquels peuvent agir de façon préventive et non pas en médiateurs hélas tardifs dans le processus de séparation) demande à être renforcée. Parce que regroupement direct des familles, ces associations, autant et davantage même que des acteurs publics ou para publics, sont en mesure de souligner aux futurs parents la responsabilité que contient leur engagement conjugal et leurs devoirs à l'égard des enfants à naître.

La deuxième partie de l'avis reçoit aussi l'approbation de la CFTC : garantir aux enfants un cadre sécurisé après la séparation ; donner à chaque situation particulière une réponse adaptée, qui se traduit par un plan de co-parentalité applicable à tous les parents en voie de séparation (préconisation 6). La CFTC approuve ce processus. Elle partage les interrogations de l'avis sur la loi établissant le « divorce sans juge », loi installée sans étude d'impact préalable. Elle s'associe aux souhaits d'une évaluation qualitative et quantitative de cette loi. Elle participe aux doutes sur la force exécutoire à l'étranger de la convention. Le juge aux affaires familiales doit pouvoir intervenir dans tous les cas où cela sera nécessaire. L'avis rend bien compte de ce besoin de renforcer le rôle du juge, notamment pour apprécier les réactions des enfants face à la séparation des parents (préconisation 11).

Dans cet esprit, la CFTC a voté cet avis.

CGT

La déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, en vigueur depuis janvier 2017, est critiquée par certains acteurs dont le Défenseur des Droits qui a sollicité le CESE pour en examiner les conséquences sur les enfants.

La loi satisfait-elle correctement les intérêts des deux parties et ceux des enfants concernés ? Le coût en est-il prohibitif ? Est-elle perçue positivement par les couples concernés ? L'avis du CESE arrive trop tôt pour avoir le recul nécessaire.

Le divorce par consentement mutuel, qui date de 1975, est perçu comme une grande avancée, dédramatisant des procédures où la faute de l'un ou de l'autre était systématiquement requise et traquée. À l'époque on n'avait pas le droit de se mettre d'accord... Il marque le début des bouleversements considérables qui ont donné lieu aux évolutions multiples des formes de vie familiale.

De nombreuses ruptures entraînent amertume, reproches, détresses sentimentales comme des conséquences matérielles importantes... Mais dans les cas de consentement mutuel, un certain nombre de points essentiels trouvent leur résolution pratique.

L'avis marque sa volonté d'étendre le recours de certaines obligations des parents mariés qui divorcent, aux parents non mariés qui n'ont contracté aucune obligation juridique l'un envers l'autre, ou des obligations allégées pour les parents pacés.

Au nom de « l'intérêt supérieur » de l'enfant et de « ses droits fondamentaux », il a été choisi de traiter les conséquences de toutes les séparations parentales sur les enfants. Vaste champ qui aurait dû être exploré et travaillé préalablement par un rapport suivi d'un avis. Au-delà des conséquences, les causes multiples de ces ruptures auraient dû être approfondies, elles ne sont pas toujours liées à la seule responsabilité des parents. La question sociale y tient une place prégnante en provoquant sur le chemin de la vie commune un certain nombre d'obstacles qui pèsent sur l'entente au quotidien, la stabilité des couples et le niveau de vie des enfants. Des enfants dont les parents sont privés d'emploi, en situation précaire, mal logés ou percevant le RSA voient leur « intérêt supérieur » et leurs « droits fondamentaux » bafoués.

Déclarations des groupes

Une démarche plus en prise avec les réalités sociales et sociétales actuelles aurait permis de préconiser des actions, mesures de prévention et droits nouveaux ne touchant pas à la seule responsabilité parentale mais prenant leur situation globale en compte.

Le prisme choisi pour cet avis ne l'a pas permis. Il cible les seuls parents en tentant un encadrement de leur séparation propre à soulever culpabilité et contraintes nouvelles, peu propices aux soutiens et aux apaisements nécessaires pour la bonne prise en compte des intérêts de leurs enfants. C'est pourquoi le groupe CGT s'est abstenu.

La CGT souhaite que ces questions importantes soient traitées ultérieurement en profondeur par le CESE.

CGT-FO

Nous ne pouvons plus parler d'un modèle familial unique construit autour d'un même lien de sang et appelé à assurer une stabilité et une histoire familiale commune sur plusieurs générations. Aujourd'hui, plusieurs façons de « faire famille » cohabitent ; dans un espace familial : on peut trouver des demi-frères, soeurs, des beaux-parents, des enfants adoptifs, etc.

Si ces évolutions interrogent nos repères, en déstabilisent certains, elles demandent surtout à être analysées et comprises, en particulier au regard des conséquences que les décompositions-recompositions familiales peuvent avoir sur la vie des enfants.

Comment leur assurer une certaine stabilité éducative, affective, psychologique dans un univers mouvant et où la reconstruction de repères partagés peut mettre du temps à se faire ?

Le groupe FO partage le sentiment que ces évolutions familiales peuvent encore se développer. Nous saluons cet avis qui a, dès le départ, mis l'accent sur l'importance « de développer et de coordonner les études scientifiques sur les conséquences des séparations sur les enfants ».

Il s'agit pour nous de dépassionner le débat sur les nouvelles manières de « faire famille » en le débarrassant des jugements de valeurs et en cherchant à comprendre comment l'action publique peut mettre l'enfant au cœur de son système de protection. Comme le suggère bien cet avis, cette protection peut prendre plusieurs formes ou des actions de sensibilisation, d'éducation, de prévention, de soutien financier peuvent compléter le travail des juges des affaires familiales qui veillent à ce que « la sauvegarde des intérêts de l'enfant » soit assurée lors des séparations.

Pour le groupe FO, le recours au JAF ne doit se faire que quand aucune entente entre les parents n'est possible ou que la situation l'exige. Pour notre groupe, ce recours au JAF doit pouvoir se faire dans des conditions satisfaisantes pour les justiciables. Ceci implique, entre autre, que le service public de la justice puisse être assuré de manière égalitaire sur tout le territoire. Dans ce sens la préconisation 14 nous semble être opérante.

Tous s'accordent à reconnaître que le budget du ministère de la Justice ne permet pas d'arriver à cette égalité de moyens, préalable indispensable à l'égalité de traitement.

En fonction des territoires, ce manquement au devoir de protection est encore plus flagrant pour notre groupe ; dès lors où le recours est sollicité, le service public de la justice doit pouvoir répondre.

Ceci implique des moyens matériels et humains ; pour FO, l'application de ce principe fait aussi partie de notre pacte républicain et aucune justification budgétaire ne devrait pouvoir l'affaiblir. Le groupe FO salue la qualité de travail de cet avis et l'a voté favorablement.

Coopération

30% des enfants mineurs ne vivent pas avec leurs deux parents, et les séparations parentales, un couple sur trois, sont en augmentation constante. L'union libre, de plus en plus fréquente, facilite les formalités de séparation, mais les enfants concernés n'ont pas les mêmes droits que ceux des parents mariés ou pacsés. Parallèlement il est possible de lire sur internet des publicités facilitant le divorce sans juge, en quinze jours. Là, on ne parie plus sur la stabilité des couples, et il conviendra de s'interroger sur les effets de la réforme du 1^{er} janvier 2017 sur le divorce par consentement mutuel.

Au final les enfants de parents mariés ou pas, devront s'adapter à un nouveau mode de vie familiale, certains le vivront sans problème majeur, d'autres auront beaucoup plus de mal, et auront à en subir les conséquences.

Notre section s'est interrogée : De quelles conséquences parlons-nous ? Et comment veiller efficacement aux intérêts fondamentaux des enfants ?

Les conséquences matérielles (niveau de revenu, paiement des pensions alimentaires, logement de la nouvelle cellule familiale, répartition éventuelle des APL...) ont d'évidence des effets sur la vie des enfants. Ces problèmes pourtant facilement identifiables ne sont pas entièrement résolus. Des moyens de prévention, information et accompagnement ont été estimés nécessaires, et ont été détaillés dans le présent avis, ainsi qu'une redéfinition du périmètre d'action du Juge aux Affaires familiales.

Mais les séparations génèrent aussi des conséquences, sur la santé des enfants, et sur leur réussite scolaire, toutes choses qui pourraient peser sur eux toute leur vie. Bien des études scientifiques ont essayé de démontrer le rôle des séparations sur l'équilibre psychologique des enfants, sur leur santé mentale, et physique. S'il apparaît clairement, que le conflit parental serait, plus que la séparation, la cause des difficultés et des souffrances, les relations de cause à effet, si elles sont probables, ne sont pas démontrées. Nous manquons encore d'observations et de travaux scientifiques pour agir efficacement, et nous souhaitons que le présent avis permette de faire évoluer cette situation.

Ces questions ont été largement discutées, et nos deux rapporteuses ont dégagé quatorze préconisations de ces débats.

Le groupe de la coopération défenseur, depuis plus de cent ans, de l'émancipation tant des parents que des enfants, et soucieux des intérêts des générations futures, approuve ce travail, son utilité sociale, et ses recommandations et a donc voté favorablement l'avis.

Déclarations des groupes

Entreprises

L'histoire est connue. Un couple se rencontre, s'aime, s'engage de différentes façons puis désire avoir un enfant. Quelques temps plus tard, ce couple décide de se séparer et l'enfant peut devenir un enjeu de lutte, de pouvoir ou même de chantage.

L'enfant n'est pas un adulte. C'est une évidence pour chacun d'entre nous. Dans la réalité le fait d'être au centre d'un conflit entre adultes peut avoir des effets dommageables, voire irréversibles sur sa personnalité. Or, ces conséquences, aujourd'hui sont mal connues. Les rapporteurs ont donc eu raison de réfléchir à cette question en priorité. Il est évidemment urgent de la traiter de manière scientifique, en coordonnant les différentes disciplines pour aboutir à une connaissance globale.

D'abord il est important de former les parents à leur rôle futur et à leurs devoirs en matière de coparentalité telle que définie par la loi. Certes, il n'y a pas de science plus empirique que l'éducation et nul ne peut en la matière prétendre à la vérité totale. Pourtant, cela ne signifie pas que la société ne doive pas préparer les parents à l'exercice de leurs responsabilités et ce dès l'école. Des actions existent, elles doivent être poursuivies et parfois amplifiées étant donné qu'un couple sur trois se sépare (ce qui veut dire que 2 sur 3 ne se séparent pas !).

Lorsque le conflit éclate et que la séparation est inévitable l'aide doit être renforcée. Trop souvent, la douleur de la séparation ressentie par les conjoints et la volonté d'aller vite peuvent avoir pour conséquence de se mettre d'accord « sur le dos de l'enfant » en tenant assez peu compte de ses besoins. Une séparation « réussie » par les parents ne l'est pas toujours pour l'enfant. C'est un problème majeur. Il faut donc que les métiers de la médiation familiale soient mieux reconnus et puissent être mobilisés au bon moment, lorsque leur intervention est la plus nécessaire. L'élaboration du plan de coparentalité peut prévenir les conflits. En soi c'est une piste très intéressante à mettre en œuvre.

Si l'on considère que, quel que soit le contexte de séparation, ce qui compte le plus est l'intérêt supérieur de l'enfant, la simplification des procédures et leur accélération nécessite un bilan exhaustif. Se séparer « vite » ne veut pas forcément dire se séparer « mieux ». Il est donc nécessaire de faire en sorte que les parents puissent être accompagnés et que l'enfant soit au centre de toutes les attentions en tant que personne la plus fragile.

Sur ce sujet difficile, nous sommes tous individuellement interpellés en tant que citoyens, personnes et parents.

Les préconisations faites dans cet avis vont dans le bon sens. L'intérêt supérieur de l'enfant est rappelé constamment et pour toutes ces raisons le groupe des entreprises votera cet avis.

Mutualité

Chaque année, près de 175 000 couples avec enfant se séparent. Le cadre familial évolue et les parcours sont de plus en plus souvent émaillés de ruptures.

Désormais, les séparations de couples non mariés avec enfants sont plus nombreuses que les divorces. Les ruptures ont des visages multiples et ne s'accompagnent pas toujours de conflits dévastateurs pour les enfants.

Par contre les ruptures conjugales conduisent à une profonde modification des modes de vie et le plus souvent à un appauvrissement des personnes concernées.

Les chiffres sont éloquentes : la pension alimentaire représente en moyenne 14% du revenu disponible du ménage créancier lorsque le parent est isolé ; le niveau de vie des parents hébergeants, qui sont les mères à 80%, sont en moyenne inférieur de 23% à celui de l'ensemble des parents vivant avec au moins un enfant mineur. Les conséquences pour les enfants sont importantes. C'est pourquoi il convient de renforcer toutes les mesures visant à lutter contre l'appauvrissement des familles et de mieux les faire connaître à ces dernières notamment pour limiter le non-recours aux droits.

La mutualité soutient toutes les actions de prévention en amont des séparations, elle participe d'ailleurs à celles ci en développant des dispositifs de soutien à la parentalité, utiles bien sûr en cas de rupture mais qui contribuent au bien être de l'enfant en toutes circonstances.

Il est important de rappeler aux parents, comme le fait l'avis qui nous est proposé, que, quel que soit le statut de leur union, ils ont des devoirs vis-à-vis de leurs enfants, même après la séparation.

C'est pourquoi notre groupe considère la proposition d'établissement d'un plan de coparentalité tant pour les parents mariés que pour les parents non mariés comme essentiel. Ce plan doit être vu comme un outil de prévention face à d'éventuelles difficultés et de responsabilisation des parents : anticiper les problèmes, prendre le temps de se poser les questions hors des périodes de tension est essentiel pour mieux sécuriser le parcours des enfants. Un tel plan va au delà des dispositions qu'il comporte. Il est avant tout un outil pour replacer l'intérêt de l'enfant au cœur des dispositifs mis en place.

Pour accompagner les familles dans leur vie conjugale et familiale, ces dispositifs sont nombreux: conseil conjugal, médiation familiale, dispositifs de soutien à la parentalité. Ils doivent être soutenus et renforcés comme le souligne l'avis. En effet les moyens consacrés à la justice familiale et plus généralement à l'ensemble de ces dispositifs n'ont pas suivi une évolution parallèle au nombre de situation de ruptures avec enfants au détriment de l'intérêt de ces derniers.

Enfin, concernant la très récente réforme du divorce par consentement mutuel, le groupe de la mutualité estime qu'un bilan doit en être établi rapidement. Notre groupe s'inquiète en particulier de la réalité de l'exercice du droit de l'enfant mineur à être entendu.

Un tel bilan est d'autant plus nécessaire que les informations disponibles sur la réalité des situations sont insuffisantes, y compris sur la façon dont les familles s'organisent concrètement pour les gardes ou dont elles font face aux changements financiers ce qui peut conduire à privilégier la situation d'un des parents au détriment de celle des enfants.

L'avis privilégie, à tous les niveaux les interventions préventives face aux difficultés familiales et à leurs conséquences sur les enfants. Le groupe de la mutualité soutient cette orientation et a donc voté positivement.

Outre-mer

Au fil du temps, l'histoire de la société française a permis différentes formes d'unions offrant, ainsi, aux couples davantage de liberté. Parallèlement, cette diversité dans les formes de vie de couple s'est traduite par l'accroissement des séparations avec au centre des enfants souvent désarçonnés par les enjeux d'adultes.

Si cet avis met en lumière la nécessité absolue de protéger les enfants de l'éclatement de la cellule familiale, il révèle surtout les conséquences matérielles, psychologiques et sociales qu'engendrent les séparations conjugales.

Dans bien des cas, le constat montre que les couples ne mesurent pas toutes les conséquences qui pèsent sur une décision de rupture et la justice doit alors endosser le rôle d'acteur incontestable de régulateur post-conjugal.

Néanmoins, même si cela ne constitue pas l'unique solution permettant de régler les conséquences des séparations, le soutien à la parentalité doit nécessairement être renforcé et peut-être revêtir un caractère obligatoire particulièrement dans les Outre-mer où la composition monoparentale de bon nombre de familles engendre des relations encore plus difficiles entre pères et mères.

Toutefois, cet accompagnement suppose une réorganisation des dispositifs existants tant pour une meilleure lisibilité que pour plus de visibilité du grand public.

L'avis recense les mesures nécessaires en mettant l'intérêt supérieur de l'enfant au centre des dispositifs de soutien qu'il faut renforcer ou privilégier avec l'intervention des juges aux affaires familiales comme garde-fou. Toutefois, la volonté de déjudiciariser les séparations aurait pu davantage être développée.

En effet, alors que la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du ^{XXI}^{ème} siècle consacre le divorce par consentement mutuel sans juge, il convient de s'interroger en profondeur sur les conséquences d'une telle mesure sur les plus faibles et notamment sur les enfants.

Cette loi qui est entrée en vigueur en janvier dernier et dont l'objectif est de simplifier les procédures, interroge sur bien des aspects car elle risque d'amplifier les pressions subies par la partie la plus faible notamment par le chantage à la garde des enfants ou par les menaces économiques.

De plus, comment protéger l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque dorénavant, il lui appartient de porter la responsabilité de judiciariser la procédure de divorce de ses parents ?

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Olga Trostiansky : « Sylvianne Giampino psychanalyste a écrit une tribune en 2014 *« On ne devient pas mauvais parent, parce qu'on divorce »*. »

Je pense que ce préambule est important dans nos travaux, car aucun spécialiste ne peut dire ce qu'est une bonne famille ! D'autant que famille et société sont en évolution et en interaction constantes.

Les parents qui se séparent ne sont pas et ne deviennent pas des plus mauvais parents que les autres et donc on pourrait évidemment s'interroger sur la parentalité au sens large et sur les conséquences de non séparation parentale sur les enfants quand à la maison ça souffre?

Comme vous l'indiquez, c'est le conflit parental qui peut être déstabilisant, voire destructeur pour les enfants et non le fait de se séparer.

Mais vous avez raison d'aborder ce sujet car chacun sait qu'en dehors de situations extrêmes, les enfants ont besoin de leurs 2 parents et de se sentir chez eux, au domicile de l'un comme de l'autre.

Les études scientifiques sur les effets de séparation sur la vie des enfants méritent d'être menées non en soi mais par comparaison avec des parents non séparés. Les conséquences négatives de séparation doivent être appréciées, mais aussi les conséquences positives, en mettant en exergue la place des enfants dans des familles recomposées, avec une place positive avec les beaux-parents, et des conflits réduits pour les enfants.

Plusieurs de vos propositions méritent d'être saluées, j'en citerai quelques-unes :

Tout ce qui peut préparer les futurs parents à l'exercice de leurs responsabilités est très positif pour tous les types de famille et pour tous les enfants : guide d'information sur la parentalité.

Je voudrais apporter mon soutien à l'activité de médiation familiale municipale ou associative ; c'est une activité délicate et sensible qui peut aider à un exercice apaisé de l'exercice de la coparentalité, mais qui nécessite des médiateurs bien formés.

Le travail de coparentalité dans la scolarité : devenir parent avec les collégiens et lycéens est une très belle piste également.

Je voudrais conclure en apportant mon assentiment aux propositions formulées sur le système de pensions alimentaires ; une réforme récente a permis une très grande amélioration pour les femmes en France et vous continuez dans cette voie ! ».

Véronique Séhier : « Rester parent en étant séparés, cela concerne toutes les formes de familles, quelles qu'elles soient. Et il n'est pas question de hiérarchiser les différentes façons de faire famille : cela relève de la liberté de chacun et de chacune, et il n'est pas question de judiciaireiser toutes les séparations.

Protéger les enfants, et tous les enfants, quelles que soient les formes d'union ou de faire famille, c'est une obligation, et c'est le rôle de la société toute entière.

Pour autant, séparation n'est pas synonyme de danger : il est essentiel de ne pas stigmatiser les parents qui se séparent, ni les enfants vivant dans des formes de familles séparées, monoparentales, recomposées, c'est un préambule.

Déclarations des groupes

Je souligne ici l'importance de points de vigilance.

Une place importante est donnée aux lieux ressources et particulièrement à la médiation familiale. Il est important de le redire : pas de médiation familiale en cas de violences, et la violence n'est pas que physique, c'est tout un continuum des violences qui peuvent s'exercer : violences psychologiques, économiques et toutes les formes de pression qui rendent vulnérables et créent une situation d'inégalité entre les parents et de déséquilibre dans le rapport de force.

L'importance de prévenir les dysfonctionnements liés à l'exercice de la co-parentalité : Il est important de pouvoir à travers des outils à construire, (et déjà expérimentés pour certains, notamment dans l'Hérault), d'accompagner les parents qui le souhaitent dans l'élaboration d'un document commun dans l'exercice de la co-parentalité : anticiper l'exercice de la parentalité au quotidien, en cas de monoparentalité, ou en cas de famille recomposée, ou aussi dans le cas d'évolution ou de mutation professionnelle. Bref anticiper les situations de changement.

Des outils à faire connaître, à diffuser dans tous les lieux de socialisation de l'enfant, ou via les mairies, les CAF... à titre préventif et pour permettre d'envisager tous les aspects liés à la séparation, plusieurs ressources possibles : la médiation familiale en est une, les avocats aussi, mais ces professionnels doivent être formés, et sensibilisés aux enjeux.

Comment contractualiser les rapports de co-parentalité sans léser l'un ou l'une des deux parents et sans entraver la liberté des personnes sur la façon de faire famille, tout en considérant l'intérêt de l'enfant, sans le positionner comme arbitre du conflit parental : droits des parents et droits des enfants ne s'opposent pas, et poser le cadre peut ou doit être une aide.

Faut-il rendre le contrat de co-parentalité (proposition 6) obligatoire en passant devant une instance, et laquelle ? Le juge ? La médiation familiale ? Cela a fait l'objet d'un débat... Ce dissensus a été explicité dans l'avis, peut-être insuffisamment, et des positions différentes se sont exprimées. Cela reste un point à creuser.

Nous soulignons également l'importance d'évaluer deux mesures mises en œuvre depuis 2017 : L'agence nationale contre les pensions alimentaires impayées (Aripa) lancée par Laurence Rossignol en janvier dernier ; l'évaluation précise de la loi sur le divorce sans juge ».

Professions libérales

Toutes les histoires d'amour ne se finissent pas toujours bien. Pour preuve, chaque année, près de 350 000 couples se séparent, dont la moitié sont parents.

Si la rupture, en soi, n'est pas nécessairement une catastrophe, ses effets ne sont pas à négliger pour les 315 000 enfants qui, chaque année, subissent les conséquences de la séparation de leurs parents.

Au-delà du vécu de chacun, par définition subjectif, il est indispensable de mieux connaître, de façon objective et scientifique, les réels effets des séparations sur la vie des enfants pour pouvoir prévenir les troubles qui en découlent. Nous en sommes encore loin.

Par ailleurs, le modèle familial évolue constamment, au gré de l'évolution de la société. Le mariage n'a plus l'exclusivité de la parentalité, comme l'illustre le nombre d'enfants nés hors mariage qui est passé de 37% en 1994 à 60% en 2016 .

Aujourd'hui, plus d'un tiers des parents se sépare en l'absence de tout regard de la Justice. Nous sommes ainsi confrontés à une véritable « boîte noire » pour les formes non-officielles d'unions, qui échappent ainsi à tout contrôle.

Or, ne devons-nous pas rechercher l'intérêt supérieur de l'enfant, de tous les enfants : ceux issus du mariage ou de toute autre forme contractuelle, comme ceux issus d'une union sans aucun lien contractuel, si tel est le choix de leurs parents ?

La réforme du divorce par consentement mutuel, introduite en 2016 par un amendement gouvernemental au projet de loi « Justice du XXI^e siècle », continue de faire couler beaucoup d'encre, au point que l'avis y consacre un encadré. Ce dernier implique avocats et notaires, et il faut regretter qu'il reprenne à son compte des évaluations de prétendus surcoûts à la charge des ménages sans que personne ne puisse accréditer la véracité de ces chiffres, et surtout sans grande considération d'une part de ce que la réforme apporte en terme de débat contradictoire entre les parties, et d'autre part des questions relatives à l'audition de l'enfant que les avocats ont été les premiers à soulever afin de permettre que sa parole soit entendue par le juge.

En revanche, le groupe des professions libérales se félicite que l'avis s'approprie les propositions des mêmes avocats sur le rôle du juge dans l'attribution du logement familial en cas de rupture entre conjoints non mariés non pacsés : cette situation non réglée par le droit est aujourd'hui source de graves tensions, dont les premières victimes sont, hélas, les enfants.

Malgré la réserve sur cet encadré, le groupe des professions libérales salue les propositions de l'avis, remercie les rapporteuses pour la qualité de cet avis, et l'a voté.

UNAF

Chaque année, 350 000 couples se séparent. La moitié d'entre eux a des enfants. 75% des enfants mineurs vivent dans une famille avec leurs deux parents, 18% au sein d'une famille monoparentale et 7% dans une famille recomposée. Partant de ces données, l'avis fait des propositions pour que les politiques publiques favorisent le maintien des liens familiaux lors des ruptures aux conséquences souvent désastreuses pour les enfants.

La famille peut être victime de crises conjugales avec parfois des violences verbales, psychologiques ou physiques. Le groupe de l'UNAF réaffirme la nécessité de protéger tous les membres de la famille contre toutes les violences en son sein. Une procédure, qui donne toute sa place au juge et à l'intérêt de l'enfant, est indispensable.

En grande majorité, le lien de filiation survit aux bouleversements qui affectent la vie de couple des parents mais dans les faits il ne suffit pas toujours à garantir le lien éducatif et affectif : pour preuve, 18% des enfants dont les parents sont séparés n'ont plus aucun rapport avec leur père.

Déclarations des groupes

Le groupe de l'UNAF partage bon nombre des préconisations. Sur le champ du logement, la meilleure protection du « logement familial » en cas de rupture de PACS ou de concubinage doit venir combler le vide juridique actuel. Il est également essentiel d'améliorer les aides au logement pour les parents isolés, y compris pour ceux chez lesquels la résidence principale de l'enfant n'est pas fixée. Le groupe de l'UNAF soutient toutes les initiatives d'information à destination des parents sur les droits et devoirs selon les modes d'union, sur la prévention des séparations (conseil conjugal et familial) et sur des dispositifs d'accompagnement des parents séparés. Les UDAF, notre réseau, sont parties prenantes dans ces dispositifs.

Sur la médiation familiale et les espaces de rencontre, nous soutenons la préconisation visant à renforcer leur financement pour assurer leur pérennité et leur accessibilité sur tous les territoires. Il s'agit donc d'organiser un véritable service public.

Les familles s'appauvrissent en raison de la séparation. L'accompagnement budgétaire est une piste à développer afin de prévenir les situations de surendettement.

Face à ce phénomène massif, le groupe de l'UNAF propose une analyse des causes et une évaluation de la réforme du divorce par consentement mutuel sans recours au juge. Le groupe de l'UNAF aurait souhaité que l'avis aille plus loin sur la place du juge et sur les moyens de prendre en compte l'intérêt de l'enfant. Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA, Environnement et nature, Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Actuellement trois formes d'union de couples coexistent : le mariage, le pacs et le concubinage. En cas de séparation, l'obligation alimentaire vis-à-vis des enfants est la même quelle que soit la forme d'union des parents.

Compte tenu du nombre grandissant des séparations, l'action publique ne peut rester indifférente devant ce phénomène, aussi il est intéressant de pouvoir aujourd'hui examiner les conséquences et l'impact des séparations parentales sur les enfants dans un contexte d'évolution législative.

Chaque cas est particulier, chaque séparation est un processus unique qui se déroule au sein d'une famille unique. Ses effets sont ressentis différemment par chaque enfant.

L'intérêt de l'enfant ne peut être appréhendé de façon uniforme. L'âge de l'enfant, sa maturité, son histoire familiale, ses conditions de vie chez ses parents, sa scolarité sont autant d'éléments qui doivent être pris en compte pour apprécier sa situation.

La séparation imposée à l'enfant ne se fait jamais sans tourment. Et c'est pour cela que de nombreuses préconisations de cet avis sont nécessaires pour l'intérêt de l'enfant.

L'avis s'est bâti sur l'idée de mieux apprécier les répercussions d'une séparation sur l'enfant avant d'en proposer des axes d'accompagnement. Et c'est incontestablement dans cette construction d'analyse de l'environnement en amont et d'apport de propositions dans un deuxième temps que l'UNSA, les organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et le groupe Environnement et Nature s'inscrivent.

Si la famille, dans sa diversité, est la porte d'entrée de la société, la société en retour doit favoriser la création d'un espace plus sécurisant aux parents et aux enfants par un accompagnement global et entier. Des préconisations sont ainsi indissociables et liées entre elles : aide de professionnels, guide d'information, développement accru des dispositifs de soutien à la parentalité, coéducation école-parents...

Pour nos organisations, il est fondamental d'apporter une vision qui « s'emparent » d'outils, de mesures, de garanties qui dans leur ensemble permettent la poursuite du développement de l'enfant et sa résilience.

Par ailleurs, d'autres préconisations ont retenu toute notre attention, en particulier, celle d'exclure des champs du consentement mutuel et de la médiation toute situation de violence exercée directement ou indirectement sur l'enfant. À l'instar de la justice sociale, la justice familiale est un pilier fondamental dans la protection de l'enfance. Permettre de distinguer une violence avérée d'un simple conflit peut être une tâche très compliquée qu'il convient de traiter dans les meilleures conditions possibles.

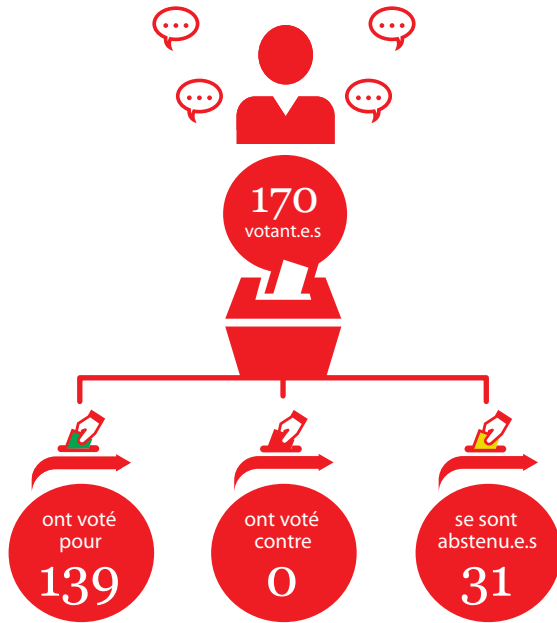
Les trois groupes saluent les préconisations chargées de sens comme: intervenir auprès des familles en prévention, communiquer avec l'enfant, harmoniser les pratiques parentales, limiter les changements dans l'environnement, offrir du soutien aux parents individuellement ou collectivement. Autant de pistes qui permettent de garder une supervision parentale après la séparation, évitant ainsi un relâchement qui créerait des difficultés pour l'enfant.

Néanmoins, il est important de prendre en compte que l'âge moyen des enfants lors de la séparation parentale est de 8 ans. Ce qui signifie que l'enfant est scolarisé. L'école a donc une place capitale dans la construction du jeune au-delà du foyer parental. Il nous semble nécessaire de renforcer la formation des enseignants et de l'équipe éducative pour pouvoir rapidement identifier les élèves en souffrance et adapter la prise en charge.

S'il est indispensable de faciliter l'exercice de la coparentalité dans la scolarité, espérons que la circulaire spécifique à la coparentalité préconisée dans l'avis ne subira pas le même sort que les trois textes existants qui insistaient sur la communication et l'information des parents séparés. En effet, une réflexion doit être menée sur les difficultés d'application de ces textes par l'École. Peut-être qu'une partie de la réponse se trouve dans la formation des directeurs d'école et des chefs d'établissement sur la parentalité et l'implication réelle de toute l'institution !

Le plan de coparentalité préconisé dans cet avis est une idée intéressante car elle a pour mérite de pointer la nécessité de mieux formaliser les dispositions afférentes à la vie de l'enfant. Toutefois, ce plan doit faire partie intégrante de la convention signée entre les parents, soit devant le notaire ou soit devant le juge des affaires familiales. S'assurer que tous les termes de ce plan soient compris, partagés par les parents afin que l'enfant ne subisse plus les conséquences des erreurs d'interprétation est le premier objectif. Si l'expertise des professionnels est requise pour l'élaboration de la trame, cela ne peut se faire sans avoir auditionné les bénéficiaires que sont les enfants. Pour conclure, nous avons voté l'avis.

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

Ont voté pour : 139

Agriculture	Mme Beliard, MM. Cochonneau, Coué, Dagès, Ferey, Lainé, Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial.
Artisanat	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Fourny, Le Lann, Mmes Marteau, Sahuét, M. Stalter, Mme Teyssedre.
Associations	M. Jahshan, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trellu-Kane.
CFDT	M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mme Duboc, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pajeres y Sanchez, Prévost, M. Ritzenthaler.
CFE-CGC	M. Artéro, Mme Couvert, MM. Delage, Dos Santos.
CFTC	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Vivier.
CGT-FO	Mmes Brugère, Chazaud, Derobert, MM. Grolier, Homez, Peres, Pihet.
Coopération	M. Argueyrolles, Mme Blin, M. Lenancker, Mme Lexcellent, M. Prugue, Mme Roudil.

<i>Entreprises</i>	M. Asselin, Mmes Boidin Dubrule, Castéra, Dubrac, Duhamel, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Nibourel, Mme Pauzat, MM. Pfister, Pottier, Mmes Prévot-Madère, Roy.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Beall, Mme de Béthencourt, M. Bougrain Dubourg, Mme DenierPasquier, MM. Genty, Le Boulter-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mme Bouchaut-Choisy, M. Lobeau, Mme Mouhoussoune, MM. Suve, Vernaoudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, Bontems, Mme Brunet, MM. Cabrespines, Cambacérés, Mmes Castaigne, Djouadi, M. Eledjam, Mme Goujon, M. Guglielmi, Mmes Hurtis, Jaeger, MM. Joseph, Keller, Kettane, Mmes Lagumina, Lechatellier, Mathieu Houillon, MM. Molinoz, Thomiche, Mme Trostiansky.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau.

Se sont abstenus : 31

<i>CGT</i>	M. Bride, Mmes Cailletaud, Chay, Farache, MM. Fourier, Fournel, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Manière, MM. Marie, Naton, Rabhi, Mme Robert.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, M. Aschieri, Mme Autissier, MM. Bennahmias, Boccara, Bussy, Mmes Claveirole, Gibault, Le Floc'h, Léoni, Mignot-Verscheure, MM. Pasquier, Pilliard, Mmes Rudetzki, Sehier, Thiéry, Verdier-Naves.

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 MOUHOSSOUNE

☐ **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

Les rapporteuses remercient, pour le soutien qu'elles leur ont apporté tout au long de la préparation de cet avis, Mme Geneviève AVENARD, défenseure des enfants, adjointe au Défenseur des droits et Mme Marie LIEBERHERR, cheffe du pôle Défense des enfants.

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-BEAUFOUR**

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 GRIMAULT**

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) ;

Annexes

✓ **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 MÉDIATION 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

N° 41117-0020 prix : 14 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151112-5



9 782111 511125



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr