

---

# Une stratégie pour un système efficace de renforcement de la famille et de la protection de remplacement pour les enfants

Analyse de la situation juridique

Véronique Lerch

Mai 2018



Cette analyse juridique ne propose qu'une analyse rapide du cadre législatif et réglementaire concernant certains aspects de la protection de remplacement et du renforcement familial. Etant donné les limites de temps et de ressources pour l'effectuer, celle-ci ne peut qu'offrir des pistes pour de futures analyses plus approfondies ; elle se concentre sur certains aspects de la protection de remplacement qui sont ressortis de l'analyse de situation (ex : tutelle, placement familial). Cette analyse vient en complément de l'analyse de situation préparé dans le cadre du développement de la stratégie pour un système efficace de renforcement de la famille et de protection de remplacement. Une analyse juridique plus détaillée sera nécessaire pour opérer des changements législatifs et réglementaires dans ce domaine.

Le cadre juridique tunisien de la protection de l'enfance est relativement bien aligné sur les normes internationales. Certains instruments juridiques internationaux ratifiés par la Tunisie sont pertinents dans le cadre de cette stratégie : la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)<sup>1</sup>, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH)<sup>2</sup> et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)<sup>3</sup>.

Lors de l'examen du rapport de la Tunisie en 2011, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies a formulé des observations finales qui vont dans le sens de la présente stratégie en recommandant notamment au gouvernement tunisien :

*« De prendre des mesures pour remplacer la prise en charge institutionnelle des garçons et des filles handicapés par une prise en charge communautaire de ces enfants. »<sup>4</sup>*

De manière similaire, lors de l'examen du rapport de la Tunisie, le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes a formulé une recommandation dans ses observations finales qui va dans le sens de la présente stratégie :

*«le Comité encourage l'État partie à prendre toutes les mesures possibles pour éliminer la discrimination et la stigmatisation sociale dont sont victimes les mères célibataires, notamment en fournissant l'assistance psychologique et financière requise et en menant des campagnes de sensibilisation. »<sup>5</sup>*

Finalement, il est essentiel de rappeler que certaines recommandations du Comité des Droits de l'enfant lors de l'examen du rapport de la Tunisie en 2010 mentionnaient explicitement des aspects relatifs à la présente stratégie lorsqu'il recommandait au gouvernement tunisien:

---

<sup>1</sup> Convention adoptée par la Tunisie en 1991 (publiée au JORT le 29/07/1991)

<sup>2</sup> Convention adoptée par la Tunisie en 2008.

<sup>3</sup> Convention adoptée par la Tunisie en 1980 avec des réserves qui ont été levées en 2014.

<sup>4</sup> Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées, CRPD/C/TUN/CO/1, 13 mai 2011.

<sup>5</sup> Observations finales du Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, CEDAW/C/TUN/CO/6, 5 novembre 2010

*« D'élaborer un plan d'action national aux fins de la mise en œuvre efficace de la politique de désinstitutionalisation selon un échéancier précis et d'assurer la mise en place de mécanismes en vue de sa bonne exécution et de son suivi »*

*« De développer les services de protection de remplacement en mettant en place une réglementation, des normes minimales et des contrôles appropriés »<sup>6</sup>*

## **L'intérêt supérieur de l'enfant**

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant est devenu un principe général du droit tunisien avec la ratification de la CDE et la promulgation du Code de la Protection de l'Enfant<sup>7</sup> en 1995 qui stipule que :

*« l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération majeure dans toutes les mesures prises à l'égard de l'enfant par les tribunaux, les autorités administratives, ou les institutions publiques ou privées de la protection sociale. »*

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant est également clairement énoncée dans l'article 47 de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014:

*« La dignité, la santé, les soins, l'éducation et l'instruction constituent des droits garantis à l'enfant par son père et sa mère et par l'État. L'État doit assurer aux enfants toutes les formes de protection sans discrimination et conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant. »*

Ce qui semble parfois manquer dans le système juridique tunisien est la mise en œuvre de ce principe de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de l'exécution des lois. Sa mise en pratique dans les décisions judiciaires et administratives pourrait être aidée par des lignes directrices qui permettraient de créer une base commune d'interprétation de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant pour tous les professionnels. La stratégie propose de créer un cadre d'indicateurs sur le bien-être de l'enfant qui pourrait inclure ce type de guide d'interprétation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.

## **Tutelle pour les enfants placés**

La section I de la loi du 4 mars 1958 relative à la tutelle publique, à la tutelle officieuse et à l'adoption (Loi n. 58-27) dont certains articles ont été modifiés par la loi du 19 juin 1959 (Loi 59-69) est consacrée à la tutelle publique. Selon l'article 2 de cette loi, le tuteur public a les mêmes droits et obligations vis-à-vis du pupille que les père et mère.

Selon l'article premier de cette loi, l'administrateur de l'hôpital, de l'hospice, de la pouponnière, le directeur du centre de rééducation ou du centre d'accueil d'enfants, a

---

<sup>6</sup> Observations finales du Comité des droits de l'enfant. CRC/C/TUN/CO/3, 16 juin 2010.

<sup>7</sup> Code de la Protection de l'Enfant du 9 novembre 1995 (Loi 95-92)

la tutelle dans les cas où l'enfant a été confié à l'un de ces établissements. Ainsi le directeur du CIJE a la tutelle pour les enfants à sa charge, l'INPE a la tutelle pour les enfants placés à l'INPE ainsi que les enfants placés dans les 13 unités de vie associatives et dans les familles d'accueil. Pour les enfants placés dans un village d'enfants SOS ou le centre de protection sociale, le juge des familles a la tutelle.

En l'état de nos connaissances, un amendement à cette loi semblerait donc nécessaire pour pouvoir donner la tutelle à une autorité publique non incluse dans cette liste (comme par exemple le DPE).

## Réexamen et révision du placement

En vertu de l'article 25 de la Convention des Droits de l'enfant et dans le respect des Lignes Directrices, la décision de placement devrait être revue de manière périodique. D'après nos informations, aucun mécanisme de réexamen du placement n'est en place en Tunisie pour évaluer le placement de manière systématique et périodique. Le Professeur Trépanier dans son rapport de 2005 avait déjà fait une recommandation dans ce sens: « une politique de révision périodique des dossiers devrait être mise en œuvre, en lien avec l'implantation des plans d'intervention et de services »<sup>8</sup>. Un système de réexamen systématique et régulier combiné avec un projet de vie pour les enfants éviterait de placer les enfants avec un objectif temporaire, mais un temporaire qui dure tout en évaluant leurs chances de réintégration dans leurs familles.

Une modification législative (probablement un amendement au Code de la Protection de l'Enfant) serait nécessaire pour inclure cette obligation de réexamen périodique des décisions de placement. Le suivi des résultats des mesures conventionnelles est mentionné dans le CPE (article 44) comme une obligation pour les DPE et le suivi de la situation des enfants placés sous tutelle est également prévu par ce code (article 57) comme une obligation pour le juge de la famille, avec l'appui du délégué à la protection de l'enfance. Ce suivi n'est cependant pas équivalent à un réexamen périodique et systématique de la décision de placement.

Par contre, la législation tunisienne prévoit une possibilité de révision du placement du point de vue judiciaire. L'article 63 du Code de la Protection de l'Enfant prévoit en effet une révision du placement par le juge de la famille à la suite d'une demande de révision présentée par le tuteur ou par la personne qui en a la charge ou la prise en charge, ou par l'enfant lui-même si il/elle est capable de discernement. Le juge de la famille dispose de 15 jours après la présentation de la demande de révision pour statuer et réviser les mesures et les dispositions qu'il a prises à l'encontre de l'enfant. Les jugements et décisions de révision ne sont susceptibles d'aucun recours.

## Enfants nés hors mariage

Généralement, les enfants nés hors mariage et abandonnés par leurs mères sont placés temporairement dans l'attente d'une régularisation définitive de leur situation :

---

<sup>8</sup> Il faut noter que le Professeur Trépanier utilise le mot de révision pour ce que nous avons appelé réexamen. Nous utilisons le mot de réexamen pour éviter la confusion avec l'idée de révision judiciaire de la décision de placement qui est prévue par le Code de Protection de l'Enfant.

Jean Trépanier, Pistes pour une optimisation de la protection des enfants en danger en Tunisie, p.6

finalisation des éléments d'identité des enfants de filiation inconnue et attribution d'un nom patronymique dans les délais légaux que définit la loi N°51-2003 du 7 juillet 2003 modifiant et complétant la loi N°98-75 du 28 octobre 1998 relative à l'attribution d'un nom patronymique aux enfants abandonnés ou de filiation inconnue, récupération par la mère, le père ou la famille élargie, ou l'abandon définitif de l'enfant par la mère. Un amendement à cette loi rend le test ADN obligatoire pour le père présumé. En cas de refus du père présumé de s'y soumettre, le tribunal peut accorder d'office la paternité à l'enfant.

Une modification législative potentielle pourrait permettre à la mère de donner son nom à l'enfant.

## **Adoption et kafala**

La Circulaire 28 du Ministre des Affaires Sociales en date du 4 décembre 2014 porte création d'une commission de l'adoption, la Kafala et du placement familial. La commission se réunit tous les quinze jours et est présidée par le directeur générale de l'INPE. La commission a pour principales attributions :

- Examiner les demandes des familles candidates à accueillir un enfant dans le cadre de l'adoption, la kafala ou le placement familial selon des critères d'éligibilité prédéfinis;
- Assurer le suivi des enfants placés dans des familles dans le cadre de la kafala et le placement familial à court et long termes et aussi de certains cas problématiques ; et,
- Assurer la coordination avec les juges de la famille et les DPE pour certains qui nécessitent une intervention urgente.

Il importe de noter par que la commission est centralisée à l'INPE et ne comporte pas certaines parties prenantes comme les représentants des UVA qui sont aussi concernées par les dossiers des enfants à leur charge.

Une modification réglementaire semble nécessaire pour réviser les attributions et la composition de cette commission ainsi que pour fixer des délais pour statuer sur certaines demandes de manière à accélérer le processus pour la régularisation des dossiers pour les demandes d'adoption et de kafala.

## **Placement familial**

Le placement familial est défini dans la loi 67-47 du novembre 1967 relative au placement familial. Le placement familial y est défini comme l'acte par lequel une famille (sans lien biologique avec l'enfant) s'engage à prendre en charge provisoirement et à éduquer un ou plusieurs enfants sans soutien familial jusqu'à la régularisation de leur situation juridique et sociale pour leur offrir un cadre familial de substitution leur assurant un développement sain et équilibré. Un tel placement peut durer entre un jour et deux ans pour le placement provisoire ou plus dans certains cas particuliers de placement à long terme (pour les enfants avec handicap). La famille d'accueil bénéficie d'un suivi pour assurer une bonne prise en charge de l'enfant et reçoit en contrepartie une subvention et des aides pour l'enfant.

L'article 66 du CPE stipule : «Des listes fixant les familles habilitées à prendre en charge les enfants seront préparées par les ministères chargés de la jeunesse et de l'enfance, des affaires de la femme et de la famille et des affaires sociales.» Des listes de familles d'accueil pourraient donc être préparées par les DPE. Aucun obstacle législatif ou réglementaire ne semble s'y opposer.

L'examen de la législation et de la réglementation en vigueur en matière de placement familial nous permet de conclure qu'il n'existe aucun obstacle à la généralisation du placement familial hors du Grand Tunis ainsi qu'au placement familial à long terme pour tous les enfants (et non pas seulement aux enfants handicapés). Un cahier des charges pour les familles d'accueil est en cours d'adoption et pourrait régler certains des problèmes actuels de ce type de protection de remplacement.

## **Placement dans la famille élargie**

Le placement dans la famille élargie correspond à la situation dans laquelle l'enfant est confié à un membre de sa famille autre que son père ou sa mère. Ces cas d'arrangements familiaux ne sont pas prévus par la loi. Il est donc difficile pour ces familles d'avoir accès à des prestations de renforcement des familles ou aux prestations prévues pour les familles d'accueil. Une modification de la loi semble nécessaire pour reconnaître la pratique du placement dans la famille élargie.

## **Soutien post-placement**

La loi ne prévoit pas de soutien après la fin du placement à 18 ans. Une modification législative pourrait combler cette lacune et garantir un soutien aux jeunes qui sortent de placement lorsqu'ils continuent leurs études ou jusqu'à leur premier emploi.

## **Standards de qualité pour la prise en charge et les services d'accompagnement et renforcement de la famille**

A notre connaissance, il n'existe pas dans la loi ou dans la réglementation actuelles des standards de qualité par rapport à la prise en charge qui seraient valables pour toutes les formes de prise en charge et serviraient de base pour les inspections des organisations de protection de remplacement. Le manque de standards de qualité pour les services de renforcement de la famille signifie que les enfants peuvent être placés sans que cela soit nécessaire et également que des enfants qui ont été réintégrés dans leurs familles après un placement ne bénéficient pas du soutien adéquat.

## **Gestion des institutions de protection de remplacement**

Tous les services étatiques de protection de remplacement ont été établis par le biais de décrets. L'analyse de situation a noté un glissement des missions et fonctions administratives de ces services depuis leurs créations. Une révision de ces décrets se révèle donc nécessaire.

Si l'on prend l'exemple de la législation et réglementation concernant les CIJE, on constate qu'il serait utile de consolider les textes et d'avoir un texte réglementaire unique pour définir la mission et les fonctions des CIJE. Dans la situation actuelle, les

dispositions concernant les CIJE sont éparpillées dans un grand nombre d'instruments juridiques :

- Loi n° 99-72 du 26 juillet 1999 relative aux centres intégrés de la jeunesse et de l'enfance.
- Décret N°99-2796 du 13 décembre 1999, fixant l'organisation administrative et financière des centres intégrés de la jeunesse et de l'enfance, leurs conseils socio-éducatifs, les conditions d'admission des enfants ainsi que les modalités de fonctionnement.
- Décret n° 2000-742 du 05 avril 2000, portant création de centres intégrés de la jeunesse et de l'enfance, tel que modifié par le décret n° 2004-109 du 14 janvier 2004.
- Décret n° 2003-2154 du 20 octobre 2003, portant création des centres intégrés de la jeunesse et de l'enfance.
- Circulaire du ministre de la jeunesse, de l'enfance et des sports n°43 du 12 décembre 2000, relative aux attributions de la commission régionale d'admission.
- Circulaire du ministre de la jeunesse, de l'enfance et des sports n° 24 du 22 juin 2001, relative aux dossiers d'admission des enfants aux centres intégrés de la jeunesse et de l'enfance

## **Renforcement des familles**

La nouvelle Constitution 2014 confirme dans son article 7 la famille comme « la cellule de base de la société » que l'État doit protéger. Le Comité des Nations des droits de l'enfant dans ses observations finales de 2010 recommandait au gouvernement tunisien de: « garantir une protection et des services sociaux efficaces aux familles les plus vulnérables et veiller à ce que les régimes de protection sociale donnent la priorité aux femmes chefs de famille. »<sup>9</sup>

Le cadre juridique pourrait être renforcé pour garantir l'accessibilité et la gratuite des prestations en matière de sante, d'éducation, et de revenu minimal pour les enfants.

## **Défis liés à la décentralisation**

Les défis législatifs futurs en matière de protection de l'enfant inclueront probablement les défis liés à la décentralisation prévue dans la Consitution (Articles 14 et 131): par exemple, dispositions quant à une nouvelle répartition des rôles et missions des services de soutien aux familles et des services protection de remplacement. Le Code des Collectivités Locales a été adopté fin avril 2018 et apportera peut-etre des défis pour une future restructuration des services sociaux. La circulaire de 2008 sur la coordination entre les intervenants devrait probablement être revue dans ce cadre-là.

---

<sup>9</sup> Observations finales du Comité des droits de l'enfant. CRC/C/TUN/CO/3, 16 juin 2010.

## **Autres aspects juridiques qui pourraient être analysés dans de futurs analyses juridiques**

La PPIPE pointe certaines lacunes dans le système juridique de protection de l'enfance :

- L'absence dans le CPE d'une définition claire de l'enfant victime
- Les défaillances dans les régimes de l'adoption et de la kafala
- L'arrêt des poursuites d'un des effets de la condamnation en cas de mariage du coupable avec la victime<sup>10</sup>
- La restriction du rôle du DPE dans la prise en charge de l'enfant en cas d'urgence
- L'absence d'un texte juridique précisant la possibilité pour d'autres parties de déterminer les mesures conventionnelles pour l'enfant en danger <sup>11</sup>

## **Conclusions**

L'analyse du cadre juridique pour les enfants placés ou les enfants menacés nous laisse penser que peu de changements sont nécessaires au niveau législatif pour assurer une meilleure protection des enfants en danger. Par contre, plus de changements pourraient être effectués au niveau réglementaire et au niveau de l'application des lois et règlements. Une application effective des lois déjà adoptées semble nécessaire et un mécanisme indépendant chargé de défendre les droits de enfants.

---

<sup>10</sup> La loi sur les violences faites aux femmes adoptée en 2017 modifie l'article 227 bis, très controversé, du Code pénal, en supprimant la disposition qui prévoit l'abandon des poursuites contre l'auteur d'un acte sexuel « sans violences » avec une mineure de moins de 15 ans s'il se marie avec sa victime.

<sup>11</sup> PPIPE, p.17



