

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des pétitions

22.12.2008

DOCUMENT DE TRAVAIL

concernant les allégations sur des mesures discriminatoires et arbitraires prises par les autorités en charge de la jeunesse dans certains États membres, en particulier par le Jugendamt en Allemagne

Commission des pétitions

Rapporteur: Marcin Libicki

TRADUCTION FRANCAISE CORRIGEE PAR LE CEED

1. INTRODUCTION

La commission des pétitions du Parlement européen a reçu un très grand nombre de pétitions et de lettres de soutien concernant des mesures arbitraires et discriminatoires qui auraient été prises par les autorités en charge du bien-être de la jeunesse dans certains États membres, en particulier par le Jugendamt en Allemagne, principal objet de la présente note.¹

Il est particulièrement difficile de procéder à l'évaluation de ces pétitions en raison de la sensibilité extrême de chacun des cas. Nonobstant les allégations très détaillées, à défaut d'informations des autres parties, la commission ne peut tirer de conclusions définitives. Les pétitionnaires doivent aussi accepter que la commission des pétitions ne peut se substituer ni aux tribunaux, ni aux organes de contrôle judiciaire compétents. Parce que la commission ne peut évaluer clairement la portée du problème soulevé par les pétitionnaires, elle ne peut parler de dysfonctionnement systémique. Mais, il convient aussi de reconnaître que le fonctionnement du Jugendamt est un problème très inquiétant pour de nombreux citoyens européens et qu'à ce titre, il doit faire l'objet d'un examen en urgence en Allemagne par les autorités habilitées au niveau national, régional et local, notamment au sein des commissions responsables du Bundestag.

Conformément au règlement, la commission des pétitions traite des questions relevant du champ d'activité de l'Union européenne. En conséquence, les dispositions du Traité relatives aux droits fondamentaux des citoyens européens, les questions liées à une éventuelle discrimination fondée sur la nationalité, l'origine ou la langue et l'interprétation des actes législatifs communautaires faite par les autorités nationales lors de leur transposition, sont de son ressort, sans pour autant perdre de vue, que seule la Cour de justice des Communautés européennes est habilitée à rendre des arrêts contraignants dans ces affaires.

La commission des pétitions ne peut ignorer le fait que si les pétitionnaires lui ont écrit en si grand nombre, c'est entre-autre parce qu'ils n'ont pas obtenu de réponse satisfaisante de la part des autorités compétentes en Allemagne. A ce jour, ces dernières ont présenté des excuses officielles aux pétitionnaires pour des actes discriminatoires à l'encontre de l'enfant, dans un seul des cas examinés par la commission uniquement.

Les différentes catégories de pétitions

Les pétitionnaires se sont adressés à la commission à titre individuel et en qualité de signataires soutenant des campagnes plus organisées, contestant avec véhémence bien souvent, le régime du Jugendamt.

Un groupe conséquent de pétitions porte des accusations claires et précises sur les discriminations par les autorités allemandes du parent, qui n'est pas de nationalité allemande, époux d'une union matrimoniale mixte dissoute, lorsque celui-ci exerce un droit visite dans un cadre surveillé. Les pétitionnaires affirment que le problème de la discrimination est inhérent aux procédures courantes du Jugendamt, qui rendent difficile, voire impossible, les contacts entre l'époux qui n'est pas de nationalité allemande avec ses enfants. Plus particulièrement ceux des pétitionnaires qui n'ont obtenu qu'un droit de visite surveillée,

¹ Trente-quatre nouvelles pétitions concernant le Jugendamt ont été reçues en 2008. Toutefois, depuis 2006, des centaines de cas individuels, en plus des pétitions individuelles, ont été soumis par courrier. Ces cas ont fait l'objet d'un accusé de réception, mais il a été techniquement impossible à la commission de répondre sur le fond. D'où l'importance du présent document.

critiquent avec force le fait que des fonctionnaires représentant le Jugendamt contrôlent systématiquement, si ledit parent s'adresse à l'enfant en langue allemande.

Quand le superviseur ne comprend pas la langue parlée entre le parent et l'enfant, il met fin à la visite et le parent est prié de s'en aller. Les pétitions reçues semblent indiquer que les discriminations sont courantes quand un parent par le polonais, même si de nombreux exemples concernent le français ou d'autres langues.

Un second groupe de pétitions dénonce les cas où l'enfant a été séparé de son parent sur décision du Jugendamt, au motif que **ledit parent n'aurait pas la capacité physique ou mentale d'assumer ses responsabilités éducatives au regard de son enfant**. Il est bien clair, qu'une commission parlementaire ne peut vérifier de telles allégations, moins encore les arguments psychologiques ou psychosociaux d'une telle catégorisation. Néanmoins, la commission souligne que lorsque les pétitionnaires contestent les arguments, ils ne sont manifestement pas en état de résoudre ce problème par la voie des procédures légales en vigueur en Allemagne.

Le troisième groupe, qui est le plus important, porte sur diverses actions mises en œuvre par le Jugendamt. Les pétitionnaires estiment ici, que **le Jugendamt viole systématiquement la Convention européenne des droits de l'homme et les principes communautaires relatifs au respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant**. En conséquence, ils exigent l'intervention du Parlement européen, afin d'obtenir l'abolition du Jugendamt.

La commission des pétitions a examiné ces pétitions à diverses reprises, en présence des pétitionnaires, de la Commission européenne et des autorités allemandes. Le 22 mars 2007, une délégation de la commission des pétitions, accompagnée de plusieurs pétitionnaires, a rencontré des représentants des autorités allemandes à Berlin, notamment le Dr Reinhard Wiesner, du ministère fédéral aux affaires familiales, des seniors, des femmes et de l'enfance, et M. Andreas Hilliger, du ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports du land de Brandebourg. Celui-ci a admis que l'on ne pouvait pas exclure des manquements dans certains cas individuels complexes, mais que les gouvernements des Länder s'efforçaient de solutionner le problème, en renforçant la formation des fonctionnaires.

Au cours de la réunion de la commission des pétitions du 7 juin 2007 tenue en présence de plusieurs pétitionnaires, les autorités allemandes ont exposé plus en détail leur point de vue sur la question. Mme Gilla Schindler, du ministère fédéral des affaires familiales, des seniors, des femmes et de la jeunesse, a souligné l'intégrité du système de droit familial allemand en matière des droits de la famille, excluant la discrimination sur fonds de nationalité, admettant néanmoins que dans certains des cas soumis par les pétitionnaires, les fonctionnaires du Jugendamt avaient failli aux normes professionnelles requises.

Au cours de cette même réunion, le représentant de la Commission européenne a indiqué que ce problème de droit national était complexe, mais que néanmoins il pourrait avoir des implications européennes, reconnaissant que certaines des pratiques du Jugendamt décrites par les pétitionnaires pouvaient être effectivement qualifiées de conduite discriminatoire de la part des autorités.

2. CADRE LÉGISLATIF

Conformément à l'article 24 de la Charte européenne des droits fondamentaux, les droits de l'enfant sont partie intégrante de la législation communautaire. Plus encore, l'un des principaux objectifs du nouveau règlement Bruxelles II, entré en vigueur le 1^{er} mars 2005,

est de garantir que le droit d'un enfant à conserver un contact avec ses deux parents à l'issue de leur divorce et même quand ceux-ci vivent dans des États membres différents, soit pleinement respecté. Pour répondre à cette attente et pour clarifier de manière précise les bases juridiques, tant au niveau européen que national¹, un document de synthèse interne sur les dispositions juridiques, relatives à l'exercice de la responsabilité parentale, a été élaboré en collaboration avec le département thématique concerné (département thématique C – droits des citoyens et affaires constitutionnelles).

3. DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA NATIONALITÉ

De nombreux pétitionnaires² affirment que le problème de la discrimination sur fond de nationalité découle de la procédure adoptée par le Jugendamt allemand, laquelle est discriminatoire à l'égard de l'époux non-allemand, quand le couple mixte est séparé. Cette procédure complique, voire interdit les contacts entre cet époux et ses enfants dans le cas où seul un droit de visite surveillée lui a été consenti. Durant ces visites, le superviseur contrôle si le parent s'adresse à l'enfant en allemand et, lorsqu'il ne comprend pas la langue utilisée entre le parent et l'enfant, interrompt brutalement la conversation.

Les fonctionnaires menacent également les parents non-allemands d'une interdiction de contact avec leur enfant, s'ils refusent d'obéir à leurs ordres ; ces menaces sont mises à exécution dans certains cas. Selon les pétitionnaires, le Jugendamt explique ses décisions en se fondant sur l'argument suivant : «du point de vue de la pédagogie professionnelle, il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant que les rencontres en présence du fonctionnaire accompagnateur se déroulent dans une langue étrangère. Il est plus profitable que l'enfant développe ses connaissances d'allemand, dès lors qu'il grandit en Allemagne ou effectuera sa scolarité dans ce pays.»

Les pétitionnaires ont souligné (ce qui est prouvé scientifiquement) que la langue maternelle dans laquelle un parent s'adresse à son enfant depuis la naissance joue un rôle fondamental dans ses rapports avec lui. C'est sur la base de la langue que le lien affectif se crée entre enfant et parent non allemand, et c'est par la langue que ce lien se renforce peu à peu. Le fait de conserver un lien entre un enfant et son parent est le principal critère de «l'intérêt supérieur de l'enfant». En conséquence, la volonté d'une personne de s'adresser à son propre enfant dans sa langue maternelle – lors de visites surveillées – exprime le souhait de préserver un lien affectif avec l'enfant.

Les pétitionnaires soulignent que l'interdiction de faire usage d'une autre langue que l'allemand a un impact considérable, que le Jugendamt qualifie de son côté, de « mineur ». Elle provoque la rupture du lien entre le parent non allemand et l'enfant et peut conduire à une interdiction de contact, par voie judiciaire, si le parent fait preuve de «désobéissance».

Les pétitionnaires déclarent que même les propositions de parents déterminés à organiser les visites dans le cadre d'établissements de services familiaux bilingues ont elles-aussi été rejetées, tout comme l'appel à un professionnel connaissant la langue étrangère et qui aurait pu assister à la visite du parent et de l'enfant. Pour se justifier, le Jugendamt invoque diverses raisons et autres circonstances, reprochant aux parents par exemple, de ne pas faire usage de leur parfaite connaissance de l'allemand au contact de l'enfant ou invoquant l'absence de moyens techniques pour organiser la visite de l'enfant dans la

¹ Note de synthèse de janvier 2008 (PE 393.276).

² Pétitions 38/2006, 712/2006, 713/2006, 848/2006, 849/2006, 1008/2006 et autres.

langue concernée.

Les pétitionnaires ajoutent que dans certains cas extrêmes, l'entêtement d'un parent non allemand finit par le priver de ses droits parentaux. Ce type de procédure «inhumaine» foule aux pieds les droits des parents et des enfants. Les pétitionnaires affirment que le Jugendamt est si implacable quand il impose une éducation des enfants en langue allemande, qu'il ne recule pas même devant la violation des principes de non-discrimination fondée sur l'origine et la langue. Ce sont donc les décisions du Jugendamt et non celles des parents, qui s'opposent à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans un registre tout à fait différent, d'autres pétitionnaires¹ se plaignent du fait que les familles étrangères vivant à titre temporaire en Allemagne ne sont pas autorisées à assurer une scolarité à domicile à leurs enfants, ni à recourir à l'enseignement à distance, ce qu'elles considèrent être une discrimination fondée sur la nationalité. L'Espace Européen de la Recherche nécessite des chercheurs de plus en plus nombreux et mieux qualifiés. Or ces chercheurs et autres personnels hautement qualifiés, dont la profession impose des déménagements fréquents, souhaitent venir avec leurs familles. Leurs enfants ont des besoins pédagogiques qui ne peuvent être satisfaits par le système scolaire allemand, raison pour laquelle ils se tournent vers d'autres alternatives pédagogiques, un acte qualifié d'illégal et qui les placent sous la menace du Jugendamt de leur soustraire les enfants.

4. ALLÉGATION D'UNE INCAPACITÉ PHYSIQUE OU MENTALE DES PARENTS A ÉLEVER LEUR ENFANT

Des parents pétitionnaires affirment que le Jugendamt leur a pris leurs enfants sans avis préalable, les accusant d'être dans l'incapacité physique ou mentale d'en assurer leur éducation. Au lieu de se baser sur les faits, les autorités ont fondé leurs décisions le plus souvent sur des avis et des préjugés subjectifs. Cette pratique est manifeste quand le diagnostic ou la thérapie font l'objet d'une controverse entre experts, comme par exemple dans les cas de la maladie de Lyme (borréliose), de trouble déficitaire de l'attention avec hyperactivité (TDAH) ou du syndrome de Münchausen par procuration (SMPP) (trouble induit ou imaginaire) scientifiquement très controversé. Plusieurs de ces cas ont été examinés lors du symposium international « le Jugendamt allemand et la Convention européenne des droits de l'Homme » organisée à Bamberg les 20 et 21 octobre 2007².

L'un de ces cas a été soumis à la Cour européenne des droits de l'Homme³. Celle-ci a jugé à l'unanimité que l'article 8 (Droit au respect de la vie familiale) de la Convention européenne des droits de l'Homme avait été violé. Conformément à l'article 41 de la Convention (satisfaction équitable), la Cour a attribué aux plaignants des dommages et intérêts au titre du préjudice subi et des frais de procédure. La Cour européenne des droits de l'Homme avait par ailleurs ordonné aux autorités allemandes de restituer immédiatement les enfants à la famille.

Or, à ce jour, seuls deux des sept enfants ont pu regagner leur foyer familial. Le Jugendamt avait déclaré à l'un des enfants que ses parents étaient décédés, un autre enfant s'est suicidé

¹ Pétitions 477/2007 et 744/2007.

² Cf. <http://deutsche-jugendamt.blogspot.com/2007/11/bamberg-declaration.html>

³ Haase contre Allemagne (requête n° 11057/02).

plus tard¹.

Un autre exemple concerne une famille dont deux des enfants ont été enlevés par le Jugendamt et placés en famille d'accueil. La mère était accusée de souffrir du syndrome de Münchausen par procuration, alors que les médecins apportaient les preuves de la maladie dont souffraient ses deux fils (maladie cœliaque et épilepsie). Les enfants ont regagné leur famille après deux années de combat exténuant. Mais, l'un des deux fils a été abusé sexuellement durant son séjour en famille d'accueil.

Commentant l'affaire rapportée par la pétition 151/2007, Mme le Dr Helen Hayward-Brown, médecin anthropologue australienne, a affirmé au cours du symposium international qu'il s'agissait de l'un des plus graves cas d'accusation non fondée du syndrome de Münchausen par procuration, rencontré au cours de ses dix années de carrière scientifique.

5. LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ET LES PRINCIPES COMMUNAUTAIRES EN MATIÈRE DE DROITS FONDAMENTAUX

Le groupe le plus important de pétitionnaires soutient que dans les conflits transfrontaliers portant sur les droits de garde et de visite d'enfants binationaux, le Jugendamt allemand et les services sociaux abusent de leur pouvoir en violation des droits des citoyens et de l'Homme, non seulement à l'encontre des parents non-allemands résidant en Allemagne, mais aussi de ceux résidant en dehors du territoire allemand. Les griefs portent aussi sur le refus des autorités allemandes de reconnaître un statut de paternité étranger².

De nombreux pétitionnaires³ affirment que le Jugendamt possède des pouvoirs excessifs, que si officiellement il sert à protéger la jeunesse, il place en réalité les enfants des mères célibataires sous le contrôle de l'État, pour les élever à la manière édictée par l'administration allemande. Selon eux, le Jugendamt est une institution sans équivalent dans les autres nations démocratiques et fonctionne comme une administration gardienne et protectrice des valeurs allemandes.

D'autres pétitionnaires font valoir que les collaborateurs du Jugendamt exercent le rôle d'un «troisième parent». Ils sont impliqués dans toutes les procédures de droit familial et possèdent davantage de droits que les parents biologiques. Ces fonctionnaires sont chargés de soumettre au juge des mesures de protection. Ils se considèrent comme les gardiens du bien-être de l'enfant, étant sous-entendu que ce bien-être s'assimile à celui de la nation allemande et à la préservation de sa sécurité (de la sécurisation des valeurs allemandes). Les pétitionnaires soulignent qu'il est vain de s'opposer aux fonctionnaires de cette institution allemande, que cela comporte des risques. Ils ajoutent que ces derniers menacent les parents de manière sous-jacente et récurrente de la perte de leurs droits de visite ou de garde parentale et qu'ils ont le pouvoir de mettre ces menaces à exécution, avec ou sans décision judiciaire.

¹ [commentaire ajouté par le CEED : l'adolescente s'est suicidée parce que tout l'espoir qu'elle avait placé dans la décision de la CEDH de pouvoir retourner dans sa famille a été anéanti par le Jugendamt, qui, pour se venger, lui a interdit de retourner chez elle. A sa mort, le Jugendamt a envoyé la facture des obsèques à sa mère et profitant d'une émission de télévision dans laquelle Mme Haase apparaissait effondrée devant la tombe de sa fille, a engagé une nouvelle procédure judiciaire pour lui retirer les deux enfants revenus chez elle. Le CEED est alors intervenu en protestation devant la Cour d'Appel de Hamm.]

² Pétition 450/2006 et autres.

³ «Pétition de 10 parents», qui a servi de modèle à de nombreuses pétitions.

Un grand nombre de pétitionnaires indique que dans les cas de couples binationaux, le Jugendamt poursuit des objectifs bien spécifiques:

- Tout doit être mis en œuvre pour empêcher les enfants de quitter le territoire allemand.
- Le droit de garde des enfants est à transférer sans délai, l'autorité parentale à moyen terme, au parent allemand.
- Il convient d'empêcher les enfants de conserver un contact avec leur seconde culture et leur deuxième langue. L'accès au parent non-allemand se doit d'être entravé par des mesures humiliantes. La multiplication des procédures judiciaires sert au «nettoyage» national. Si le parent étranger refuse les dispositions allemandes, des mesures sont prises à son encontre avec pour objet de le menacer et de le criminaliser.
- Les pensions alimentaires doivent être versées en Allemagne. Les paiements en souffrance sont comptabilisés année après année et réclamés au parent étranger à l'expiration de ses droits sur ses enfants, quand ceux-ci ont atteint l'âge adulte
- L'accès des parents étrangers à l'ensemble des documents et des informations, collectés dans le secret à leur encontre par le Jugendamt, doit être refusé en vertu de la législation allemande relative à la protection des données personnelles.

D'après les pétitionnaires, **le Jugendamt est une institution politique**. Son pouvoir arbitraire et sans contrôle, sa collusion et ses rapports très étroits avec les autorités judiciaires, ne sont pas compatibles avec les règles fondamentales de la justice universelle et les principes des droits de l'Homme. **Son fonctionnement repose sur l'arbitraire et le nationalisme, des principes incompatibles avec l'esprit de l'Union européenne et ses règles**, stipulant que «dans tous les actes relatifs aux enfants, accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer ».

6. LES QUESTIONS DE DROIT FAMILIAL SONT UN PROBLEME EUROPÉEN

Deux parents d'enfants disparus à la suite d'un rapt parental ont lancé le 25 avril 2008, accompagnés de nombreux parents et représentants d'associations internationales, une marche sous le slogan «Accès refusé» entre le Parlement européen à Bruxelles et le siège de Strasbourg, où ils sont arrivés le 21 mai. À Strasbourg, ils ont rencontré des représentants du Parlement européen et remis à Marcin Libicki, président de la commission des pétitions, 11 206 signatures soutenant la «Pétition Accès refusé»¹, par laquelle les pétitionnaires protestent contre les manquements du droit familial dans son application, non seulement en Allemagne, mais aussi dans d'autres États membres tels que la Belgique, la France et les Pays-Bas. Des pétitionnaires suisses étaient également présents.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent document met en lumière un sérieux problème qui interpelle en premier lieu les autorités nationales. Car il revient à chaque Etat membre, et seul lui en a la compétence, au travers de son système politique et de voies judiciaires accessibles à tous ses citoyens, de répondre aux questions liées au bien-être de l'enfant. A l'Union européenne incombe les responsabilités telles que stipulées dans les Traités, notamment celles de fixer les principes

¹ Pétitions 519/2008, 1346/2008 et autres

fondamentaux relatifs au respect de l'intégrité des personnes, et notamment celui des plus vulnérables d'entre-elles. Les États membres ont une obligation concrète de garantir aux citoyens européens une vie exempte de discriminations, et plus encore de la part de leurs administrations publiques nationales, régionales ou locales. Concomitamment ceci nécessite donc un renforcement de la surveillance, y compris de la part des acteurs élus à tout niveau, et la mise en place de mécanismes de sécurité plus stricts, que ceux disponibles actuellement, dans les questions relatives au bien-être des enfants et de possibles violations de leurs droits ou des droits et des responsabilités de leurs parents. Cette recommandation ne s'adresse pas à un État membre en particulier, mais à tous.

Il ne fait pas de doute que chacune des pétitions contre le Jugendamt allemand est un appel personnel d'un parent lésé à plus de justice et aussi l'expression d'une profonde détresse. Mais il est vrai aussi, que les requêtes parvenues à la commission des pétitions émanent de parents qui s'estiment être privés, en particulier par le Jugendamt, de ce qu'ils estiment devoir leur revenir de droit, comme par exemple un traitement juste et équitable par leurs autorités. Aucune correspondance n'est venue infirmer ceci. La commission quant à elle ne s'est pas rendue dans les services du Jugendamt pour vérifier les faits sur place. Cette charge incombe aux autorités allemandes.

Dans ces circonstances, vouloir critiquer ou condamner le système administratif d'un État membre n'aurait pas de sens. Mais il serait déraisonnable de ne pas vouloir reconnaître qu'un nombre important de violations de droits parentaux aurait pu être commis en raison de discriminations sur fonds de critères ethniques, nationaux ou linguistiques, et qu'elles n'ont pas été solutionnées, ni même examinées semble-t-il. Cela a été préjudiciable à l'intérêt de l'enfant, dans la quasi-totalité des cas soumis à la commission des pétitions.

De surcroît, il apparaît que l'interdiction faites aux parents de communiquer à leurs enfants dans leur langue maternelle est une pratique courante et que, plus grave encore, si l'on s'en réfère aux témoignages reçus, les conséquences d'une telle mesure sur l'enfant et sa stabilité affective sont minimisées par les autorités compétentes.

- Une orientation et des instructions claires sont à communiquer à tous les annexes du Jugendamt en rappel de leurs responsabilités, ainsi que des droits fondamentaux des parents et des enfants qui leur sont confiés. Il ne fait pas de doute que ces instructions seront superflues pour une grande majorité de ces annexes, dès lors que ces dernières s'y conforment déjà. Il apparaît néanmoins que certaines d'entre-elles aient besoin d'être recadrées sur leurs obligations envers les différentes parties.
- Les autorités concernées doivent accepter et tolérer, sans aucune discussion, que les parents utilisent une autre langue, quelle qu'elle soit, quand ils rencontrent leurs enfants, dans le cadre de visites surveillées.
- Le Jugendamt doit informer les parents des recours auxquels ils peuvent prétendre contre ses décisions et des modalités à respecter pour interjeter appel.
- Tous les États membres sont tenus de promouvoir par des moyens démocratiques ou parlementaires, au niveau national ou régional, un meilleur contrôle des institutions en charge du bien-être de l'enfance et d'offrir aux citoyens la possibilité de trouver des solutions opérantes, plus proches de leur centre d'intérêt.
- Il convient de promouvoir activement une coopération bilatérale des institutions en charge du bien-être de l'enfance entre les Etats Membres, afin de favoriser une meilleure coordination et une plus grande compréhension des fonctionnaires responsables entre-eux, en vue de faciliter aux autorités compétentes une prise de décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant.