



HAL
open science

L'approche juridique des négligences

Caroline Siffrein-Blanc

► **To cite this version:**

Caroline Siffrein-Blanc. L'approche juridique des négligences. Vie sociale, 2024, Les négligences intrafamiliales Repérer et protéger les enfants (n°44), p. 43. <hal-04616127>

HAL Id: hal-04616127

<https://hal.science/hal-04616127v1>

Submitted on 18 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

L'approche juridique des négligences

Caroline Siffrein-Blanc

Caroline Siffrein-Blanc est maître de conférences habilitée à diriger des recherches au sein du Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles et vice-présidente de l'association du CIRPA-France.

Dès le début du XX^e siècle, les textes internationaux ont reconnu la nécessité d'accorder une protection spécifique à l'enfant. Texte emblématique de protection des droits de l'enfant, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée par l'Organisation des Nations unies le 20 novembre 1989, en vigueur en France depuis le 2 septembre 1990, énonce dans son préambule que l'enfant a besoin d'une protection et de soins spéciaux, ainsi que d'une protection juridique appropriée, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle. Ce texte, à vocation universelle, expose à travers ses 54 articles les droits fondamentaux des enfants et les obligations des États. Si elle affirme le rôle essentiel des parents et commande aux États de ne pas faire d'ingérence arbitraire dans la vie privée et familiale de l'enfant, la Convention impose à ces derniers une obligation d'intervenir en cas de nécessité pour protéger l'enfant (art. 3, 9, 19, 39 CIDE). Ainsi, les autorités publiques peuvent-elles séparer l'enfant de ses parents, lorsque notamment ceux-ci « maltraitent ou négligent l'enfant » (art. 9 CIDE). Elles doivent prendre « toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié. [...] » (art. 19 CIDE).

Si les instruments européens et internationaux ont très tôt reconnu à l'enfant le droit d'être protégé contre toutes les formes de maltraitements, certaines d'entre elles ont encore du mal à être identifiées, au titre desquelles on trouve les négligences dont on ignore l'ampleur du phénomène dans le monde (projet européen CAN-MDS II¹). L'absence de données fiables concernant le nombre d'enfants affectés par les négligences a été identifiée comme étant « une limite grave à la mise en place d'une réponse de santé publique » (Leeb *et alii*, 2008). Bien moins connue et repérée que les violences sexuelles et les abus sexuels, la négligence est pourtant un grave problème de santé publique. En effet, son impact sur le développement physique, émotionnel, psychique et neurocognitif de l'enfant est tel qu'elle est qualifiée par les professionnels de la pédopsychiatrie comme la maltraitance « la plus délétère » pour les enfants (Garret-Gloanec et Pernel, 2017, p. 299).

Dès lors, définir les négligences est indubitablement un enjeu crucial dans la préservation des droits de l'enfant. Si l'histoire, la littérature, les arts, les sciences abondent de récits et d'écrits portant sur la maltraitance et les négligences infantiles, le droit semble bien plus timoré sur le sujet. Mais que nous dit-il ? Alors que les différentes sciences se mobilisent pour mieux identifier les négligences, la notion semble quelque peu négligée par le droit et peine à trouver son identité.

Les négligences « négligées » par le droit

Selon les pédopsychiatres Nicole Garret-Gloanec et Anne-Sophie Pernel, « La négligence est la forme de maltraitance la plus répandue. Elle est pourtant négligée (négligence de la négligence), alors qu'elle constitue l'essentiel de nos files actives et représente, par ses conséquences, un coût considérable pour la société » (Garret-Gloanec et Pernel, 2017).

¹ *Coordinated Response to Child Abuse and Neglect via Minimum Data Set*, 2019.

Dans le domaine du droit, le constat est tristement le même, les négligences sont négligées par le droit, qui demeure assez laconique sur le sujet. Il suffit d'une recherche par mots-clefs *via* la base de recherche Légifrance pour constater la faiblesse de l'occurrence dans les textes de droit interne.

Une protection des négligences dissimulée sous le danger

Le dispositif de protection de l'enfance et de la famille a été mis en place au milieu du XX^e siècle, pour protéger les enfants en danger². En 1989, le législateur se place délibérément sur un autre terrain que celui du danger de l'assistance éducative et élargit le terrain d'action de la protection sociale à une nouvelle catégorie d'enfants qu'il ne définit pas : celle d'enfants victimes de mauvais traitements³ (Neirinck, 2007). En 2007⁴, le législateur abandonne la notion d'enfants maltraités et généralise la notion de mineur en danger ou risquant de l'être (art. L. 221-1 CASF). La référence unique au critère de « danger » a été conservée par les lois récentes⁵ pour légitimer l'intervention administrative et judiciaire. Sans en faire un critère de compétence, ces lois ont toutefois inséré pour la première fois dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF) l'occurrence « négligence », d'une part de façon accessoire dans des dispositions réglementaires concernant les compétences exigées des professionnels sur les conséquences de la négligence (art. R. 223-31 du CASF; art. D. 226-2-5 du CASF – *cf infra*), d'autre part de façon plus significative dans les principes généraux consacrant la définition de la maltraitance (art. L. 119-1 du CASF créé par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 – *cf infra*). Ainsi, l'intervention administrative se justifie lorsque les parents sont « confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité (des) mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social » (art. L. 221-1 1° CASF). Il revient au service de l'aide sociale à l'enfance de mener des actions de protection et de prévention auprès des enfants dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être (art. L. 221-1 3°, 5° CASF). Du côté du judiciaire, l'assistance éducative repose uniquement sur la notion de danger. Ainsi, le juge des enfants est compétent « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises » (art. 375 du Code civil).

Le recours unitaire à la notion de danger ne s'est pourtant pas accompagné d'une définition. Cette absence de définition légale de la notion de danger n'est pas un oubli ou une lacune du législateur mais elle s'explique par la volonté de ne pas « rigidifier le système » et de ne pas « oublier de situations » (Fougère-Ricaud, 2023 ; Rousseaux, 2023, p. 216 ; Naves, 2007, p. 47). Hormis deux hypothèses de danger légalement déterminées (la prostitution du mineur, article 221-1 du CASF 5 ter, et le mineur désireux de poursuivre sa scolarité au-delà de ses 16 ans qui se heurte au refus de ses parents, art. L. 122-2 du Code de l'éducation), la notion de danger est un standard juridique qui se caractérise par un contenu souple et volontairement indéterminé qui laisse une grande liberté d'appréciation au juge.

Si la négligence n'est alors pas visible ou apparente dans les textes, elle peut sans nul doute constituer une situation de danger. L'appréciation se fera en fonction du cas d'espèce mais également en « vertu de considérations extra-légales ou extra-juridiques » (Hilger, 2014, p. 88). En laissant place à un certain subjectivisme, le risque est de ne pas considérer certaines négligences comme une situation de danger pour l'enfant.

² Ordonnance n° 58-1301 relative à la protection de l'enfance en danger ; décret n° 59-100 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger.

³ Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

⁴ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

⁵ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Dans le cadre d'une recherche sur les placements de longue durée⁶, l'étude de nombreuses décisions de juges pour enfants (plus de 500 décisions) et la comparaison avec le Québec ont fait apparaître une forme de négligence des négligences par le droit français de la protection de l'enfance. Alors qu'il s'agit de la deuxième cause de signalement (chiffres du SNATED, 2022), l'analyse de plus de 500 décisions portant sur les placements a permis de constater que l'occurrence « négligence » était très faiblement utilisée, quasiment jamais définie et caractérisée dans la motivation pour justifier le danger ; les juges emploient le terme au mieux dans le rappel contextuel des faits, en reprenant souvent les termes utilisés dans les rapports, expertises ou enquêtes sociales⁷. Cette faible utilisation du terme est accentuée par l'emploi d'autres occurrences plus « douces » : carences éducatives (parfois le mot « sévères » est ajouté) ; carences chroniques sur le plan de l'hygiène ; absence totale de repères au domicile familial ; absence de suivi scolaire ; défaut de soins ; défaut de protection ; défaut de cadre sécurisant ; défaut de stimulation ; incapacité à maintenir un cadre ; incapacité à prendre conscience des besoins de l'enfant...

Une des explications probables serait de partir du postulat que l'occurrence « négligence » étant connotée de façon plus péjorative et stigmatisante, elle est remplacée par des termes plus neutres. L'absence de reconnaissance des négligences dans le discours juridique conduit à une sorte d'euphémisation sémantique et donc d'édulcoration des situations. Or, à ne pas nommer les situations, le risque d'une absence de prise de conscience et de reconnaissance de la gravité de la situation est à craindre.

À la différence du droit français, le droit québécois prévoit dans la loi sur la protection de la jeunesse (LPJ), aux articles 38 et 38.1, une liste limitative des situations dans lesquelles la sécurité ou le développement de l'enfant est, ou peut-être considéré, comme compromis. Plusieurs des motifs énoncés peuvent être invoqués, mais la preuve d'un seul d'entre eux est suffisante pour donner compétence au directeur de la protection de la jeunesse et au tribunal. Ainsi, une liste limitative de motifs de compromission étant prévue par la loi, la cour du Québec se doit, pour justifier de sa compétence, de déterminer dans son dispositif le ou les motifs de compromission tels que listés dans l'article 38 de la LPJ : « Pour l'application de la présente loi, la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis lorsqu'il se retrouve dans une situation d'abandon, de négligence, de mauvais traitements psychologiques, d'exposition à la violence conjugale, d'abus sexuels ou d'abus physiques ou lorsqu'il présente des troubles de comportement sérieux. [...] ». L'article contient par ailleurs une définition de chacun de ces motifs ainsi que l'interprétation qui doit en être faite par les tribunaux, notamment sur la négligence. Celle-ci est définie comme le fait pour les parents d'un enfant ou la personne qui en a la garde de ne pas répondre à ses besoins fondamentaux, soit sur le plan physique, soit sur le plan de la santé, soit sur le plan éducatif (art. 38 b, 1^o LPJ). La loi prévoit également que la sécurité ou le développement de l'enfant est considéré comme compromis s'il encourt un *risque sérieux* d'être soumis à l'une ou l'autre de ces situations de négligence (art. 38 b, 2^o LPJ). Un tel système, éloigné du modèle français, a l'avantage de permettre aux professionnels (directeur de la protection de la jeunesse et magistrats) d'identifier les cas de compromission. En obligeant les professionnels à qualifier les cas de compromission pour justifier de leur compétence, il devient alors possible de les identifier et d'apporter des réponses plus ciblées. L'étude concernant les placements de longue durée met en évidence que sur l'ensemble des 30 dossiers étudiés au Québec, les motifs de compromission les plus récurrents retenus par le

⁶ Cet article s'appuie notamment sur la recherche menée dans le cadre de l'ONPE sur « la question de la protection des enfants en placement longue durée, approche comparée France-Québec » (prochaine publication du [rapport ONPE, Siffrein-Blanc et Lavallée, 2023 publié ou à paraître ???](#)). Celle-ci a été réalisée à partir de l'étude de 50 dossiers en France et 30 dossiers au Québec d'enfants placés depuis plus dix ans. Elle a ainsi permis d'accéder à plus de 500 ordonnances et jugements de placement.

⁷ CA Aix 16 décembre 2013, n° 2013/255 : « [...] Les problèmes d'hygiène et les négligences éducatives avaient d'ailleurs déjà fait l'objet d'un signalement lorsque le couple habitait encore à Lyon il y a plusieurs années. [...] »

tribunal lors de la première ordonnance de placement sont : les « risques sérieux de négligence » (50 % des dossiers), « les négligences éducatives » (47 % des dossiers), les négligences physiques (30 %). Peut-être qu'une évolution de nos textes en ce sens serait souhaitable.

Une sanction indirecte des négligences

Force est de constater que la négligence est également très peu visible du côté des sanctions. En matière d'autorité parentale, l'occurrence « négligence » n'apparaît que de façon très sporadique pour justifier l'intervention exceptionnelle du juge des enfants. Selon l'article 375-7 alinéa 2, le juge des enfants peut autoriser à titre exceptionnel, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale, en cas notamment de « négligences des détenteurs de l'autorité parentale ». La négligence (non définie) vise ici le cas particulier du parent inactif face à la sollicitation du tiers gardien, elle renvoie à l'absence de réponse du parent sollicité et justifie l'intervention exceptionnelle du juge des enfants.

Hormis ce cas particulier d'atteinte à l'autorité parentale en cas de négligence, l'occurrence n'a en revanche pas été retenue, *in extenso*, comme une qualification juridique permettant une limitation des droits parentaux telle qu'une délégation de l'autorité parentale (art. 377 du C. civ.), une privation de l'autorité parentale (art. 373 du C. civ.), un retrait (art. 378 et 378-1 du C. civ.) ou encore un délaissement (art. 381-1 du C. civ.). Si le terme de violence a pénétré certaines dispositions législatives (quoique parfois excessivement limitées aux violences faites à l'autre parent sans inclure celles faites aux enfants, art. 378-2 du C. civ.), tel n'est pas le cas pour les négligences, auxquelles se substitue parfois la notion de « défaut de soins ».

Cela ne signifie pas pour autant que le droit français ne limite pas les droits parentaux lorsque les enfants sont victimes de négligences, mais il impose de passer par d'autres qualifications plus restrictives. Le désintérêt manifeste ou encore l'impossibilité d'exercer l'autorité parentale sont des motifs d'ouverture d'une délégation d'autorité parentale. Le désintérêt correspond à l'absence de relation affective, se rapportant à la notion d'abandon plus que de négligence. La seconde cause de délégation imposée, « l'impossibilité d'exercer », repose sur une formule aussi imprécise que souple. Tantôt la notion est entendue de façon extensive et objective : il s'agit de rapporter, par tous moyens, la preuve d'un fait, celui d'un comportement parental ignorant les prescriptions de l'article 371-1 du Code civil, ne protégeant pas l'enfant dans sa sécurité, dans sa santé ou dans sa moralité – ainsi peuvent être visées des incompétences parentales conduisant indirectement à négliger l'enfant. Tantôt le critère est plus strictement apprécié. Les juges du fond s'appuient, pour apprécier le motif de « l'impossibilité », non sur l'incapacité du parent à prendre en charge l'enfant, mais sur son incapacité ou non à prendre des décisions le concernant. Une telle interprétation laisse peu de place à la limitation des droits parentaux en cas de négligences. Le délaissement parental, prévu aux articles 381-1 et suivants du Code civil (ancien abandon de l'article 350 C. civ.), est constitué quand les parents n'ont pas entretenu avec l'enfant les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit (art. 381-1 C. civ.). Si le délaissement est nécessairement une forme de négligence aggravée, plus proche de l'abandon, toutes les formes de négligences ne sont pas des délaissements. Ainsi le parent incapable de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant mais qui maintient des relations avec ce dernier est un parent qui est négligent mais qui ne sera jamais inquiété par la mesure de délaissement. Du côté du retrait de l'autorité parentale, l'article 378-1 du Code civil exige un comportement parental répréhensible tel qu'un « défaut de soins ou un manque de direction » constitutif d'un danger manifeste encouru par l'enfant. Il s'agit de deux conditions cumulatives. Le qualificatif « manifeste » retenu par le texte marque la différence entre le retrait et l'assistance éducative. Le danger doit donc être particulièrement grave, il peut être physique, mais aussi psychique, il doit être actuel,

réel, et non éventuel et s'apprécier au jour où le juge statue. Il n'y a pas de danger manifeste quand l'enfant retire un bénéfice, même minime, des liens qu'il entretient avec son parent, même si le comportement de celui-ci constitue en lui-même un danger⁸. Dès lors, là encore, si certaines formes de négligences très sévères pourraient entraîner un retrait de l'autorité parentale ou de son exercice (art. 379 C. civ.), toutes n'entrent pas dans le champ de cette forme de limitation.

Du côté du domaine pénal, le Code pénal prévoit, au chapitre VII, « des atteintes aux mineurs et à la famille ». Du fait de la fragilité du mineur, le code envisage d'incriminer des comportements abstentionnistes ayant des conséquences graves sur l'enfant. Sans viser à proprement parler les négligences, plusieurs infractions participent de la protection du mineur contre cette forme de compromission : le délaissement de mineur (art. 227-2 C. pénal), l'abandon de famille (art. 227-3 C. pénal), la privation de soins ou d'aliments (art. 227-15 C. pénal), la soustraction d'un parent à ses obligations légales (art. 227-17 C. pénal). Mais en droit pénal, la matérialité de certains faits et l'élément moral constituent des conditions strictement entendues et indispensables à la caractérisation des infractions (Chavent-Leclere, 2023-2024, n° 622, p. 130 *sq.*). L'article 227-15 du Code pénal incrimine ainsi : « Le fait, par un ascendant ou toute autre personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou ayant autorité sur un mineur de 15 ans, de priver celui-ci d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende. » Cette infraction qui ne concerne que les enfants de moins de 15 ans exige la preuve d'un résultat et d'une intention.

On parle d'infraction de résultat dès que l'omission d'apporter les soins ou les aliments viole de façon effective la valeur protégée par le texte, c'est-à-dire la santé de l'enfant. Selon la Cour de cassation, l'infraction est constituée uniquement lorsque la santé du mineur est compromise, et non lorsqu'il existe un simple risque d'atteinte⁹. Concernant l'élément moral de l'infraction, l'infraction est dite intentionnelle en ce que le parent doit avoir « la conscience, la connaissance ou la prévision qu'en résulterait un mal pour l'enfant¹⁰ ». À côté de la privation de soins et d'aliments, le Code pénal incrimine également la soustraction d'un parent à ses obligations légales. Ainsi, l'article 227-17 du Code pénal incrimine « le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur ». La matérialité des faits de l'infraction consiste en un fait négatif qui peut revêtir des formes extrêmement variées, comme le fait de ne pas surveiller un enfant, ne pas le nourrir ou l'hydrater, ne pas le soigner, ne pas le changer ou assurer son hygiène, ne pas le conduire à l'école, ne pas lui fixer un cadre de vie, etc. Mais de la même façon que pour la privation de soins, l'infraction de soustraction d'un parent à ses obligations légales exige la preuve d'un résultat dommageable pour la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant et une intention obligeant à démontrer que le parent a conscience de s'être soustrait à son devoir au point de compromettre l'intégrité physique ou morale de son enfant (Bonfils et Gouttenoire, 2021, n° 1296).

Si certaines formes de négligences peuvent tomber sous le sceau de condamnations pénales, d'autres y échapperont au regard des conditions exigées pour la caractérisation des délits.

Les négligences en quête d'identité

Peu visible, la négligence est par ailleurs en quête d'identité. Comment définir cette notion par rapport aux maltraitances, aux carences et aux violences ? Constitue-t-elle une notion autonome

⁸ Cass. 1^{re} civ., 1^{er} juin 2017, n° 15-29.272.

⁹ Cass. Crim. 12 octobre 2005, n° 05-81.191 ; CA Rouen, ch. corr., 17 sept. 2014, RG n° 13/01299, exigeant « une altération de la santé de l'enfant ».

¹⁰ Cass. Crim., 11 mars 1975 ; CA Douai, ch. corr. 4, 15 mai 2007, RG n° 07/00319.

ou une qualification associée ? La question est complexe et le droit n'apporte pas toujours une réponse claire.

Une relative identité en droit international

En 1999, l'Organisation mondiale de la santé reconnaît la violence envers les enfants comme un problème majeur de santé publique (OMS, 1999). La première tentative de définition conceptuelle de la violence envers les enfants partait du constat des différences entre pays dans la compréhension du problème mondial que sont les violences et négligences faites aux enfants¹¹. Dans le rapport mondial sur la violence et la santé en 2002 (OMS, 2002), l'ISPCAN (Société internationale pour la prévention de la violence et la négligence des enfants) avait comparé les définitions que 58 pays donnaient des mauvais traitements et avait conclu à quelques points communs sur ce qui était considéré comme abus. Sur la base de la définition des maltraitements donnée en 1999, l'OMS et l'ISPCAN ont élaboré des définitions conceptuelles en 2002 (OMS, 2002, p. 66), pour les affiner ensuite en 2006 dans le *Guide sur la prévention de la maltraitance des enfants* (OMS, ISPCAN, 2006, p. 10)

L'OMS distingue ainsi cinq types de maltraitance envers les enfants : violences physiques ; violences sexuelles ; violences psychologiques ; violences conjugales ; négligence.

La négligence est alors définie comme suit : « La négligence concerne des incidents isolés et le défaut de la part de l'un des parents ou membres de la famille de pouvoir subvenir au développement et au bien-être des enfants s'il est en position de le faire – dans un ou plusieurs des domaines suivants : santé, éducation, développement affectif, nutrition, foyer et conditions de vie sans danger. La négligence se distingue donc des situations de pauvreté en ceci qu'elle ne survient que dans les cas où la famille ou les tuteurs disposent de ressources raisonnables. » Il ressort donc du guide édité par l'organisme mondial que la maltraitance constitue le terme générique qui recouvre les violences et la négligence. La négligence est alors définie comme un « défaut », qui renvoie à une omission, alors que la violence est un « fait » qui implique un processus actif. La négligence est distinguée de la violence et constitue une forme de maltraitance entraînant un préjudice réel dans un ou plusieurs domaines de la vie de l'enfant.

Cette clarification des concepts entre toutefois en contradiction avec d'autres textes qui distinguent les négligences des maltraitements et des violences : *Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants* (2010) ; articles 9 et 19 de la CIDE. Alors que l'article 9 de la CIDE oppose, avec la conjonction « ou », les négligences aux maltraitements, l'article 19 prévoit que les autorités doivent prendre : « toutes les mesures [...] appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié. [...] ».

L'Observation générale du Comité des Nations unies portant sur « Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence » propose une définition large du terme de « violence » figurant à l'article 19 et l'accompagne d'explications¹². Selon le comité, « le terme "violence" est entendu comme "toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle", comme énoncé au paragraphe 1 de l'article 19 de la Convention. Le terme

¹¹ « Réponse coordonnée à la violence et à la négligence envers les enfants (VNE) via un ensemble minimal de données (EMD). La démarche CAN-MDS », 2015, p. 9, https://www.onpe.gouv.fr/system/files/base_documentaire/20150306_canmnds_web.pdf ; « Projet européen CAN-MDS II contre les violences et négligences envers les enfants », 2019, <https://www.onpe.gouv.fr/actualite/projet-europeen-can-mds-ii-contre-violences-et-negligenes-envers-enfants>

¹² Observation générale n° 13, Comité des Nations unies pour les droits de l'enfant, « Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence » (CRC/C/GC/13/2011 n° 19-33), 2011, p. 4.

“violence” est choisi ici pour désigner toutes les formes d’atteinte aux enfants telles qu’énumérées au paragraphe 1 de l’article 19, conformément à la terminologie utilisée dans l’étude des Nations unies sur la violence à l’encontre des enfants (2006), même si les autres termes employés pour décrire les types de préjudices (atteintes, sévices, négligence, maltraitance et exploitation) ont le même poids. En langage courant, le terme “violence” est souvent entendu comme désignant uniquement une atteinte physique et/ou intentionnelle. Cependant, le comité tient à souligner tout particulièrement que le choix du terme “violence” dans la présente Observation générale ne doit être en aucune manière interprété comme minimisant les effets des préjudices non physiques et/ou non intentionnels (par exemple, la négligence et la maltraitance psychologique) et la nécessité de les combattre¹³ ». Le comité affirme que le terme de violence s’entend comme toute forme d’atteinte portée à l’enfant, y incluant ainsi les négligences. Qualifiée à deux reprises de préjudice non physique et/ou non intentionnel, la négligence n’apparaît dans cette définition que comme le résultat d’une forme de violence. Outre le fait que les négligences ne produisent pas que des préjudices non physiques, la définition obscurcit les qualifications en distinguant par ailleurs la négligence et la maltraitance psychologique.

S’il ressort des textes internationaux un besoin de protéger l’enfant des négligences subies, il faut regretter que l’identité reconnue à ce fléau ne soit pas suivie d’une distinction claire et commune permettant de le différencier des autres situations telles que la maltraitance ou la violence.

Une identité récente en droit interne

Cette quête d’identité se retrouve également en droit interne. Très récemment, le législateur a intégré dans le Code de l’action sociale une définition inédite de la maltraitance, faisant ainsi apparaître le terme de négligence pour la première fois dans la loi. Très largement inspiré de la définition de l’OMS, il indique que « la maltraitance vise, au sens du présent code, toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu’un geste, une parole, une action ou un défaut d’action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d’accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations » (art. L. 119-1 du CASF ; circulaire du 3 mai 2022¹⁴ ; Commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance, 2021). Le texte désigne expressément les négligences comme une forme de maltraitance, à côté des violences. Cette définition, très générale, ne figure pas dans une partie consacrée à l’enfance en danger mais dans les principes généraux du Code de l’action sociale et des familles. Elle concerne ainsi l’action sociale et médico-sociale dans son ensemble. La définition est doublement transversale : aux publics (enfants et adultes en situation de vulnérabilité) et aux lieux (au domicile, dans la sphère intrafamiliale, et au sein d’institutions). Elle vise à réaffirmer le droit de tout citoyen en situation de vulnérabilité d’être protégé des négligences et des violences et le devoir de l’institution de prévenir, repérer, signaler et agir pour lutter contre toutes les formes de maltraitements. L’adoption d’une définition commune sert ces différents objectifs en passant notamment par une meilleure connaissance et compréhension de la diversité des situations de maltraitements.

S’il faut se réjouir de ces avancées permettant d’accroître la connaissance et la lutte contre les phénomènes de maltraitance, il faut toutefois regretter l’absence de mise en cohérence avec les textes réglementaires non modifiés depuis l’entrée en vigueur de la loi du 7 février 2022. En

¹³ *Ibid.* ; voir également OMS-ISPCAN, rapport 2006.

¹⁴ Circulaire du 3 mai 2022 relative aux dispositions immédiatement applicables issues de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, BOMJ 5 ai 2022, NOR : JUSF2207619C.

effet, plusieurs articles du même code maintiennent une distinction entre la notion de négligence et celle de maltraitance. Ainsi l'article R. 223-31, par exemple, prévoit que « Lorsque la visite s'effectue en présence d'un tiers professionnel, celui-ci dispose de connaissances et de compétences portant sur le développement et les besoins fondamentaux de l'enfant en fonction de son âge, la fonction parentale et les situations familiales. Il dispose notamment de connaissances sur les conséquences des carences, négligences et maltraitements sur l'enfant ». L'article D. 226-2-5, affirme que « [...] II. Les professionnels chargés de l'évaluation d'une information préoccupante disposent d'une formation et de connaissances spécifiques portant sur le développement et les besoins fondamentaux de l'enfant en fonction de son âge, la fonction parentale et les situations familiales. Ils sont notamment formés aux conséquences des carences, négligences et maltraitements ». Alors que la définition générale opte clairement pour une inclusion des négligences comme une forme de maltraitance, ces deux textes les distinguent. L'article D. 226-2-5 du Code de l'action sociale et des familles est d'autant plus préjudiciable qu'il vise à insister sur la formation des professionnels chargés de l'évaluation d'une information préoccupante en opposant la maltraitance aux négligences et aux carences.

Cette absence d'uniformisation des définitions et cette confusion sont également entretenues au sein de documents de référence hors le Code de l'action sociale. Depuis la loi du 7 février 2022, l'évaluation des informations préoccupantes à la charge du conseil départemental doit être réalisée au regard du référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant, fixé par décret¹⁵. Alors que le cadre national de référence « Livret n° 3 » présente les négligences comme l'une des formes de maltraitance¹⁶, le livret oppose à plusieurs reprises les négligences et maltraitements, les traitant comme des notions distinctes¹⁷.

On peut regretter dans ce document de référence, à valeur réglementaire, comme plus généralement dans le droit national et international ci-dessus présenté, que les négligences ne soient pas toujours considérées comme des maltraitements à part entière.

S'il existe un consensus pour reconnaître aux enfants le droit d'être protégé contre les négligences, la lecture exégétique des textes met en lumière la difficulté d'identifier la notion parmi les autres atteintes portées à l'enfant. Or, en droit le poids des mots est crucial, notamment lorsqu'une qualification peut en emporter une autre. Ainsi l'article 226-4 du CASF prévoit que « le président du conseil départemental avise sans délai le procureur de la République aux fins de saisine du juge des enfants lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du Code civil [...] » quand « ce danger est grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance ». Si les négligences sont incluses dans les maltraitements, cela donne un caractère de gravité à ces dernières qui impose de considérer l'enfant en danger et donc un signalement immédiat au procureur de la République, justifiant de passer outre le principe de subsidiarité judiciaire.

Le flou entretenu par les différents textes est préjudiciable au traitement des négligences qui, en quête d'identité, doivent être mieux définies.

Une identité à préciser

En partant de l'étude des dispositions internationales et nationales, il est désormais important d'affirmer que la négligence se définit comme une forme de maltraitance et se distingue des violences. Par opposition aux violences, la négligence ne repose pas sur une action mais sur une inaction, ponctuelle ou répétée : celle de ne pas satisfaire les besoins fondamentaux au point de causer une atteinte à la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant.

¹⁵ Décret n° 2022-1728 du 30 décembre 2022 relatif au référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant (site Internet de la Haute Autorité de santé).

¹⁶ Livret n° 3, V, dans l'arbre des causes des difficultés à repérer, p. 92, 114, 137.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6, 57, 100, 141.

Le comportement abstentionniste est évalué en fonction d'une attitude objectivement attendue. Il est alors possible de se référer à certaines normes (comme celles concernant les vaccinations) ou à des recommandations contenues dans les carnets de santé (en termes de sommeil ou d'alimentation) et de mettre en évidence les écarts éventuels. Il est aussi possible d'observer l'omission d'agir par rapport à une attitude qu'aurait eue un autre parent normalement diligent (appréciation *in abstracto* du comportement), tout en complétant l'observation par une appréciation concrète de la situation en incluant la nature des omissions, leur répétition, le contexte social et culturel des parents.

Les négligences peuvent dès lors être très diverses :

- négligences sur le plan de la santé (négligences vaccinales, de soins, de prise en charge adaptée eu égard à un besoin de soin, une urgence...);
- négligences sur le plan de l'hygiène de l'enfant (hygiène corporelle, bucco-dentaire, habillement...) et de l'environnement matériel du lieu de vie ;
- négligences sur le plan de l'alimentation (alimentation inadaptée) ;
- négligences sur le plan du sommeil (absence de cadre pour le sommeil) ;
- négligence éducative ou sociale : absence de stimulations, absence de relations avec des tiers, absence de suivi de la scolarité, laxisme dans l'absentéisme scolaire ;
- négligences psychologiques : absence d'écoute, absence de sentiments ou d'émotions positives, absence de soutien ;
- négligences affectives : absence de manifestations de tendresse, d'affection, froideur émotionnelle, indifférence aux besoins affectifs ;
- négligences sur le plan de la sécurité (absence de surveillance de l'enfant par rapport à son âge, de lieux adaptés et sécurisés, médicaments à disposition des enfants, poêle qui brûle...).

Le caractère non intentionnel de l'omission est indifférent. Il importe peu que les parents n'aient pas eu l'intention d'atteindre le résultat ou qu'ils n'aient pas l'aptitude de discerner les conséquences de leur acte. En revanche, est essentielle la relation causale de l'omission sur l'enfant. L'omission, ponctuelle ou répétée, doit être la cause directe d'un préjudice réel. Le préjudice n'est pas nécessairement physique, il peut être également psychoaffectif ou développemental. Les négligences conduisent à des préjudices divers pouvant malheureusement se cumuler tels que des problèmes de santé, des troubles de la croissance, des troubles alimentaires, des troubles de l'attachement, des troubles précoces de la communication, des troubles du comportement, des retards dans les apprentissages... Si un préjudice est constaté sur l'enfant et qu'il est directement lié à une omission de répondre à ses besoins fondamentaux, on est alors en présence d'une forme de maltraitance : la négligence.

L'étude a permis de constater que l'approche juridique *stricto sensu* des négligences est timorée, récente et encore confuse. Le droit peine à définir clairement la notion et à la délimiter par rapport aux autres. Il oblige à se rapporter à d'autres qualifications plus strictes, de sorte que la protection de l'enfant face aux négligences n'est pas pleinement satisfaisante. Sémantiquement, il est désormais important d'aborder la négligence comme une forme de maltraitance afin d'y associer tous les outils de prévention et de lutte.

Références bibliographiques

BONFILS Philippe, GOUTTENOIRE Adeline. 2021. *Droit des mineurs*, Paris, Dalloz.

CHAVENT-LECLERE Anne-Sophie. 2023-2024. *Droit de la famille*, Paris, Dalloz, chap. 622.

COMMISSION NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA MALTRAITANCE ET DE PROMOTION DE LA BIEN-TRAITANCE. 2021. *Démarche nationale de consensus pour un vocabulaire partagé de la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité*, ministère des Solidarités et de la Santé.

FOUGÈRE-RICAUD Magali. 2023. « Définition des dangers. L'apport de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants », dans Caroline Siffrein-Blanc, Fabien Bacro, Guillaume

- Kessler (sous la direction de), *Le temps, la crise familiale, l'enfant et la justice : entre urgence et prudence*, Aix-Marseille, PUAM.
- GARRET-GLOANEC Nicole, PERNEL Anne-Sophie. 2017. « La négligence, une forme de maltraitance », dans Benoît Bayle (sous la direction de), *Psychiatrie et psychopathologie périnatales*, Paris, Dunod, p. 299-307.
- HILGER Geoffroy. 2014. *L'enfant victime de sa famille*, thèse, université Lille II.
- LEEB Rebecca T. et alii. 2008. *Child Maltreatment Surveillance: Uniform Definitions for Public Health and Recommended Data Elements*, Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Injury Prevention and Control.
- NAVES Pierre (sous la direction de). 2007. *La réforme de la protection de l'enfance, une politique publique en mouvement*, Paris, Dunod.
- NEIRINCK Claire. 2007. « L'enfant, être vulnérable », *Revue de droit sanitaire et social*, 1, p. 5-14.
- OMS. 1999. *Rapport d'une consultation sur la prévention de la maltraitance de l'enfant*, Genève, OMS, document WHO/HSC/PVI/99.1.
- OMS. 2002. *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, OMS.
- OMS (ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ), ISPCAN (INTERNATIONAL SOCIETY FOR PREVENTION OF CHILD ABUSE AND NEGLECT). 2006. *Guide sur la prévention de la maltraitance des enfants : intervenir et produire des données*, Genève, OMS. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43686>
- ONPE (OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE). 2016. *La maltraitance intrafamiliale envers les enfants : revue de littérature*, Paris. https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/revue_web_liens_actifs.pdf.
- ROUSSEAUX Marion. 2023. *L'instrumentalisation de l'enfant mineur par ses parents*, thèse de doctorat, faculté de droit de l'université catholique de Lille.
- SÉRAPHIN Gilles. 2017. « Protection des majeurs, protection de l'enfance. Comment construire une politique publique de protection ? », *RJPF*, 6, p. 7-16.