



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE R. c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 10496/83)

ARRÊT

STRASBOURG

8 juillet 1987

En l'affaire R. contre Royaume-Uni*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 50 de son règlement et composée des juges dont le nom suit :

MM. R. RYSSDAL, *président*,

J. CREMONA,

Thór VILHJÁLMSSON,

G. LAGERGREN,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER,

J. PINHEIRO FARINHA,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

Sir Vincent EVANS,

MM. R. MACDONALD,

C. RUSSO,

R. BERNHARDT,

J. GERSING,

A. SPIELMANN,

J. DE MEYER,

N. VALTICOS,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 novembre et 1er décembre 1986, puis les 28-29 janvier et le 26 mai 1987,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 28 janvier 1986, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se trouve une requête (n° 10496/83) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et introduite devant la Commission le 28 avril 1983, en vertu de l'article 25 (art. 25), par une ressortissante britannique dont l'identité demeure confidentielle en raison du caractère délicat de l'affaire.

* Note du greffier : L'affaire porte le numéro 6/1986/104/152. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux obligations qui lui incombent aux termes des articles 6, 8 et 13 (art. 6, art. 8, art. 13).

3. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 par. 3 d) du règlement, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son conseil (article 30).

4. Le 19 mars 1986, le président de la Cour a estimé que dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y avait lieu de confier à une chambre unique l'examen de la présente affaire et des affaires O., H., W. et B. contre Royaume-Uni (article 21 par. 6).

La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit Sir Vincent Evans, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 19 mars 1986, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir Mme D. Bindschedler-Robert, M. G. Lagergren, M. C. Russo, M. J. Gersing et M. J. De Meyer, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

5. En sa qualité de président de la Chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement du Royaume-Uni ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et le conseil de la requérante au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1). Conformément à l'ordonnance ainsi rendue, le Gouvernement a déposé un mémoire le 13 août 1986.

Par une lettre du 21 octobre 1986, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué s'exprimerait lors des audiences.

6. Le 23 octobre 1986 :

a) la Chambre a résolu, en vertu de l'article 50 du règlement, de se dessaisir avec effet immédiat au profit de la Cour plénière ;

b) le président de la Cour a ordonné que la procédure orale se déroulerait simultanément en l'espèce et dans les affaires O., H., W. et B. contre Royaume-Uni et s'ouvrirait le 25 novembre 1986 (articles 37 par. 3 et 38) ;

c) la Cour a décidé le huis clos, en raison des circonstances exceptionnelles de la cause (article 18).

Sur les points b) et c), le président ou la Cour, selon le cas, avaient consulté au préalable agent du Gouvernement, délégué de la Commission et représentants des requérants par l'intermédiaire du greffier.

7. Les débats ont eu lieu à huis clos les 25 et 26 novembre 1986, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

- pour le Gouvernement
 - MM. M. WOOD, conseiller juridique
au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth,
agent,
 - M. BELOFF, Q.C.,
 - E. HOLMAN, avocat, *conseils,*
 - R. AITKEN, ministère de la Santé et de la Sécurité sociale,
 - Mme A. WHITTLE, ministère de la Santé et de la Sécurité sociale,
 - MM. H. REDGWELL, Lord Chancellor's Department,
 - P. EVANS, Solicitor's Office,
Conseil de comté du Gloucestershire, *conseillers;*
- pour la Commission
 - M. H. DANELIUS, *délégué;*
- pour la requérante
 - Mme J. HOYAL, avocat, *conseil,*
 - M. P. JONES, solicitor.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions et à celles de trois juges, M. Beloff pour le Gouvernement, M. Danelius pour la Commission et Mme Hoyal pour la requérante.

Le Gouvernement a produit divers documents pendant ou aussitôt après les audiences.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le contexte

8. La requérante, citoyenne britannique née en décembre 1959, réside en Angleterre. Vers le mois d'octobre 1978, elle rencontra un certain M. B. avec lequel elle se mit en ménage. Son fils, A., vit le jour le 29 août 1979, peu après la sortie de prison de M. B. Elle eut un deuxième enfant, J., le 9 octobre 1980, et un troisième - que la présente procédure ne concerne pas - en 1985.

9. Deux jours après que la requérante eut quitté la clinique où elle se trouvait pour la naissance de A., M. B. se livra sur elle à des violences graves. A nouveau il lui infligea des sévices à l'hôpital en octobre 1979, lors d'une visite à A. Bien que la requérante l'ait ignoré à l'époque, cet incident amena les services sociaux de la commune sur le territoire de laquelle elle habitait à inscrire A. dans le "registre des personnes à risque" ; ces registres,

que chaque autorité locale tient sans obligation légale afin de fournir un auxiliaire administratif aux organes chargés de veiller sur les enfants, consignent des données relatives aux enfants repérés comme en butte ou exposés à des mauvais traitements.

10. En janvier 1980, après avoir logé dans des foyers, la requérante et son compagnon réussirent à louer un appartement, mais des difficultés surgirent du fait que M. B. buvait, la battait constamment et ne payait pas le terme. La requérante reconnaît qu'à l'époque elle arrivait à s'occuper de A., mais ne pouvait lui prodiguer assez d'amour et d'attention. A partir de février 1980, la famille reçut régulièrement la visite d'un travailleur social qui l'aida, entre autres, à résoudre ses problèmes financiers.

En mars 1980, un travailleur social alla voir la requérante et lui apprit que A. figurait dans le "registre des personnes à risque". A une autre occasion il enjoignit à M. B. de se ressaisir, sans quoi A. lui serait soustrait. Au milieu de 1980 M. B. suivit une cure de désintoxication, mais lors d'une permission de fin de semaine recommença de boire et de frapper la requérante.

B. Placement de A. et J. sous assistance à la demande de la requérante

11. Au cours d'un séjour de la requérante, de A. et de M. B. dans la famille de ce dernier au pays de Galles en septembre 1980, M. B. fut arrêté du chef d'actes d'escroquerie. En regagnant son domicile avec A., la requérante découvrit que M. B. avait permis à des squatters de pénétrer dans l'appartement et leur avait "vendu" la clé. L'autorité locale lui suggéra de lui confier volontairement A. (paragraphe 40-42 ci-dessous) pour quelques jours, le temps de récupérer l'appartement, et plaça l'enfant pour une courte durée chez des parents nourriciers employés par les services sociaux. Elle expulsa les squatters ultérieurement ; la requérante, à nouveau enceinte, suivit son conseil de laisser volontairement A. sous assistance jusqu'après l'accouchement.

12. Le deuxième enfant de la requérante, J., naquit le 9 octobre 1980. A cette date M. B., condamné avec sursis, était rentré du pays de Galles. Le 10 octobre il se présenta au domicile des parents nourriciers, ivre et d'humeur agressive, pour chercher A. dans le but de rendre visite à la requérante à l'hôpital. Les parents nourriciers alertèrent l'autorité locale qui dépêcha un travailleur social chargé d'accompagner M. B. et A. Elle craignait que M. B. ne voulût enlever A. et recommanda au personnel de nuit de solliciter la délivrance d'une ordonnance de placement en lieu sûr (paragraphe 31 ci-dessous) s'il essayait de le faire. Les travailleurs sociaux avertirent aussi M. B. que s'il ne s'amendait pas, l'autorité se substituerait peut-être à lui pour la puissance parentale (paragraphe 43 ci-dessous).

La requérante sortit de clinique le 19 octobre et A. réintégra le logement familial en novembre, mais la situation ne s'améliora pas en ce qui concerne M. B.

13. En février 1981, la requérante fut hospitalisée d'urgence. M. B. et elle décidèrent de confier les enfants à l'autorité locale, qui les plaça chez des parents nourriciers, car il était incapable de s'en occuper. Pendant son séjour à l'hôpital, la requérante résolut de rompre avec M. B. Aidée par un travailleur social, elle se rendit dans un refuge pour femmes où elle demeura six semaines.

C. Résolution sur la puissance parentale de M. B. à l'égard de A. et J. - évolution ultérieure

14. L'autorité redoutait la réaction probable de M. B. à la décision de la requérante de le quitter et craignait qu'il ne reprît les enfants. En février 1981, le président du comité local des services sociaux approuva l'adoption d'une résolution par laquelle elle assumait la puissance parentale de M. B. à l'égard de A. et J. - d'après la législation applicable il n'en avait pourtant aucune, s'agissant d'enfants nés hors mariage - au motif que ses "habitudes et son mode de vie le rend[ai]ent inapte à assurer [leur] garde". Informé de cette résolution, l'intéressé ne s'y opposa pas (paragraphe 44 ci-dessous). Il continua de recevoir l'aide des services sociaux et fut hospitalisé en mars 1981 pour une cure de désintoxication, mais il rechuta.

15. Pendant son séjour au refuge pour femmes, la requérante alla voir fréquemment A. et J. chez leurs parents nourriciers. Elle déclara au travailleur social responsable qu'elle souhaitait les reprendre auprès d'elle aussitôt rétablie de son hospitalisation. Elle consulta en outre un avocat dans le but d'interdire à M. B. tout contact avec elle ou les enfants, condition imposée par l'autorité pour leur procurer un logement commun.

Après une réunion ad hoc tenue en mars 1981 - en l'absence et à l'insu de la requérante -, l'autorité décida d'inscrire J., en sus de A., au "registre des personnes exposées à risque", à cause de l'incertitude de la situation familiale. Néanmoins, le travailleur social responsable du dossier déclara lors de la réunion que l'on espérait arriver un jour à rassembler la requérante et les enfants ; on discuta aussi de la possibilité que celle-ci vécût à nouveau avec M. B., mais on n'aboutit à aucune conclusion quant aux conséquences qui devraient en résulter pour elle et les enfants.

Le 26 mars, la requérante recouvra la garde de A. et J. ; ils allèrent la rejoindre au refuge.

16. La requérante avait sollicité de la County Court de l'endroit une ordonnance refusant à M. B. l'accès de l'appartement ; le 31 mars 1981, son solicitor lui annonça que les débats auraient lieu le lendemain. En raison de ses bonnes relations avec eux, la requérante convint avec les parents nourriciers chez qui les enfants avaient séjourné auparavant qu'ils s'en

occuperaient le jour de l'audience ; il s'agissait d'un accord officieux passé sans la participation de l'autorité.

Le 1er avril, la requérante rencontra M. B. en dehors du tribunal et ils décidèrent d'essayer de renouer malgré la procédure en cours. Les faits concernant les 24 heures suivantes sont contestés. La requérante affirme avoir demandé aux parents nourriciers de veiller sur les enfants une nuit de plus afin qu'elle pût juger de la réalité de sa réconciliation avec M. B. Elle déclare aussi avoir été invitée à se mettre en contact avec un travailleur social principal qu'elle n'avait jamais rencontré auparavant ; il lui aurait signalé qu'elle ne pourrait pas récupérer ses enfants si elle voulait recommencer ses relations avec M. B. Elle aurait compris qu'elle devrait laisser les enfants chez les parents nourriciers jusqu'au 3 avril, que l'autorité n'arrêterait aucune mesure jusqu'à cette date et qu'elle-même devrait alors examiner la situation avec le travailleur social qu'elle connaissait. Selon le dossier de ce dernier, la requérante et M. B. furent tous deux avertis le 1er avril que l'autorité devrait obtenir certaines attributions juridiques sur les enfants, mais on ne parla pas de résolution sur la puissance parentale.

D. Résolution sur la puissance parentale de la requérante à l'égard de A. et J.

17. Au cours d'une discussion le 2 avril 1981, les deux travailleurs sociaux responsables estimèrent qu'il fallait demander de conférer à l'autorité la puissance parentale de la requérante. La pièce pertinente mentionne ceci :

"(...) A plus longue échéance, il conviendrait d'envisager d'expliquer à [la requérante] ce que nous attendrions d'elle avant de lui restituer la garde des enfants et que si elle se révélait incapable de s'occuper d'eux durablement et de manière satisfaisante, nous songerions à les rendre adoptables."

La requérante, avec qui l'autorité n'était pas entrée en contact le 2 avril au sujet de cette discussion ni d'une autre question, passa le lendemain 3 aux services sociaux ; selon ses dires, c'était là chose entendue. On l'aurait alors informée que l'autorité avait adopté une résolution assumant son autorité parentale sur A. et J.

18. De cette résolution, la date exacte et le mode d'adoption n'apparaissent pas clairement. Elle remonte au 3 avril 1981 d'après la thèse défendue par l'autorité dans toutes les procédures ultérieures, mais il ressort de l'enquête du médiateur local (paragraphe 26 ci-dessous) qu'elle porte la date du 7 avril, peut-être à cause d'un retard dans la frappe du document. A l'époque, les enfants séjournaient de facto chez les parents nourriciers qui s'étaient occupés d'eux quand leurs parents les avaient confiés à l'autorité (paragraphe 13 ci-dessus) ; il semble pourtant fort douteux qu'ils se trouvaient en droit sous assistance volontaire et que la résolution fût donc légale (article 3 par. 1 de la loi de 1980 sur la protection de l'enfance ;

paragraphe 43 ci-dessous). Selon le médiateur local, l'autorité croyait la résolution licite et ses fonctionnaires avaient agi de bonne foi. La mesure à laquelle ils avaient voulu recourir venait de ce que la requérante n'avait cessé de manquer, sans motif raisonnable, à ses obligations de parent, au point qu'elle se révélait inapte à assurer la garde des enfants.

E. Procédures judiciaires visant à contester la résolution sur la puissance parentale de la requérante

19. Le 15 avril 1981, la requérante signifia son opposition à ladite résolution, ce qui le 30 amena l'autorité locale à saisir le tribunal pour enfants afin qu'il en apprécîât le bien-fondé (paragraphe 44 ci-dessous). Diverses dates furent fixées pour l'audience, mais il fallut les annuler ; dans l'intervalle A. et J., placés pour une courte durée chez des parents nourriciers, demeurèrent soumis à la résolution et reçurent la visite de leur mère une fois par semaine environ. Le travailleur social responsable informa celle-ci qu'il ne soulèverait pas d'objections contre leur retour à la maison si M. B. trouvait du travail et si leur appartement était remis en état. Le 4 août, on offrit à la requérante des visites bihebdomadaires. D'après le rapport du médiateur local, elle confia en juillet à un travailleur social qu'elle s'inquiétait beaucoup à l'idée de reprendre les enfants, à cause de l'attitude de M. B., puis le 19 août, qu'elle se sentait "incapable de s'occuper" d'eux. Au début du mois d'août, l'audience du tribunal fut renvoyée en raison d'une maladie du sollicitor de la requérante et pour donner à celle-ci la possibilité d'obtenir une expertise médicale sur M. B.

20. Le 10 août 1981, M. B. s'enivra et força un coffre à l'hôpital où la requérante et lui avaient commencé à travailler à titre bénévole. Après avoir gagné le pays de Galles où ils dépensèrent l'argent volé, ils furent tous deux arrêtés et inculpés. Libérée sous conditions par la suite, la requérante fut condamnée le 14 septembre à six mois de prison mais en appel, le 9 octobre, la Crown Court prononça son élargissement sous probation pendant deux ans. M. B. resta incarcéré jusqu'en juin 1982, et il n'a plus eu de contacts avec elle.

21. Le 25 août 1981, lors d'une réunion ad hoc, l'autorité locale décida que si la résolution sur la puissance parentale ne devenait pas caduque - parce que la requérante retirait son opposition ou échouait dans son recours au tribunal pour enfants - A. et J. cesseraient de recevoir des visites de leur mère et seraient placés pour une longue durée chez des parents nourriciers, aux fins d'adoption. La requérante ne fut avertie ni de la conférence ni de son résultat et l'existence de cette décision ne fut révélée que plus tard.

22. Les débats devant le tribunal pour enfants se déroulèrent le 29 septembre 1981, mais à leur occasion la requérante retira son opposition à la résolution sur la puissance parentale : ses sollicitors d'alors lui avaient dit que se trouvant à l'époque en prison, elle ne pouvait pas sérieusement

contester la résolution, encore qu'elle dût pouvoir demeurer en rapport avec ses enfants.

Le 9 octobre, à sa sortie de prison, elle demanda à voir ses enfants. On lui répondit qu'elle ne le pouvait pas, d'abord parce qu'elle avait été détenue et aussi à cause de ses relations avec M. B. ; on lui signala en outre, pour la première fois, que l'on comptait placer les enfants à très bref délai, aux fins de leur adoption. Ils furent en effet confiés en décembre, pour une longue période, à des parents nourriciers dont ils avaient fait la connaissance le 6 novembre. Leur mère ne les avait pas rencontrés depuis le 13 septembre 1981 ; elle ne devait les revoir qu'en avril 1986 (paragraphe 28 ci-dessous).

23. Après avoir à nouveau consulté un avocat, la requérante demanda au tribunal pour enfants, le 8 décembre 1981, d'annuler la résolution sur la puissance parentale (paragraphe 45 ci-dessous). Elle ne pouvait plus prétendre n'avoir cessé de la combattre, mais alléguait que sa levée servirait l'intérêt même des enfants. En raison de lenteurs judiciaires, la cause ne fut entendue que les 5 et 6 avril 1982. A la majorité, le tribunal décida de maintenir la résolution : selon lui, la requérante risquait de renouer avec M. B., donc d'exposer les enfants à l'influence de ce dernier ; de plus, on les perturberait si on les retirait aux parents nourriciers désignés pour une longue période.

24. Après des audiences qui eurent lieu du 15 au 17 novembre 1982, la Family Division de la High Court débouta la requérante de son appel contre cette décision. Elle estima que l'on causerait aux enfants une secousse injustifiable si on les éloignait de leurs parents nourriciers ; tout bien pesé, mieux valait les laisser sous assistance. La requérante avait plaidé qu'en cas de rejet de son recours, l'autorité locale trancherait la question des visites à sa guise et dans un sens défavorable puisqu'elle préconisait l'adoption des enfants. La High Court examina l'argument, mais elle ne pouvait connaître des visites séparément (paragraphe 53 ci-dessous). Les deux juges invoquèrent l'incidence du temps écoulé entre le placement des enfants chez d'éventuels adoptants en décembre 1981 et les débats en appel ; le président de la Family Division s'exprima ainsi :

"Je ne prétends pas qu'il faille blâmer quelqu'un. Il peut s'agir d'un simple concours de circonstances (...). On ne saurait assez souligner que dans une telle affaire, où tous les intéressés attachent une grande importance à la continuité et où elle a même constitué la base de la décision de première instance, la célérité détermine le succès éventuel d'un appel. Rien n'empêcherait de nous saisir d'une demande interlocutoire pour hâter l'examen d'un appel."

La requérante fut autorisée à se pourvoir devant la Court of Appeal, mais ne persista pas dans son action.

F. Procédure de tutelle

25. Après avoir consulté d'office un avocat, la requérante invita la High Court, en janvier 1983, à déclarer les enfants pupilles de la justice (paragraphe 47-49 et 54 ci-dessous), de manière à soulever la question des visites. Le 25 février la High Court, se conformant aux principes que la Chambre des Lords avait énoncés dans l'affaire *A. v. Liverpool City Council*, refusa de maintenir la tutelle, comme elle en avait la compétence : il lui parut impossible d'affirmer que l'autorité avait manifestement abusé de sa liberté d'appréciation (paragraphe 53-54 ci-dessous). Elle jugea, entre autres, qu'il eût été "prématuré" pour l'autorité d'informer la requérante, en août 1981, de sa décision conditionnelle de cette date (paragraphe 21 ci-dessus).

Mme R. fut admise à recourir contre cette décision, mais son conseil conclut à l'absence de moyens à présenter ; à l'époque, on lui dit aussi qu'elle ne disposait plus d'aucun recours pour faire rétablir ses visites à ses enfants.

G. Le médiateur local

26. L'intéressée saisit le médiateur local, compétent pour instruire les plaintes de quiconque prétend avoir subi une injustice résultant d'une mauvaise administration à l'occasion de mesures qu'une autorité locale a prises dans l'exercice de ses fonctions administratives.

Elle alléguait une mauvaise administration en ce que a) la manière dont l'autorité avait assumé la puissance parentale en avril 1981 prêtait à la critique et b) l'autorité avait négligé par la suite de la tenir informée de ses intentions quant aux enfants. Dans son rapport du 9 mai 1984, le médiateur local constata le bien-fondé du premier grief mais non du second ; il ajouta néanmoins que la solution "idéale" eût consisté à parler à la requérante de la décision arrêtée à la réunion ad hoc du 25 août 1981 (paragraphe 21 ci-dessus). Examinant l'injustice qui découlait de la mauvaise administration relevée, il déclarait :

"Je ne puis imaginer aujourd'hui ce qui serait arrivé sans les erreurs commises. Peut-être exactement la même chose, mais on ne saurait le dire. On ne peut retourner en arrière et, comme je l'ai indiqué, le sort des enfants dépend de la justice. [L'autorité] ne peut donc plus grand-chose pour réparer ses torts éventuels, sauf présenter des excuses à [la requérante], lui rembourser les frais exposés par celle-ci pour m'adresser sa plainte et reconsidérer [ses] procédures. Je note avec plaisir [qu'elle] les réexamine déjà."

H. Évolution ultérieure

27. Le 27 mai 1983, les parents nourriciers de A. et J. demandèrent à les adopter. En avril 1984, alors que la procédure demeurait en instance devant la High Court, la requérante pria cette dernière de déclarer les enfants pupilles de la justice, notamment parce que les candidats à l'adoption s'étaient séparés et afin de solliciter un droit de visite ainsi que la garde et la direction des enfants. En octobre 1984, l'autorité locale annula de son propre chef la résolution sur la puissance parentale. Le 12 novembre 1984, la High Court confirma la tutelle et refusa de se passer du consentement de la requérante à l'adoption comme l'y invitaient les parents nourriciers (paragraphe 57 ci-dessous) ; elle réserva la question des visites.

28. Le 16 décembre 1985, la High Court prononça une ordonnance autorisant le tuteur ad litem (paragraphe 49 ci-dessous) à organiser et contrôler jusqu'à trois rencontres annuelles entre la requérante et les deux enfants, lesquels restent pupilles de la justice et vivent avec la mère nourricière. Des visites ont eu lieu en avril et septembre 1986 et, au moment des audiences devant la Cour européenne, une autre était en perspective pour janvier 1987.

II. DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Assistance à l'enfance

1. Introduction

29. Le droit anglais et gallois ménage plusieurs procédures différentes, et en partie coordonnées, destinées à protéger l'enfance. La compétence de la High Court en matière de tutelle en constitue la plus ancienne, mais depuis maintes années elle coexiste - sans avoir disparu pour autant - avec diverses règles légales permettant de confier un enfant en danger à une autorité locale.

Bien que la terminologie ainsi employée ne soit pas entièrement exacte, on a coutume de distinguer entre deux séries de mesures législatives : les premières prévoient "l'assistance d'office" (compulsory care) et instaurent un système qui habilite l'autorité locale à obtenir une ordonnance judiciaire plaçant un enfant sous sa garde ; les secondes ont trait à "l'assistance sur demande" (voluntary care), mécanisme conçu d'abord pour répondre à une situation d'urgence sans qu'il faille s'adresser aux tribunaux. On dénombre en permanence en Angleterre et au pays de Galles quelque 86.000 enfants confiés à l'assistance publique, dont 70.000 ne vivent pas avec leurs parents ou un proche.

Les dispositions légales ont été modifiées à plusieurs reprises. Beaucoup d'entre elles ont été abrogées et remplacées par la loi de 1980 sur la protection de l'enfance ("la loi de 1980"), texte de synthèse dont la majeure partie est entrée en vigueur le 1er avril 1981. Dans l'aperçu ci-après du droit applicable à l'époque de la présente affaire, la version initiale est citée d'abord et toute clause correspondante de la loi de 1980 en vigueur au moment considéré figure entre crochets.

Fournissant des renseignements de base d'ordre général, ce résumé couvre l'ensemble des trois procédures mentionnées (assistance d'office, assistance sur demande et tutelle), mais en l'espèce entraînent directement en ligne de compte l'assistance sur demande et la compétence de la High Court en matière de tutelle.

2. Assistance d'office

30. La principale loi relative à l'assistance d'office est celle de 1969 sur les enfants et adolescents ("la loi de 1969"), amendée par la loi de 1975 sur les enfants puis remplacée en partie par la loi de 1980 ; elle permet à l'autorité locale de demander, à titre de mesure temporaire, une "ordonnance de placement en lieu sûr" (place of safety order) et, à plus long terme, diverses autres ordonnances.

a) Ordonnance de placement en lieu sûr

31. Selon l'article 28 par. 1 de la loi de 1969, chacun, y compris une autorité locale, peut solliciter d'un juge de paix le pouvoir de garder un enfant et de l'amener en lieu sûr ; le juge peut accueillir la requête s'il en estime l'auteur fondé à croire, notamment, que le bon développement de l'enfant subit des entraves ou négligences évitables, que sa santé souffre d'un manque de soins ou d'atteintes évitables, qu'il est maltraité ou exposé à un danger moral.

Une "ordonnance de placement en lieu sûr" vaut pour 28 jours au maximum et ne peut être prorogée. La personne qui garde l'enfant doit s'employer dans les meilleurs délais à informer le parent de la détention et de ses motifs.

Si l'autorité locale souhaite que l'enfant reste dans un milieu protecteur au-delà de la période de 28 jours, elle doit le placer sous tutelle judiciaire (paragraphe 47-49 ci-dessous), soit engager une procédure d'assistance conformément à l'article 1 de la loi de 1969 (paragraphe 32-34 ci-dessous), soit solliciter du juge ou de la Magistrates' Court une ordonnance provisoire en vertu de l'article 28 par. 6 (paragraphe 37 ci-dessous) ; en cas de rejet d'une demande de la dernière catégorie, la remise immédiate de l'enfant "peut être ordonnée".

b) Mesures à plus long terme

i. Procédure d'assistance

32. Si une autorité locale croit raisonnablement qu'il convient de prendre une ordonnance visant à aider, diriger ou surveiller un enfant, les articles 1 et 2 par. 2 de la loi de 1969 l'obligent, sous réserve de quelques exceptions, à engager une procédure d'assistance (care proceedings) en le traduisant devant un tribunal pour enfants.

33. En pareil cas, les parties sont l'autorité locale et l'enfant, mais non les parents. L'enfant peut au besoin bénéficier de l'aide judiciaire et il lui est loisible de laisser ses parents mener l'affaire pour son compte, eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un avocat. S'il a une maturité suffisante, il peut opter pour une représentation séparée.

Un parent naturel qui n'agit pas au nom de l'enfant a le droit d'être averti de l'audience, de la suivre, de déposer et de citer des témoins pour contester les allégations de l'autorité locale. En pratique, le tribunal l'admet aussi à procéder à un interrogatoire croisé des témoins de celle-ci et à désigner son propre conseil.

34. Lorsque le tribunal devant lequel comparaît l'enfant constate l'existence de l'un des motifs énoncés à l'article 1 de la loi de 1969 et la nécessité, pour l'enfant, d'une assistance ou surveillance qu'on ne saurait guère lui assurer sans une ordonnance, il peut rendre entre autres une ordonnance de surveillance, d'assistance ou provisoire. Parmi lesdits motifs se trouvent ceux qui justifient une ordonnance de placement en lieu sûr (paragraphe 31 ci-dessus).

ii. Ordonnances pertinentes

35. Une ordonnance de surveillance (supervision order) place l'enfant sous la surveillance des services de l'autorité locale ; à cela près, il peut continuer à vivre avec ses parents.

36. Une ordonnance d'assistance (care order) confie l'enfant à la garde de l'autorité locale. Celle-ci a envers lui les pouvoirs et devoirs que son parent ou tuteur auraient en l'absence de l'ordonnance (article 24 de la loi de 1969 [10 par. 2 de la loi de 1980]), avec deux exceptions : elle ne peut faire élever l'enfant dans une foi religieuse différente de celle dans laquelle il l'aurait été autrement, ni consentir à son adoption.

37. Une ordonnance provisoire (interim order) est une ordonnance d'assistance dont la durée de validité ne dépasse pas 28 jours ; elle peut être prorogée sur demande (article 22 de la loi de 1969). Elle peut émaner du tribunal pour enfants saisi de l'affaire s'il n'est pas à même de choisir entre les autres ordonnances déterminées (article 2 par. 10), ou pendant qu'une ordonnance de placement en lieu sûr se trouve en vigueur (paragraphe 31 ci-

dessus). Elle confère à l'autorité locale les mêmes pouvoirs et devoirs qu'une ordonnance d'assistance permanente (paragraphe 36 ci-dessus).

c) Échéance, modification ou levée des ordonnances d'assistance permanente

38. Une ordonnance d'assistance permanente (full care order) arrive normalement à échéance lorsque l'enfant concerné atteint l'âge de dix-huit ans (article 20 par. 3 b) de la loi de 1969).

D'après les articles 21 par. 2 et 70 par. 2, le tribunal pour enfants peut en outre, s'il le juge bon et à la demande de l'enfant ou du parent agissant au nom de celui-ci (mais pas au sien propre), lever l'ordonnance et, le cas échéant, délivrer une ordonnance de surveillance. De telles demandes peuvent être présentées tous les trois mois ou, avec l'accord du tribunal, plus fréquemment (article 21 par. 3). La décision de lever ou non l'ordonnance se fonde avant tout sur les intérêts de l'enfant.

d) Recours contre les ordonnances d'assistance

39. Aux termes des articles 2 par. 12 et 21 par. 4 de la loi de 1969, l'enfant faisant l'objet de l'ordonnance d'assistance ou le parent agissant au nom de l'enfant (mais non au sien propre), peut attaquer devant la Crown Court ladite ordonnance, le rejet d'une demande en mainlevée de celle-ci ou une ordonnance de surveillance prise lors de sa levée. La Crown Court contrôle la décision en réexaminant l'affaire. Moyennant une autorisation, sa propre décision se prête à un appel à la High Court, qui statue sur la base d'un exposé des faits agréé par les deux parties ; il existe une possibilité de recours ultérieur à la Court of Appeal et, dans de rares hypothèses, à la Chambre des Lords.

L'autorité locale ne jouit d'aucun droit général de recours contre le refus du tribunal pour enfants de rendre une ordonnance d'assistance, sauf devant la High Court sur un point de droit.

3. Assistance sur demande

40. La principale loi relative à l'assistance sur demande est celle de 1948 sur les enfants ("la loi de 1948"), modifiée par la loi de 1975 sur les enfants puis remplacée par la loi de 1980. Elle a pour effet de permettre à un parent de confier son enfant à une autorité locale ; dans une première phase celle-ci n'acquiert aucun statut particulier à l'égard de l'enfant, mais il peut en aller différemment par la suite.

a) Prise en charge d'un enfant

41. L'article 1 de la loi de 1948 [2 de la loi de 1980] oblige l'autorité locale à prendre en charge un mineur de dix-sept ans lorsqu'il s'avère, notamment, que la maladie, l'incapacité ou d'autres circonstances empêchent pour un temps ou durablement les parents ou le tuteur d'en

assurer comme il convient le logement, l'entretien et l'éducation, et que le bien-être de l'enfant commande une intervention de l'autorité. Sauf disposition contraire de la loi, elle doit en conserver la charge tant qu'il n'a pas dix-huit ans et que son bien-être l'exige, mais il lui faut aussi s'employer à ce que les parents la reprennent lorsque cela semble compatible avec le bien-être de l'intéressé.

42. En son article 1, la loi de 1948 [article 2 de la loi de 1980] précise qu'elle n'habilite pas l'autorité locale à conserver la charge de l'enfant si l'un ou l'autre des parents ou le tuteur souhaite l'assumer. Toutefois, nul ne peut reprendre un enfant assisté depuis six mois, sans discontinuer, s'il n'en a pas notifié l'intention vingt-huit jours au moins au préalable ou si l'autorité locale ne lui a pas donné son accord (article 1 par. 3 A [13 par. 2]).

En outre, si un parent sollicite le retour de l'enfant l'autorité locale n'est pas tenue d'accepter sans se soucier du bien-être de ce dernier (*Lewisham London Borough Council v. Lewisham Juvenile Court Justices*, All England Law Reports, 1979, vol. 2, p. 297). Si elle juge incompatible avec ce bien-être le transfert de la garde au parent, elle peut soit adopter une résolution sur la puissance parentale (parental rights resolution, paragraphe 43 ci-dessous), soit demander que l'enfant devienne pupille de la justice (ward of court, paragraphes 47-49 ci-dessous).

b) Résolution sur la puissance parentale

43. Si une autorité locale chargée d'un enfant au titre de l'article 1 de la loi de 1948 [2 de la loi de 1980] estime, notamment, que l'un des parents est incapable d'en assurer la garde à cause, entre autres, de ses habitudes, de son mode de vie ou de manquements constants et injustifiés à ses obligations de parent, elle peut s'attribuer les droits et devoirs parentaux envers cet enfant (article 2 par. 1 [3 par. 1]). Il s'agit de tous ceux dont la loi investit la mère et le père à l'égard d'un enfant légitime et de son patrimoine, y compris "un droit de visite" (right of access), à l'exclusion toutefois du droit de consentir - ou de s'y refuser - à une adoption ou à certaines ordonnances connexes (article 2 par. 11 de la loi de 1948 [3 par. 10 de la loi de 1980] et article 85 par. 1 de la loi de 1975 sur les enfants).

Avant d'assumer la puissance parentale, l'autorité locale doit examiner un rapport de ses services sociaux sur l'opportunité d'une telle mesure ; il doit fournir tous les renseignements nécessaires au bon exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité. Lorsqu'elle se prononce, celle-ci doit attacher une importance primordiale aux intérêts de l'enfant et tenir compte des vues des parents sur la proposition.

c) Oppositions aux résolutions sur la puissance parentale

44. Si le parent n'a pas encore accepté par écrit la résolution sur la puissance parentale et si l'on sait où l'atteindre, on doit la lui notifier en lui

indiquant qu'il peut s'y opposer dans le délai d'un mois (article 2 paras. 2 et 3 de la loi de 1948 [3 paras. 2 et 3 de la loi de 1980]). S'il use de ce droit, la résolution tombe quatorze jours après la notification de l'opposition (article 2 par. 4 [3 par. 4]). Cependant, pendant ce laps de temps l'autorité locale peut saisir un tribunal pour enfants, moyennant quoi la résolution reste en vigueur jusqu'à la décision. Après examen de la "plainte", le tribunal peut décider que la résolution ne deviendra pas caduque s'il constate que les conditions requises se trouvaient réunies au moment du prononcé, qu'elles le restent et que le maintien de la mesure sert l'intérêt de l'enfant (article 2 par. 5 [3 paras. 5 et 6]).

d) Échéance ou levée des résolutions sur la puissance parentale

45. Une résolution sur la puissance parentale reste en vigueur jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de dix-huit ans, sauf si l'autorité locale l'annule ou si un tribunal pour enfants y met un terme auparavant (article 4 de la loi de 1948 [5 de la loi de 1980]).

Même sans s'être d'emblée opposé à la résolution, le parent concerné peut en réclamer la levée à un tribunal pour enfants. Celui-ci peut accueillir la demande s'il estime que la résolution ne se justifiait pas ou qu'elle doit prendre fin dans l'intérêt de l'enfant (article 4 par. 3 b) [5 par. 4 b])). Une demande fondée sur les motifs initiaux de la résolution doit cependant être introduite dans les six mois de l'adoption de celle-ci (article 127 de la loi de 1980 sur la Magistrates' Court).

e) Recours relatifs aux résolutions sur la puissance parentale

46. D'après l'article 4 A de la loi de 1948 [6 de la loi de 1980], un parent ou l'autorité locale peuvent attaquer devant la Family Division de la High Court l'ordonnance d'un tribunal pour enfants confirmant (article 2 par. 5 [3 par. 6]) ou levant (article 4 par. 3 b) [5 par. 4 b])) une résolution sur la puissance parentale, ou le refus du tribunal de prendre une telle ordonnance. Il existe une possibilité de recours ultérieur à la Court of Appeal puis, moyennant autorisation, à la Chambre des Lords.

4. Tutelle

47. La Family Division de la High Court a la compétence implicite, indépendante des dispositions légales et découlant de la prérogative régaliennne de la Couronne en qualité de *parens patriae*, de placer un enfant sous tutelle judiciaire.

48. La tutelle a pour effet de conférer la garde, au sens large, au tribunal lui-même. Il assume la responsabilité de tous les aspects du bien-être de l'enfant et peut prendre des ordonnances en toute matière appropriée, notamment quant aux soins et à la surveillance du pupille, aux visites qu'il peut recevoir, à son éducation, sa religion ou son patrimoine. Ce faisant, il

attache une importance primordiale au bien-être de l'enfant (article 1 de la loi de 1971 sur la tutelle des mineurs). La tutelle se poursuit jusqu'à la majorité, sauf si une ordonnance du tribunal y met fin au plus tôt.

Si des circonstances exceptionnelles rendent impossible ou inopportun qu'un pupille soit ou demeure sous la garde de ses parents, le tribunal peut par ordonnance le confier à l'assistance de l'autorité locale (article 7 par. 2 de la loi de 1969 portant réforme du droit de la famille), sous réserve de son pouvoir de donner des directives (article 43 par. 5 a) de la loi de 1973 sur les affaires matrimoniales). Il conserve en pareil cas la garde de l'enfant et c'est à lui, non à l'autorité locale, qu'il incombe d'arrêter les principales décisions concernant l'avenir du pupille ; il reste, par exemple, compétent pour prendre des ordonnances sur les visites à ce dernier.

49. A qualité pour introduire une procédure de tutelle quiconque justifie d'un intérêt légitime pour le bien-être de l'enfant. La demande revêt la forme d'une assignation. L'enfant devient pupille dès la délivrance de celle-ci, mais la tutelle cesse automatiquement au bout de vingt et un jours si aucun exploit d'ajournement n'a été déposé d'ici là. L'audience a normalement lieu devant un greffier qui, sous réserve d'un recours au juge, peut ordonner des mesures provisoires sur des questions telles que les visites à l'enfant et décider que d'autres personnes concernées interviendront dans la procédure.

Le juge connaît des affaires de tutelle s'il y a contestation, ainsi que des demandes - pouvant être présentées par une partie à tout moment - en modification ou levée d'une ordonnance de tutelle ou relatives, par exemple, aux visites à l'enfant ou à son éducation. Contre ses ordonnances s'ouvre un recours devant la Court of Appeal puis, moyennant autorisation, devant la Chambre des Lords.

Dans une procédure de tutelle, l'enfant peut être représenté par un tuteur ad litem désigné par le tribunal ; il s'agit en général de l'Official Solicitor, fonctionnaire à plein temps entièrement indépendant de l'exécutif.

Le règlement de la Supreme Court permet de requérir une ordonnance accélérant la procédure, notamment si une partie se livre à des manoeuvres dilatoires.

5. Décisions d'une autorité locale relatives à un enfant sous sa garde et contrôle judiciaire

50. Dans le domaine de la protection de l'enfance, l'autorité locale exerce ses fonctions et arrête ses décisions par les soins de sa commission des services sociaux, d'une sous-commission, ou encore d'un fonctionnaire agissant par délégation. A l'époque des faits, la pratique variait d'une autorité à l'autre en l'absence de prescriptions ou indications précises, même non législatives ; beaucoup dépendait de la nature ou de la gravité de la décision à prendre. Que l'enfant lui soit confié en vertu de la loi de 1948 [1980] ou de 1969, l'autorité locale doit songer d'abord à la nécessité d'en

sauvegarder et favoriser le bien-être pendant toute l'enfance ; autant que possible, il lui faut s'assurer de ses désirs et sentiments quant à la décision et les considérer compte tenu de son âge et de son entendement (article 59 de la loi de 1975 sur les enfants [18 par. 1 de la loi de 1980]).

Les décisions des autorités locales en la matière se fondent souvent sur les résultats d'examens périodiques (case reviews) ou de réunions ad hoc (case conferences). L'autorité a l'obligation légale de revoir tous les six mois le cas de chaque enfant placé sous sa garde (article 27 par. 4 de la loi de 1969) et, en pratique, la situation de l'enfant est de surcroît étudiée régulièrement lors de réunions ad hoc. Aux examens et réunions participent notamment les travailleurs sociaux responsables et de hauts fonctionnaires des services sociaux de l'autorité, ainsi que d'autres personnes tels des visiteurs sanitaires, médecins et officiers de police.

51. Un parent peut à l'occasion être admis ou invité à assister à tout ou partie d'un examen périodique ou d'une réunion ad hoc, mais il n'y a aucun droit de par la loi. Ses contacts avec les travailleurs sociaux constituent le moyen le plus habituel de communiquer ses vues sur les questions que doit trancher l'autorité.

Sans procédure judiciaire, le parent ne peut contraindre l'autorité locale à lui délivrer ou lui permettre de lire le procès-verbal de ses réunions pertinentes ou les rapports qui y ont été produits, encore qu'elle ait la faculté de le laisser les consulter. En cas d'instance en contrôle judiciaire (mais non devant un tribunal pour enfants), le tribunal peut ordonner la communication avant procès de ces documents, mais seulement une fois obtenue l'autorisation d'entamer la procédure (paragraphe 53 ci-dessous) ; toutefois, cela n'arrive que rarement car en principe il s'agit de pièces secrètes (privileged) et inaccessibles à l'intéressé.

52. Un parent dont l'enfant se trouve sous la garde d'une autorité locale ne perd pas automatiquement contact avec lui. Cependant, la continuation des visites relève de l'appréciation de l'autorité (Lord Wilberforce dans *A. v. Liverpool City Council*, All England Law Reports 1981, vol. 2, p. 385). En droit anglais, la question de savoir si et dans quelle mesure un parent doit pouvoir rendre visite à son enfant assisté était donc, à l'époque, du ressort de l'autorité locale, sans qu'il fallût saisir un tribunal.

La loi de 1948 [1980] comme celle de 1969 reflètent l'idée générale que le maintien des visites parentales aux enfants assistés est dans bien des hypothèses normal et souhaitable : la première permet à l'autorité locale de contribuer aux frais de pareille visite, la seconde traite spécialement de certains cas où les parents n'ont pas rendu visite à l'enfant depuis quelque temps.

53. Les voies de recours légales indiquées aux paragraphes 38-39 et 44-46 ci-dessus, offrant aux parents le moyen soit de contester une ordonnance d'assistance ou une résolution sur la puissance parentale, soit d'en réclamer la levée, concernent l'ordonnance ou la résolution en soi ; au moment des

faits, il n'en existait aucune par laquelle ils pussent attaquer isolément une décision limitant ou supprimant leurs visites à leur enfant.

Une décision de l'autorité locale en matière de visites peut en revanche donner lieu à une demande en contrôle judiciaire. Toute personne désireuse d'introduire une telle demande doit d'abord solliciter, en principe dans les trois mois de la décision, l'autorisation du tribunal. Les cas d'ouverture d'un contrôle judiciaire peuvent en bref se résumer ainsi :

a) l'autorité a agi irrégulièrement, en excédant ses pouvoirs ou de mauvaise foi ;

b) elle a négligé de prendre en compte des éléments pertinents, pris en compte des éléments dénués de pertinence ou abouti à une décision à laquelle aucune autorité sensée n'eût pu arriver (*Associated Provincial Picture Houses, Ltd v. Wednesbury Corporation*, King's Bench Reports 1948, vol. 1, p. 223) ;

c) elle n'a pas respecté des règles légales de procédure ou n'a pas agi équitablement (voir notamment *R. v. The Bedfordshire County Council*, ex parte C, et *R. v. The Hertfordshire County Council*, ex parte B, Times Law Reports, 19 août 1986).

Le contrôle judiciaire porte non sur le bien-fondé de la décision en cause, mais plutôt sur le processus décisionnel en soi ; le tribunal ne joue pas le rôle d'une "cour d'appel". Ainsi, lorsqu'il accueille la demande et annule la décision d'une autorité, il renvoie d'ordinaire la question à celle-ci pour qu'elle la reconsidère ; il peut aussi, cependant, ordonner à l'autorité d'arrêter une conclusion conforme à ses constatations (règlement de la Supreme Court, Titre 53, article 9 par. 4).

54. En outre, dans certaines circonstances on peut s'adresser à la juridiction compétente en matière de tutelle pour contester les décisions d'une autorité locale ou d'un tribunal pour enfants concernant un enfant confié à la première. En règle générale, le pouvoir de la Couronne ne se trouve pas supplanté ou abrogé à tous égards par l'exercice des attributions dont la loi investit lesdites autorités. Dans son arrêt de principe *A. v. Liverpool City Council*, la Chambre des Lords a examiné les relations entre la juridiction de tutelle et les pouvoirs légaux des autorités locales. Elle a estimé à l'unanimité que les tribunaux n'ont pas à vérifier le bien-fondé des décisions de celles-ci, notamment quant aux visites à l'enfant : le pouvoir implicite général du tribunal dans le domaine des tutelles doit servir à combler des lacunes ou compléter les attributions des autorités locales, mais non à surveiller - sauf sur la base des principes du contrôle judiciaire (paragraphe 53 ci-dessus) - la manière dont celles-ci usent de leur liberté d'appréciation dans le secteur que leur confie la loi. Parfois, cependant, l'autorité locale elle-même peut solliciter en sus l'aide du tribunal ; la tutelle peut alors se poursuivre pour permettre à ce dernier de prendre des dispositions.

Les limites susmentionnées aux pouvoirs de la High Court ne valent que si la procédure de tutelle concerne un enfant déjà placé sous assistance. Dans le cas contraire, la High Court peut connaître intégralement de questions comme celle des visites et rendre l'ordonnance qu'elle juge la plus appropriée dans l'intérêt de l'enfant.

6. Évolution récente

55. L'incapacité des parents à saisir les tribunaux - sauf dans la mesure indiquée plus haut - quand une autorité locale arrête des décisions touchant à leurs visites à leurs enfants, a conduit le Parlement à modifier sur ce point la législation par la loi de 1983 sur les services sanitaires et sociaux et le contentieux de la sécurité sociale (Health and Social Services and Social Security Adjudications Act 1983).

Selon les nouveaux textes - entrés en vigueur le 30 janvier 1984, donc après les événements à l'origine de la présente affaire -, une autorité locale ne peut refuser de ménager des visites à un enfant assisté et ne peut les supprimer sans en avoir averti le parent. Celui-ci a alors le droit de demander à un tribunal pour enfants une ordonnance de visite (access order) enjoignant à l'autorité locale de permettre ces visites aux conditions que le tribunal peut préciser. Une fois rendue pareille ordonnance, il est possible d'en solliciter la modification. La décision du tribunal pour enfants peut être attaquée devant la High Court. Toute juridiction examinant la question doit considérer d'abord le bien-être de l'enfant.

La voie de recours ainsi créée ne vaut que pour les décisions refusant ou supprimant les visites ; dans tous les autres cas, la nature et l'étendue de ces dernières relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité locale.

56. En décembre 1983, le gouvernement a publié un code de pratique sur les visites aux enfants assistés. Ce document souligne qu'il importe d'associer les parents par le sang au processus de décision de l'autorité locale en la matière et de les renseigner de manière complète et rapide sur le contenu des décisions relatives aux visites.

B. Adoption

57. Pour pouvoir prononcer l'ordonnance d'adoption d'un enfant, un tribunal doit notamment, d'après l'article 12 de la loi de 1975 sur les enfants, se convaincre du consentement libre et sans réserve de chacun des parents. Il peut néanmoins s'en passer pour plusieurs motifs énoncés dans le même article, par exemple si le parent refuse son accord de façon abusive ou a constamment failli à ses obligations parentales sans raison défendable. Pour arrêter ses décisions en ce domaine, un tribunal doit tenir compte de toutes les circonstances, son premier souci consistant à protéger et favoriser le bien-être de l'enfant tout au long de l'enfance (article 3 de ladite loi).

58. S'il s'agit d'un pupille de la justice, la procédure d'adoption ne peut être engagée sans l'autorisation de la High Court. Celle-ci doit alors rechercher si la demande d'adoption projetée a des chances sérieuses d'aboutir, le fond de la question étant examiné ultérieurement, une fois l'autorisation octroyée et remplies les conditions relatives au préavis et aux rapports.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

59. Mme R. a saisi la Commission le 28 avril 1983 (requête n° 10496/83). Elle se plaignait à divers égards des décisions de l'autorité locale relatives à A. et J., de même que de l'absence de moyen de les contester en justice ; elle invoquait les articles 6 et 8 (art. 6, art. 8) de la Convention.

60. Le 14 mai 1984, la Commission a retenu la requête a) quant aux procédures de décision concernant l'avenir des enfants et des contacts de leur mère avec eux et b) quant à la portée et à l'efficacité des recours existants ; elle l'a déclarée irrecevable pour le surplus.

Dans son rapport du 4 décembre 1985 (article 31) (art. 31), elle arrive à la conclusion

- qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en ce que la requérante n'a pu soumettre à un tribunal la question de son droit, de caractère civil, de rendre visite à A. et J. (douze voix contre trois) ;

- qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) en ce que les procédures appliquées pour décider de supprimer les visites de la requérante à A. et J. ne respectaient pas sa vie familiale (unanimité) ;

- que nul problème distinct ne se pose sous l'angle de l'article 13 (art. 13) (douze voix contre deux, avec une abstention).

Le texte intégral de l'avis de la Commission, ainsi que de l'opinion séparée et des opinions en partie dissidentes dont il s'accompagne, figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES PAR LE GOUVERNEMENT A LA COUR

61. Aux audiences des 25-26 novembre 1986, le Gouvernement a invité la Cour à dire

* Note du greffier : Pour des raisons d'ordre technique, il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 121 de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

"- premièrement, qu'il n'y a eu violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention dans le chef d'aucun des requérants ;

- deuxièmement, qu'il n'y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dans le chef d'aucun des requérants ;

- troisièmement, que dans le cas des requérants [O., W., B. et R.] aucune question distincte ne se pose au regard de l'article 13 (art. 13), mais que s'il s'en pose une il n'y a pas eu non plus violation de ce dernier".

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

62. L'affaire tire son origine de décisions de tribunaux ou de l'autorité locale concernant A. et J., enfants de la requérante. La Cour estime important de préciser d'emblée que son arrêt n'a pas trait à leur bien-fondé : non soulevée par la requérante devant la Commission, la question ne constituait pas une partie de la requête retenue par celle-ci.

La décision de la Commission sur la recevabilité délimitant le cadre du litige dont elle se trouve saisie (voir, en dernier lieu, l'arrêt Johnston et autres du 18 décembre 1986, série A n° 112, p. 23, par. 48), la Cour n'a pas en l'espèce compétence pour examiner ou commenter la légitimité de mesures telles que le placement des enfants à l'assistance publique et la limitation ou suppression des visites de la requérante.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 8 (art. 8)

63. La requérante se prétend victime d'une infraction à l'article 8 (art. 8) de la Convention, ainsi libellé :

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Le manquement découlerait des procédures que l'autorité locale a suivies avant de se substituer à la requérante dans sa puissance parentale à l'égard d'A. et J., puis de lui retirer la possibilité de leur rendre visite, de l'absence

de recours contre cette dernière et de la durée de certaines instances judiciaires connexes.

Le Gouvernement combat ces allégations, mais la Commission conclut à la violation.

A. Principes généraux

64. L'exercice des droits parentaux et le fait, pour un parent et son enfant, d'être ensemble représentent des éléments fondamentaux de la vie familiale. En outre, le placement de l'enfant à l'assistance publique ne met pas fin aux relations familiales naturelles. Partant, et le Gouvernement ne le conteste pas, les décisions prises par l'autorité locale à l'issue des procédures attaquées s'analysaient en des ingérences dans le droit de la requérante au respect de sa vie familiale.

65. D'après la jurisprudence constante de la Cour :

a) pareille ingérence méconnaît l'article 8 (art. 8) sauf si, "prévues par la loi", elle poursuivait un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et était "nécessaire, dans une société démocratique", pour les atteindre (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt Gillow du 24 novembre 1986, série A n° 109, p. 20, par. 48) ;

b) la notion de nécessité implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux, et notamment proportionnée au but légitime recherché (voir, entre autres, l'arrêt Leander du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 25, par. 58) ;

c) si l'article 8 (art. 8) tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut engendrer de surcroît des obligations positives inhérentes à un "respect" effectif de la vie familiale (voir, entre autres, l'arrêt Johnston et autres précité, série A n° 112, p. 25, par. 55) ;

d) pour se prononcer sur la "nécessité" d'une ingérence dans une "société démocratique" ou sur l'existence d'un manquement à une obligation positive, la Cour tient compte de la marge d'appréciation laissée aux États contractants (voir, par exemple, l'arrêt Leander précité, p. 25, par. 59, et l'arrêt Johnston et autres susmentionné, loc. cit.).

66. La requérante ne prétend pas que les décisions de l'autorité locale n'étaient pas "prévues par la loi" ou ne poursuivaient pas un but légitime. Le dossier ne révèle aucune inobservation de la première de ces exigences telle que l'interprète la jurisprudence de la Cour (voir, par exemple, l'arrêt Malone du 2 août 1984, série A n° 82, pp. 31-33, paras. 66-68). Il n'en ressort pas non plus que les mesures prises ne visaient pas un but légitime : la protection de la santé ou des droits et libertés d'autrui.

La controverse se concentre sur le point de savoir si les procédures suivies se conciliaient avec le droit de la requérante au respect de sa vie familiale ou constituaient des ingérences dans l'exercice de ce droit,

lesquelles ne pouvaient passer pour "nécessaires dans une société démocratique". D'après la requérante et la Commission, les procédures applicables au règlement de questions relatives à la vie familiale doivent témoigner de respect pour celle-ci ; la Commission estime, en particulier, que les parents ont normalement le droit d'être entendus et pleinement informés à ce sujet, encore que des restrictions puissent, dans certaines circonstances, se justifier sous l'angle de l'article 8 par. 2 (art. 8-2). A titre principal, le Gouvernement plaide que ces matières procédurales ne relèvent pas de l'article 8 (art. 8) et que les droits de savoir ou d'être entendu ne figurent point parmi les éléments de la garantie offerte par ce texte.

67. La Cour admet que les autorités locales se trouvent devant une tâche difficile à l'extrême quand elles se prononcent dans un domaine aussi délicat. Leur prescrire dans chaque cas une procédure rigide ne ferait qu'ajouter à leurs problèmes. Il faut donc leur réserver un certain pouvoir d'appréciation à cet égard.

D'un autre côté, l'examen de cet aspect de l'affaire doit se fonder sur une donnée primordiale : les décisions risquent fort de se révéler irréversibles. Ainsi, un enfant retiré à ses parents et confié à d'autres personnes peut nouer avec elles, au fil du temps, de nouveaux liens qu'il pourrait ne pas être dans son intérêt de perturber ou de rompre en revenant sur une décision antérieure de restreindre ou supprimer les visites de ses parents. Partant, il s'agit d'une matière qui appelle encore plus que de coutume une protection contre les ingérences arbitraires.

Sans doute l'article 8 (art. 8) ne renferme-t-il aucune condition explicite de procédure, mais ce n'est pas déterminant. A l'évidence, le processus décisionnel de l'autorité locale ne saurait manquer d'influer sur le fond de la décision, notamment en assurant qu'elle repose sur les considérations pertinentes et soit impartiale, donc non entachée d'arbitraire, même en apparence. Partant, la Cour peut y avoir égard pour dire s'il a joué d'une manière qui, au total, était équitable et respectait comme il se doit les intérêts protégés par l'article 8 (art. 8). D'ailleurs, une demande en contrôle judiciaire d'une décision de l'autorité locale peut amener une juridiction anglaise à rechercher si cette dernière a équitablement usé d'un pouvoir que lui attribue la loi (paragraphe 53 ci-dessus).

68. Les vues et intérêts des parents naturels figurent nécessairement parmi les éléments à peser par l'autorité locale pour arrêter ses décisions concernant un enfant qu'elle assiste. Le processus décisionnel doit donc être propre à garantir qu'ils seront portés à sa connaissance, qu'elle les prendra en compte et que les parents pourront en temps voulu exercer tout recours s'offrant à eux. Du reste, le code de pratique de 1983 souligne qu'il faut associer les parents aux décisions sur les visites à l'enfant (paragraphe 56 ci-dessus).

69. Trois facteurs ont une incidence sur le côté pratique du problème. D'abord, la Commission le remarque, il arrive inévitablement que la

participation des parents au processus décisionnel se révèle irréalisable ou dénuée de sens, par exemple en raison de l'impossibilité de les atteindre, d'une incapacité physique ou mentale ou d'une urgence extrême. Ensuite, les décisions en la matière, quoique souvent adoptées à la lumière d'examen périodiques ou de réunions ad hoc, peuvent également se dégager d'un contrôle continu opéré par des agents de l'autorité locale. Enfin, des contacts réguliers entre les travailleurs sociaux responsables et les parents fournissent fréquemment un bon moyen de signaler à celle-ci l'opinion des seconds.

Il échet dès lors de déterminer, en fonction des circonstances de chaque espèce et notamment de la gravité des mesures à prendre, si les parents ont pu jouer dans le processus décisionnel, considéré comme un tout, un rôle assez grand pour leur accorder la protection requise de leurs intérêts. Dans la négative, il y a manquement au respect de leur vie familiale et l'ingérence résultant de la décision ne saurait passer pour "nécessaire" au sens de l'article 8 (art. 8).

70. A l'opposé du Gouvernement, la Cour estime qu'elle peut aussi avoir égard, sur le terrain de l'article 8 (art. 8), à la durée du processus décisionnel de l'autorité locale ainsi que de toute procédure judiciaire connexe. Comme le relève la Commission, un retard dans la procédure risque toujours en pareil cas de trancher le litige par un fait accompli avant même que le tribunal ait entendu la cause. Or un respect effectif de la vie familiale commande que les relations futures entre parent et enfant se règlent sur la seule base de l'ensemble des éléments pertinents, et non par le simple écoulement du temps.

B. Application de ces principes en l'espèce

71. Le déroulement des événements concernant A. et J., enfants de la requérante, se trouve retracé aux paragraphes 8 à 28 ci-dessus. Dans le présent contexte, il peut se résumer ainsi :

a) Entre septembre 1980 et mars 1981, sa situation familiale difficile amena la requérante à confier A., puis A. et J., à l'autorité locale pour certaines périodes.

b) En avril 1981, l'autorité assumait la puissance parentale de la requérante à l'égard des enfants qui furent placés pour une courte durée chez des parents nourriciers.

c) Le 25 août 1981, lors d'une réunion ad hoc, elle décida que si la résolution sur la puissance parentale - attaquée par la requérante devant le tribunal pour enfants - demeurait en vigueur, A. et J. cesseraient de recevoir des visites de leur mère et seraient placés pour une longue période chez des parents nourriciers, aux fins de leur adoption. La requérante ne fut pas avertie de cette conférence ni informée de son résultat. Les ignorant, elle

retira le 29 septembre 1981 son opposition à la résolution, sur les conseils de ses sollicitors.

d) Elle eut des contacts avec ses enfants jusqu'en septembre 1981. Toutefois, on lui dit le 9 octobre 1981 qu'elle ne pourrait plus les voir et que l'on comptait les placer aux fins de leur adoption, ce qui de fait se produisit en décembre suivant.

e) Le 6 avril 1982, le tribunal pour enfants débouta la requérante d'une demande - dont elle l'avait saisi le 8 décembre 1981 - en mainlevée de la résolution sur la puissance parentale. Elle exerça un recours que la High Court rejeta le 17 novembre 1982.

f) En janvier 1983, elle engagea en vain une procédure de tutelle pour obtenir le rétablissement de ses visites à A. et J. En avril 1984, cependant, alors que se trouvait en instance une demande des parents nourriciers en adoption des enfants, elle sollicita derechef la tutelle et, en octobre, l'autorité locale annula la résolution sur la puissance parentale. Le 12 novembre 1984, la High Court confirma la tutelle et refusa de se dispenser du consentement de la requérante à l'adoption ; le 16 décembre 1985, elle ordonna de ménager à la requérante des possibilités de visites à ses enfants.

72. Au sujet du degré auquel la requérante participa à la prise des décisions pertinentes de l'autorité, la Cour note ce qui suit.

a) Les circonstances exactes de la résolution d'avril 1981 sur la puissance parentale sont obscures (paragraphe 18 ci-dessus). La requérante fut certainement, dès le départ, en étroit contact avec les travailleurs sociaux chargés du dossier. Ils lui accordèrent beaucoup de soutien et leurs rapports donnent à penser que le 1er avril 1981 on l'avertit plus ou moins, quoique en termes imprécis (paragraphe 16 ci-dessus). Elle affirme toutefois avoir cru que l'autorité ne ferait rien avant qu'elle-même eût débattu de la situation avec un travailleur social, soit le 3 avril (ibidem). En tout cas, elle semble bien ne pas avoir assisté à la discussion des travailleurs sociaux du 2 avril, qui déboucha sur ladite résolution, et ne pas avoir été consultée au préalable sur l'éventualité de cette mesure (paragraphe 17 ci-dessus).

b) La requérante ne fut pas informée de la réunion ad hoc qui aboutit, le 25 août 1981, à la décision conditionnelle de supprimer ses visites à A. et J. et de placer ceux-ci aux fins de leur adoption ; elle n'eut connaissance de cette décision que le 9 octobre 1981 (paragraphes 21-22 ci-dessus). Elle avait néanmoins, en juillet et en août, confié à un travailleur social ses inquiétudes à la perspective du retour de ses enfants (paragraphe 19 ci-dessus).

73. Aux yeux de la Cour, ce rappel montre que la requérante fut trop peu mêlée au processus décisionnel de l'autorité locale. Les décisions d'avril et d'août 1981 revêtaient une importance cruciale pour l'avenir de A. et J. : la première modifiait la base même des relations entre eux, leur mère et l'autorité ; quant à la seconde, elle pouvait - encore qu'à ce jour les événements aient prouvé le contraire - constituer un jalon sur la voie d'une

adoption des enfants. A n'en pas douter, il s'agissait donc de décisions auxquelles il eût fallu étroitement associer la requérante si l'on voulait avoir égard à ses vues et protéger ses intérêts comme il se devait (paragraphe 68 ci-dessus).

La Cour n'aperçoit pas de raison - et le Gouvernement n'en fournit aucune - de ne pas avoir mêlé la requérante de plus près à la décision d'avril 1981. Le médiateur local constata du reste une mauvaise administration, à cause des lacunes dans la manière dont fut prise la résolution sur la puissance parentale (paragraphe 26 ci-dessus).

Des considérations quelque peu différentes valent pour la décision d'août 1981. La requérante se trouvait impliquée dans l'incident relatif au vol opéré dans le coffre-fort de l'hôpital, encore qu'elle eût été mise en liberté provisoire (paragraphe 20 ci-dessus). En outre, la décision revêtait un caractère conditionnel : elle dépendait de l'issue de la contestation, par l'intéressée, de la résolution sur la puissance parentale (paragraphe 21 ci-dessus).

Quant au retard apporté à informer Mme R. de la décision, il échet de relever que d'après la High Court il eût été "prématuré" de la lui notifier en août, tandis qu'aux yeux du médiateur local telle eût été la solution "idéale" (paragraphe 25 et 26 ci-dessus). En pareil cas, peut-être bien la requérante et ses avocats auraient-ils décidé, à la lumière de ce renseignement, de ne pas retirer l'opposition à la résolution le 29 septembre 1981 (paragraphe 22 ci-dessus).

74. Sous l'angle de l'article 8 (art. 8), la Commission prend aussi en compte les lenteurs des procédures judiciaires menées de décembre 1981 à novembre 1982. La Cour y voit un élément pertinent quoique subsidiaire. Elle note qu'elles suscitèrent des observations du président de la Family Division de la High Court (paragraphe 24 ci-dessus). A la vérité, la requérante semble n'avoir arrêté aucune mesure pour accélérer la marche de l'instance devant la High Court, mais la période en question résulte en partie de retards, qui échappaient à sa maîtrise, constatés au niveau du tribunal pour enfants (paragraphe 23 ci-dessus).

75. Dans les circonstances de l'espèce, et nonobstant la marge d'appréciation du Royaume-Uni en la matière, il y a donc eu violation de l'article 8 (art. 8).

En raison de cette conclusion, la Cour ne croit pas nécessaire d'examiner ici la question des recours ouverts à la requérante.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 par. 1 (art. 6-1)

76. La requérante prétend n'avoir pu faire trancher la question de ses visites à ses enfants A. et J. au moyen d'une procédure conforme à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il y aurait donc eu violation de cette disposition, dont les passages pertinents se lisent ainsi :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)."

Thèse combattue par le Gouvernement, mais que la Commission accueille.

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

77. En ordre principal, le Gouvernement plaide l'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) car aucun "droit" ne se trouverait en jeu. Il invoque les arguments suivants.

a) Le concept de "droit de caractère civil", au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), serait certes autonome. Toutefois, ce texte ne vaudrait que si l'objet du litige constitue un droit au regard de la législation interne, laquelle entrerait donc en ligne de compte.

b) La notion de "droits" parentaux sur les enfants serait dépassée ; de plus, d'après les dicta de juges anglais le "droit" de visite d'un parent à son enfant s'analyserait plutôt en un droit de ce dernier.

c) En tout cas, il s'agirait d'un droit théorique (rhetorical) et non juridique.

d) Même si pareil droit parental il y avait au départ, il perdrait toute existence distincte dès le prononcé d'une ordonnance d'assistance ou d'une résolution sur la puissance parentale : de telles décisions aboutiraient à transférer à l'autorité locale, sous réserve d'exceptions limitées, l'ensemble des droits, pouvoirs et devoirs du parent à l'égard de l'enfant. Aucun droit ne naîtrait de la simple possibilité ou attente que l'autorité, usant de sa discrétion, permette ultérieurement au parent de rendre visite à l'enfant.

78. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) régit uniquement les "contestations" relatives à des "droits et obligations" - de caractère civil - que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne ; il n'assure par lui-même aux "droits et obligations" (de caractère civil) aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des États contractants (voir notamment l'arrêt *Lithgow* et autres du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 70, par. 192).

La Cour ne souscrit pas pour autant à la thèse selon laquelle aucun "droit" de ce genre ne se trouve ici en jeu.

79. Pour qualifier de dépassée la notion de droits parentaux, le Gouvernement s'appuie sur l'idée qu'ils découlent des devoirs et responsabilités des parents et n'existent que dans la mesure nécessaire à la protection de la personne ou des biens de l'enfant. Cette conception semble répondre au souci essentiel non de nier l'existence de droits parentaux, mais de souligner qu'ils ne sont pas absolus et peuvent disparaître s'ils ne s'exercent pas conformément au bien-être de l'enfant ; de fait, les lois de 1948 et 1980 parlent chacune de "droits" parentaux et celle de 1975 sur les enfants mentionne même, précisément un "droit de visite" des parents

(paragraphe 43 ci-dessus). De plus, en présentant le droit de visite comme un droit de l'enfant les juridictions anglaises paraissent avoir voulu proclamer non l'absence de tout droit parental de visite, mais le principe qu'en cas de conflit entre des droits concurrents du parent et de l'enfant, il faut se préoccuper surtout du bien-être du second.

80. Normalement, parents et enfants habitent ensemble et aucun problème ne se pose quant au droit parental de visite. En pratique, il en surgit un si se produit un événement qui perturbe le schéma ordinaire de la vie familiale en les séparant, par exemple un procès relatif au mariage ou le placement d'un enfant à l'assistance publique. Il importe donc davantage de s'attacher à la situation qui se rencontre sur ce point en droit anglais dès qu'entre en jeu la législation pertinente.

81. Les lois relatives au placement à l'assistance publique se fondent sur un constat : dans des circonstances données, les intérêts de l'enfant peuvent exiger que l'autorité locale assume des pouvoirs parentaux à certaines fins. Dans ce but, elle se voit confier l'enfant par une ordonnance d'assistance, auquel cas elle a envers lui presque chacun des pouvoirs et devoirs dont le parent se trouverait investi sans cela, ou bien une résolution sur la puissance parentale lui transfère à peu près intégralement les droits et obligations que la loi attribue au parent à l'égard de l'enfant (paragraphe 36 et 43 ci-dessus).

Certes, un "droit de visite" figure nommément parmi ceux dont une résolution sur la puissance parentale rend titulaire l'autorité locale (paragraphe 43 ci-dessus), mais ni pour cette mesure ni pour une ordonnance d'assistance la loi ne précise que tout contact cessera entre parent et enfant. En droit anglais, le placement d'un enfant à l'assistance publique par l'un de ces moyens ne prive pas automatiquement le parent de visites, mais leur continuation relève désormais de l'appréciation de l'autorité locale (paragraphe 52 ci-dessus).

82. Que cette dernière ait le pouvoir de restreindre, voire supprimer les visites d'un parent à son enfant ne signifie pas nécessairement, aux yeux de la Cour, la disparition de tout droit parental en la matière aussitôt prise l'une des mesures en cause.

Comme le concède le Gouvernement, les lois jugent clairement souhaitable, en général, la poursuite de ces contacts (paragraphe 52 ci-dessus). D'ailleurs, le code de pratique sur les visites aux enfants assistés, publié en décembre 1983 (paragraphe 56 ci-dessus), reconnaît en termes exprès que les efforts déployés pour maintenir les liens avec la famille naturelle correspondent sans nul doute le mieux à l'intérêt de la majorité des enfants. On irait à l'encontre de cet objectif si l'adoption d'une ordonnance d'assistance ou d'une résolution sur la puissance parentale devait, à elle seule, dépouiller dorénavant un parent naturel de tous ses droits et devoirs quant aux visites.

Ces mesures n'ont pas pour effet d'éteindre tous les droits et responsabilités du parent naturel à l'égard de l'enfant. Ainsi, sous réserve du pouvoir du tribunal - et non de l'autorité locale - de se passer de son accord, il garde le droit de consentir à l'adoption de l'enfant ou de s'y refuser (paragraphe 36, 43 et 57 ci-dessus). En outre, et cela importe encore plus en l'espèce, il reste habilité à demander aux tribunaux la levée de l'ordonnance ou de la résolution au motif qu'il y va de l'intérêt de l'enfant (paragraphe 38 et 45 ci-dessus). La question à trancher dans une telle procédure consiste dans le recouvrement des droits parentaux de garde et de direction de l'enfant. Or, aux yeux de la Cour, un droit parental se trouve également en jeu lorsque, pendant la durée de validité de l'ordonnance ou de la résolution, un parent prétend que le maintien ou le rétablissement des visites va dans le sens des intérêts de l'enfant. Les clauses de la partie IA de la loi de 1980, insérées par la loi de 1983 sur les services sanitaires et sociaux et le contentieux de la sécurité sociale (paragraphe 55 ci-dessus), le confirment désormais : elles reposent précisément sur l'existence d'un tel droit dans le chef du parent.

En outre, l'extinction de tout droit parental en matière de visites ne cadrerait guère avec des notions fondamentales de la vie familiale ni avec les liens familiaux que l'article 8 (art. 8) de la Convention tend à protéger (voir, entre autres, l'arrêt Marckx du 13 juin 1979, série A n° 31, p. 21, par. 45).

Selon la Cour on peut donc dire, au moins de manière défendable, que même après l'adoption de la résolution sur la puissance parentale la requérante pouvait revendiquer un droit de rendre visite à A. et J.

83. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'applique que moyennant la réunion de deux conditions supplémentaires : le droit en cause doit avoir fait l'objet d'une "contestation" et revêtir un "caractère civil".

La question des visites a manifestement suscité un différend entre la requérante et l'autorité locale. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas. Il concède aussi que si "droit" parental de visite il y avait, il était "de caractère civil". Les visites faisant partie intégrante de la vie familiale, la Cour n'éprouve aucun doute sur ce dernier point.

84. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) joue donc en l'espèce.

En arrivant à cette conclusion, la Cour n'oublie pas les arguments avancés par le Gouvernement pour préconiser de laisser à l'autorité locale, plutôt qu'aux tribunaux, la décision en matière de visites : entre autres, le grand nombre des enfants placés à l'assistance publique et la nécessité de prendre des décisions d'urgence et sans retard, par l'intermédiaire de travailleurs sociaux spécialisés et dans le cadre d'un processus continu. Il s'agit pourtant d'un domaine où il s'impose d'assurer aux droits des parents une protection conforme à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). De plus, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) n'exige pas que toute décision en matière de visites émane

des tribunaux, mais seulement qu'ils aient compétence pour trancher tout litige sérieux de nature à surgir.

B. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

85. En ordre subsidiaire, le Gouvernement plaide que même si la requérante avait conservé un droit résiduel de visite, la législation interne dotait ce droit de garanties judiciaires remplissant les conditions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), à savoir la possibilité de contester la résolution sur la puissance parentale, de demander un contrôle judiciaire ou d'engager une procédure de tutelle. La requérante prétend - et la Commission la rejoint - que dans aucune de ces procédures l'examen judiciaire n'aurait été assez étendu pour répondre auxdites conditions.

86. Un parent a le loisir de combattre une résolution sur la puissance parentale en s'y opposant, en introduisant un recours ultérieur ou en en sollicitant la levée par la suite (paragraphe 44-46 ci-dessus).

A n'en pas douter, une contestation couronnée de succès résoudrait indirectement le problème des visites. Cependant, le Gouvernement l'admet, pareille procédure concerne la résolution sur la puissance parentale en soi, et non les seules visites (paragraphe 53 ci-dessus). Or des considérations différentes peuvent valoir pour la question du placement d'un enfant à l'assistance publique et pour celle des visites à lui rendre par son parent. Ce dernier peut fort bien ne pas vouloir attaquer la résolution, se contentant pour le moment du moins de conserver ses contacts avec son enfant. Il se peut aussi qu'il invoque des arguments justifiant le maintien ou la reprise des visites, mais non de la garde de l'enfant par lui. En contestant la résolution, il peut en outre s'attirer, de la part de l'autorité locale, des objections qu'elle ne soulèverait pas dans une instance limitée aux visites.

87. Une demande en contrôle judiciaire ou une procédure de tutelle permettent aux juges anglais d'examiner une décision de l'autorité locale sur les visites d'un parent à son enfant placé à l'assistance publique. Chacune d'elles offre de bonnes garanties contre un exercice défectueux du pouvoir d'appréciation de l'autorité.

Néanmoins, le tribunal saisi de pareille demande ne contrôle pas le bien-fondé de la décision : il se borne à s'assurer, en bref, que l'autorité n'a pas agi de manière illégale, déraisonnable ou inique (paragraphe 53 ci-dessus). Si une résolution sur la puissance parentale se trouve en vigueur, comme en l'espèce, le contrôle opéré dans le cadre d'une procédure de tutelle s'inscrit en général dans des limites semblables (paragraphe 54 ci-dessus).

Il n'y a pourtant aux yeux de la Cour, dans un cas comme celui-ci, aucun moyen de trancher conformément aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) la question du droit du parent en matière de visites, tel que l'analyse le paragraphe 82 ci-dessus, si l'intéressé ne peut faire contrôler la décision de l'autorité locale par un tribunal compétent pour connaître du fond du

problème. Or il ne ressort pas des éléments fournis par le Gouvernement, ni des autres pièces du dossier, que sous l'empire de la résolution sur la puissance parentale les juridictions anglaises jouissaient d'une compétence assez ample pour remplir pleinement cette condition.

88. Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

IV. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 (art. 13)

89. La requérante affirme que nul recours effectif ne s'ouvrirait à elle quant à ses visites à ses enfants ; elle se prétend de ce chef victime d'une infraction à l'article 13 (art. 13) de la Convention, aux termes duquel

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles".

D'après la Commission, aucun problème distinct ne se pose au regard de l'article 13 (art. 13). Le Gouvernement l'admet, mais soutient à titre subsidiaire qu'il existait des recours effectifs.

90. Vu sa décision relative à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13); les exigences du second sont en effet moins strictes que celles du premier et absorbées par elles en l'espèce (voir notamment l'arrêt *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 32, par. 88).

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

91. L'article 50 (art. 50) de la Convention se lit ainsi :

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

92. La requérante sollicite une telle satisfaction équitable, mais n'a pas encore chiffré ses prétentions. Aux audiences des 25-26 novembre 1986 devant la Cour, le Gouvernement a réservé sa position.

La question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouvant donc pas en état, il échet de la réserver et de fixer la procédure ultérieure, en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'État défendeur et la requérante (article 53 paras. 1 et 4 du règlement).

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITÉ,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention ;
2. Dit que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique en l'espèce ;
3. Dit qu'il a été violé ;
4. Dit qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13);
5. Dit que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état ;
en conséquence,
 - a) la réserve en entier ;
 - b) invite :
 - i. la requérante à lui fournir par écrit, dans les deux mois, le détail de sa demande de satisfaction équitable ;
 - ii. le Gouvernement à lui présenter, dans les deux mois qui suivront la réception de ces précisions, ses observations écrites à leur sujet et notamment à lui donner connaissance de tout accord conclu entre lui et la requérante ;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue à son président le soin de la fixer en cas de besoin.

Rendu en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 8 juillet 1987.

Rolv RYSSDAL
Président

Pour le Greffier
Jonathan L. SHARPE
Chef de division au greffe de la Cour

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion commune à MM. Lagergren, Pinheiro Farinha, Pettiti, Macdonald, De Meyer et Valticos ;

- opinion commune à MM. Pinheiro Farinha, Pettiti, De Meyer et Valticos ;
- opinion commune à MM. Pinheiro Farinha et De Meyer ;
- opinion concordante de M. Gersing ;
- opinion individuelle de M. De Meyer.

R.R.
J.L.S.

ARRÊT R. c. ROYAUME-UNI
OPINION SEPARÉE COMMUNE À MM. LES JUGES LAGERGREN,
PINHEIRO FARINHA, PETTITI, MACDONALD, DE MEYER ET VALTICOS
OPINION SEPARÉE COMMUNE À MM. LES JUGES
LAGERGREN, PINHEIRO FARINHA, PETTITI,
MACDONALD, DE MEYER ET VALTICOS

Les considérations développées dans notre opinion séparée commune relative à l'affaire W. contre Royaume-Uni s'appliquent aussi à la présente affaire.

OPINION SEPARÉE COMMUNE À MM. LES JUGES PINHEIRO FARINHA,
PETTITI, DE MEYER ET VALTICOS

**OPINION SEPARÉE COMMUNE À MM. LES JUGES
PINHEIRO FARINHA, PETTITI, DE MEYER ET VALTICOS**

Les considérations développées dans notre opinion séparée commune relative à l'affaire W. contre Royaume-Uni s'appliquent aussi à la présente affaire.

ARRÊT R. c. ROYAUME-UNI
OPINION SEPARÉE COMMUNE À MM. LES JUGES PINHEIRO FARINHA
ET DE MEYER

OPINION SEPARÉE COMMUNE À MM. LES JUGES
PINHEIRO FARINHA ET DE MEYER

Les considérations développées dans notre opinion séparée commune relative à l'affaire *W. contre Royaume-Uni* s'appliquent aussi, mutatis mutandis, à la présente affaire.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE GERSING

(Traduction)

Selon moi, la durée de la procédure judiciaire suivie de décembre 1981 à novembre 1982 n'appelle un examen que sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), *lex specialis* en la matière. Je ne puis souscrire à l'interprétation extensive de l'article 8 (art. 8) que la majorité de la Cour applique à cette procédure aux paragraphes 70 et 74 de l'arrêt.

Les éléments dont dispose la Cour ne suffisent pas à révéler une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) résultant de la durée de ladite procédure.

OPINION SEPARÉE PROPRE À M. LE JUGE DE MEYER

Les considérations développées dans mon opinion individuelle concernant l'affaire W. contre Royaume-uni¹ s'appliquent aussi, mutatis mutandis, à la présente affaire.

¹ Série A n° 121.