

Défenseur des Enfants 2004

S O M M A I R E

Aider les plus vulnérables	7
Le Défenseur des Enfants une autorité de l'État	17
- UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE POUR FAIRE CONNAÎTRE ET RESPECTER LES DROITS DES ENFANTS	17
- LE COMITÉ CONSULTATIF	25
- LE COMITÉ CONSULTATIF DE JEUNES	27
- LES PARTENAIRES	28
- LES ACTIVITÉS D'INFORMATION	31
- LES RENCONTRES ET AUDIENCES DE LA DÉFENSEURE DES ENFANTS	33
Les dossiers individuels	39
- ÉTUDE ET ANALYSE	39
- QUELQUES CAS SOUMIS À LA DÉFENSEURE DES ENFANTS	58
Devenir des propositions et préconisations de l'Institution	71
Les dossiers collectifs	81
- LA FRANCE DÉFEND SON ACTION DEVANT LE COMITÉ DE L'ONU	81
- LES DÉPARTEMENTS ET LA PROTECTION DE L'ENFANCE	99
- L'ADOPTION, À RENDRE TOUJOURS PLUS CONFORME À L'INTÉRÊT DE L'ENFANT	161
- LES MINEURS CONFRONTÉS AU MONDE DE LA PRISON	175
- LA SITUATION DES MINEURS ÉTRANGERS NE RESPECTE TOUJOURS PAS LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES DROITS DE L'ENFANT	199
- POLITIQUE DE L'ADOLESCENCE, UNE DYNAMIQUE EST LANCÉE	199
- DÉPLACEMENT DE LA DÉFENSEURE DES ENFANTS EN GUADELOUPE	206
Dix propositions de la Défenseure des Enfants	213
Axes de travail 2005	219



ANNEXES

- Loi du 6 mars 2000 complétée par la loi du 22 janvier 2002 et par la loi du 18 mars 2003	221
- Convention internationale sur les droits de l'enfant	223
- Auditions et visites de la Défenseure des Enfants et de son équipe	234

Aider les plus vulnérables

L'année 2004 aura été marquée d'un événement bien particulier dans le domaine des droits de l'enfant en France : c'est au cours de cette année, en effet, que notre pays a rendu compte, pour la deuxième fois en quatorze ans, de la manière dont il respecte - ou non - la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant qu'il a ratifiée en 1990.

La France n'a pas à rougir, d'une manière générale, de la manière dont elle traite ses enfants. Près de 13,5 millions des habitants de ce pays ont moins de dix-huit ans, la natalité se maintient à un niveau relativement élevé alors qu'elle s'effondre chez nos principaux voisins et la France consacre à sa jeunesse une part très importante de son produit intérieur. Nul doute que l'enfance reçoive en France, tant de la part des pouvoirs publics que de la part des familles elles-mêmes, la priorité qu'elle exige.

Mais il y a des ombres à ce tableau et les Nations unies n'ont pas manqué de le rappeler à notre pays en lui fixant des recommandations : celles-ci, qui ne pourront en aucun cas être ignorées, figurent de manière synthétique dans le présent rapport.

En particulier, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies s'étonne de la discordance qui existe dans ce domaine, au sommet de la hiérarchie judiciaire : le Conseil d'État reconnaît la Convention internationale sur les droits de l'enfant comme un instrument sur lequel peuvent se fonder les tribunaux administratifs, alors que la Cour de cassation estime que cette même Convention n'est pas



d'application directe par les tribunaux de l'ordre judiciaire. Une position incompréhensible par les experts de l'Onu comme elle l'est, d'ailleurs, pour nombre de nos concitoyens.

Le Comité de l'Onu, d'autre part, s'il a salué l'effort dans lequel notre pays s'engage en faveur de l'adolescence, s'est montré très critique sur les insuffisances des moyens dont dispose, en France, la pédopsychiatrie. Il a également exprimé des inquiétudes sur les conséquences possibles de la législation récemment adoptée sur le port d'insignes religieux à l'école. Il s'est inquiété de la discrimination dont certains groupes peuvent souffrir, notamment les enfants étrangers vivant sur notre sol. En ce sens, il s'est félicité de la création d'une haute autorité de lutte contre les discriminations qui voit le jour dans notre pays.

Enfin, le Comité s'est montré inquiet des différences de politiques de l'enfance selon les départements. Il s'agit là, en effet, depuis vingt ans d'une compétence décentralisée. Comment l'État peut-il faire respecter dans ce domaine essentiel, d'une part, ses propres conceptions relatives à l'enfance, d'autre part, le principe de l'égalité devant la loi ? Le Comité demande donc à la France d'établir un organisme chargé de coordonner la politique de l'enfance entre l'État et les départements, organisme « qui devrait être doté de moyens humains et financiers suffisants ».

Ce point rejoint très précisément le thème central du présent rapport. Au terme de plus de quatre ans d'observation intense de la situation des enfants dans notre pays, force est de constater que le secteur de l'enfance confié aux départements doit faire l'objet d'un réexamen. Il coûte aux départements des sommes considérables, à tel point qu'il s'agit du deuxième poste de leurs dépenses. Près de cinq milliards d'euros par an sont dépensés à ce titre par les conseils généraux, soit presque l'équivalent de quatre points de TVA pour environ 270 000 enfants. Les sommes ainsi dépensées le sont-elles toujours à bon escient ? Une rationalisation de certains fonctionnements ne permettrait-elle pas, non pas nécessairement de dépenser moins mais de dépenser mieux ?

La politique de l'enfance menée par les départements est, à bien des égards, souvent remarquable. En ce sens, la décentralisation a sans aucun doute dynamisé cette politique et l'a rendue – c'était bien là l'objectif – plus proche des familles qui ont besoin d'être soutenues. Elle a également permis l'éclosion d'expériences innovantes qui n'auraient peut-être pas vu le jour si ce secteur était demeuré sous la tutelle de l'État.

Mais tel n'est pas le cas partout. Dans certains départements, la politique de l'enfance ne reçoit pas la priorité politique qu'elle mérite. Le contrôle exercé par les élus du conseil général est lui aussi marqué d'une très grande hétérogénéité. En outre, la politique de l'enfance est à présent cloisonnée entre ce qui continue d'être sous l'autorité de l'État (justice, éducation nationale, gendarmerie, police) et ce qui relève du département (enfance vulnérable, établissements, placements, adoption, PMI).

Aux difficultés de coordination entre toutes ces instances s'ajoute le caractère incompréhensible de ce maquis administratif pour les bénéficiaires de ces politiques.

Enfin, et telle n'est pas la moindre des difficultés, il n'y a plus, aujourd'hui, de politique unifiée de l'enfance au niveau national. L'État n'a plus les moyens d'exprimer et de faire appliquer les options qu'il définit dans ce domaine. Certes, il dispose de l'autorité sur les secteurs qu'il a conservés mais il s'est privé dans la pratique de tout contrôle et même de tout moyen d'impulsion sur les compétences décentralisées, alors même que ces compétences ne sont exercées par les départements que par délégation.

Il n'est évidemment pas question de revenir sur la décentralisation qui a, dans ce domaine, certainement apporté des progrès, notamment dans la souplesse et l'adaptabilité aux réalités locales. Fallait-il pour autant renoncer à évaluer les pratiques, à les contrôler ? En d'autres termes, la représentation nationale – le Parlement – n'est-elle pas en droit d'attendre des départements non seulement des statistiques et des chiffres mais aussi une analyse de leur action dans ce domaine ? Le présent rapport propose qu'une telle analyse chiffrée et qualitative de l'activité des départements dans le domaine de l'enfance figure chaque année en annexe de la loi de finances.



D'autre part, comme l'a fait justement remarquer le Comité des droits de l'enfant, il manque dans notre pays un outil d'audit et de coordination des politiques départementales de l'enfance et d'alerte sur les éventuels dysfonctionnements. Il nous apparaît que seule une institution indépendante peut être en mesure d'accomplir une telle tâche, bien entendu en liaison avec les structures existantes. Telle est la raison pour laquelle nous proposons que l'institution du Défenseur des Enfants soit investie d'une telle mission, ce qui suppose à la fois une modification législative et un accroissement très important des moyens humains et matériels dont dispose l'Institution.

Cette mission d'audit serait indissociable de l'élaboration de normes, de standards à respecter par les départements et cette élaboration devrait bien entendu résulter d'un travail commun des structures de l'État et des conseils généraux. Le Défenseur des Enfants serait le garant du respect de ces normes, ce qui n'empêcherait pas, bien au contraire, chaque département de se doter d'une cellule d'évaluation interne. Enfin, le Défenseur des Enfants faciliterait la coordination qui fait défaut entre la politique de l'État et celles des départements, rétablissant l'unité d'une politique dont notre pays a besoin.

Il va sans dire que, si cette proposition est retenue, elle suppose un changement d'échelle de l'institution du Défenseur des Enfants. Une telle décision appartient au politique. Il nous paraît néanmoins que le statut d'autorité indépendante est fondamental pour assurer cette tâche d'audit et de respect des normes. Le travail normatif interinstitutionnel serait un préalable à cette entreprise. Seule une réforme de cette nature, nous semble-t-il, permettrait d'obtenir des garanties sur les procédures de prise en charge des enfants et d'harmoniser les politiques de l'enfance - celles de l'État, celles des départements - de telle sorte que soit établi un minimum d'égalité devant la loi et que réapparaisse une cohérence qui n'aurait jamais dû disparaître.

Aucun progrès dans ce domaine ne pourra s'envisager sans une profonde modification des règles qui régissent le travail social : les travailleurs sociaux, qui accomplissent dans le domaine de l'enfance des tâches aussi riches qu'ardues,

doivent pouvoir bénéficier d'une formation qui les prépare mieux qu'aujourd'hui aux fonctions difficiles qu'ils remplissent.

Leurs titres professionnels doivent absolument être à la fois protégés – ce qui n'est pas le cas actuellement, sauf pour les assistantes sociales – et revalorisés à la hauteur des exigences de formation qui leur sont demandées. Il s'agit là d'une tâche prioritaire à mener par les pouvoirs publics. Réorganiser les diplômes existants dans les formations sociales pour correspondre à la réalité multiple du travail social implique de décloisonner les formations. Créer dans ce domaine un seul diplôme d'État générique avec des options spécialisées, permettrait de constituer une culture et des repères communs. Ce diplôme d'État obtenu au terme de trois ans de formation théorique et pratique inclurait une première année de formation qui constituerait un tronc commun à tous ceux qui se destinent au travail social et serait suivi des spécialisations au cours des années suivantes. Ainsi seraient facilitées la mobilité et les évolutions professionnelles, les travailleurs sociaux pouvant dès lors assurer des fonctions différentes au sein des institutions, Protection judiciaire de la jeunesse incluse, pour le plus grand bénéfice de ces professionnels et de ceux qu'ils soutiennent. Cela suppose un engagement en ce sens des conseils régionaux responsables du financement principal de ces formations.

Améliorer le travail social en direction des enfants en difficulté et de leurs familles suppose aussi une modification de certaines pratiques. Il nous apparaît nécessaire, en particulier que, dès lors qu'une mesure de placement ou d'assistance éducative sont envisagées, s'établisse avec les parents de l'enfant un véritable dialogue et que la mesure fasse avec eux l'objet d'une forme de contrat. Il est indispensable que les parents – comme l'enfant – se sentent accompagnés et aidés tout au long de la démarche, faute de quoi les services responsables continueront d'être ressentis, parfois, comme des voleurs d'enfants ou tout au moins comme des bureaucrates indifférents.

Pour cela, les parents comme les enfants devraient pouvoir disposer d'un interlocuteur unique, véritablement



responsable, au sein du service, du dialogue avec la famille, et chargé également du lien avec l'établissement ou la famille d'accueil lorsque l'enfant est placé.

Le présent rapport exprime aussi le souhait qu'une véritable réflexion s'instaure sur le secret professionnel en vigueur dans le travail social et que la notion de secret partagé trouve enfin une véritable définition. Au sein des tribunaux, d'autre part, il conviendrait d'assurer une meilleure collaboration et concertation entre tous les magistrats dont les fonctions ont trait à l'enfance, au civil comme au pénal, de manière à éviter certains dysfonctionnements dus à l'incoordination.

*

Par ailleurs, la situation des enfants étrangers dans notre pays ne connaît guère d'amélioration, alors même que leur nombre augmente. Il apparaît totalement contraire aux engagements internationaux souscrits par la France de refuser les prestations familiales aux parents étrangers en situation régulière dont les enfants sont arrivés en France par une autre voie que celle du regroupement familial. J'ai soumis au ministre de la Santé et de la Protection sociale un projet de réforme en ce sens. Cela permettrait de tirer les conséquences d'un arrêt du 16 avril 2004 de la Cour de cassation, condamnant une caisse d'allocations familiales pour avoir refusé d'attribuer ces prestations à une famille dont les parents étaient pourtant en situation régulière.

Je me dois, en ce domaine, de réitérer la proposition déjà formulée dans les rapports de 2001 à 2003, qui n'a malheureusement toujours pas été prise en compte par les pouvoirs publics. Il faut ouvrir l'accès aux formations par apprentissage aux mineurs étrangers présents sur le territoire. Cette mesure est essentielle pour ces adolescents qui, trop souvent, se trouvent confrontés à des complexités administratives, facteurs de discriminations et déscolarisés malgré eux. Une telle situation, outre qu'elle ne permet pas d'assurer l'avenir professionnel de jeunes résidant dans notre pays, est propice au développement d'attitudes délinquantes.

*

Le gouvernement souhaite mettre en place une Agence nationale de l'adoption. Cette initiative est certainement opportune si elle va au-delà du seul aspect quantitatif d'une augmentation du nombre d'adoptions internationales. Harmoniser et améliorer les procédures liées à l'agrément des familles adoptantes, refondre le dispositif d'adoption internationale, favoriser le développement des actions de coopération, améliorer la prise en charge, le suivi et la santé des enfants adoptés tels sont là des axes de travail prioritaires.

Le rapport de cette année traite à nouveau du problème lancinant des mineurs face au monde carcéral. Dans ce domaine, il nous apparaît essentiel de revoir totalement les conditions des visites des enfants à leurs parents détenus. Tout d'abord, l'opportunité de telles visites doit faire l'objet d'une véritable réflexion avec les adultes qui s'occupent des enfants, le principe même de la visite « positive par nature » au parent incarcéré nous paraissant hautement discutable. Lorsque les visites sont possibles et qu'elles ont lieu, les conditions dans lesquelles elles se déroulent actuellement sont dans certains cas inacceptables tant les locaux (« les parloirs ») sont exigus et inhospitaliers. Des associations font ici un travail remarquable pour améliorer les conditions de ces visites, mais elles se heurtent à des difficultés structurelles et financières et sont trop peu équipées pour résoudre, à elles seules, un problème d'une telle ampleur.

*

Comme chaque année, le rapport dresse le bilan des cas individuels dont l'Institution est saisie. Ces cas individuels augmentaient depuis la création de l'Institution de quelque 15 % l'an. Cette année, l'augmentation atteint 24 %. Plus de mille nouvelles saisines nous sont parvenues cette année, dont 10 % émanent des enfants eux-mêmes. Une constante concerne les motifs de saisine : un tiers d'entre elles porte sur le règlement d'un conflit parental suraigu dans lequel le ou les enfants sont pris en otage.

Au-delà de cette constante, une tendance observée l'an dernier se confirme cette année et s'amplifie : les conflits concernant l'institution scolaire viennent désormais en



seconde position, et ont même presque doublé en un an. Dans cette catégorie vient en tête le déni du droit à la scolarisation – classique ou spécialisée – des enfants handicapés. Mais un tiers des saisines concernant l'école porte sur des mauvais traitements infligés par des enseignants à de très jeunes enfants. Viennent ensuite les déscolarisations brutales d'enfants réputés difficiles.

Les plaintes concernant les mineurs étrangers qui viennent en troisième position, ont doublé par rapport à 2003, et émanent désormais de l'ensemble du territoire.

Les réclamations concernant la santé ou la prise en charge médicale d'un enfant handicapé ont elles aussi augmenté. Les plaintes pour allégations d'abus sexuels et de maltraitance, hors école et indépendamment d'un contexte de conflit familial ont par ailleurs doublé. Progressent également les difficultés socio-économiques, liées au logement en particulier.

*

Au terme de plus de quatre ans d'existence, l'institution du Défenseur des Enfants est aujourd'hui en mesure d'émettre des propositions de réforme qui portent aussi bien sur les politiques d'aide à l'enfance que sur son propre fonctionnement. Plus que jamais nous apparaît une vision contrastée, voire contradictoire sur cet ensemble de questions. Les Français, comme tout peuple, sont extraordinairement attachés au bien-être, à la protection, à la joie de vivre de leurs enfants. Plus que l'immense majorité des pays d'Europe, ils manifestent même cet attachement sous une forme on ne peut plus directe : par le nombre d'enfants qu'ils mettent au monde et pour lesquels ils veulent le meilleur qui soit.

Et pourtant, les agressions, les crimes les plus odieux, les menues humiliations, la singulière myopie de ceux qui font bon marché des exigences particulières propres au développement de tout enfant, tout cela existe aussi. Les enfants vivent ainsi dans un monde de contradictions et de paradoxes qui témoignent assurément d'un certain désarroi des adultes.

De ce désarroi, ils ne veulent guère. « Il faut m'aider » nous écrivait l'un des premiers enfants qui se soit adressé à nous. Il faut les aider, tel est bien le sens du travail de cette Institution.

Claire BRISSET

Défenseure des Enfants

Le Défenseur des Enfants une autorité de l'État



Une autorité indépendante pour faire connaître et respecter les droits des enfants

Le Parlement a adopté le 6 mars 2000 une loi instituant un Défenseur des Enfants.

C'est une « autorité de l'État », indépendante qui ne reçoit d'instructions d'aucun ministre, d'aucune administration, d'aucune autre institution publique ou privée.

Son titulaire « ne peut être poursuivi, recherché ni arrêté pour les opinions émises ou les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ».

Le Défenseur des Enfants est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant tels qu'ils ont été définis par la loi ou par « un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé » tel que la Convention internationale sur les droits de l'enfant adoptée par les Nations unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France en juillet 1990.

Il peut être saisi à propos de conflits entre des personnes privées ou de litiges entre un citoyen et l'administration lorsque l'intérêt de l'enfant est en cause.

Le Conseil des ministres du 3 mai 2000 a nommé Claire Brisset au poste de Défenseur des Enfants pour une période de six ans.



La création de cette Institution montre toute l'importance que les pouvoirs exécutif et législatif attachent au respect des droits de l'enfant et à leur application.

La loi du 6 mars 2000 confie quatre missions essentielles au Défenseur des Enfants

1 – Le Défenseur est saisi de cas individuels à propos desquels les droits des enfants n'auraient pas été respectés. Ces cas n'ont pu être résolus d'une manière satisfaisante et équitable bien qu'ils aient fait l'objet de tentatives de traitements par les multiples structures dont dispose la société française en ce domaine.

Le Défenseur ne se substitue pas aux services spécialisés, aux associations, au dispositif social et judiciaire de protection de l'enfance. Il intervient lorsque les procédures et les recours normaux se sont avérés inopérants et que les enfants en sont les victimes, lorsque les effets de ces situations entravent leur développement et compromettent leur équilibre.

Le Défenseur examine cette réclamation et, si elle lui paraît justifiée, signale le cas aux autorités compétentes en matière de justice ou d'aide sociale. Certains cas seront transmis au Médiateur de la République. Dans cette hypothèse, le Défenseur est tenu informé de l'évolution du dossier.

2 – Le Défenseur des Enfants identifie et met en évidence d'éventuels dysfonctionnements collectifs qui se produisent au détriment des enfants, dont il est averti ou qu'il relève lui-même. Il vérifie que les droits de l'enfant sont réellement pris en compte et respectés dans les lieux et dans les situations les plus variés de la vie de l'enfant : à l'école, à l'hôpital, en foyer, en prison...

3 – Le Défenseur des Enfants élabore des propositions de réforme des textes ou des pratiques lorsqu'il apparaît que ceux-ci ne prennent pas suffisamment en considération les droits des enfants ou ne sont pas conformes à ces droits au regard des engagements internationaux que la France a ratifiés. Ce faisant, il fait entendre la voix des enfants sur des sujets qui les touchent directement.

4 – Le Défenseur des Enfants assure la promotion des droits de l'enfant et organise des actions d'information sur ce thème, en particulier à l'occasion de la Journée nationale des droits de l'enfant le 20 novembre. À l'occasion de cette

journée, le **Défenseur présente au Président de la République** et au Parlement un **rapport annuel** dans lequel il établit le bilan de son activité et présente ses propositions de réforme. Ce rapport est publié et consultable sur le site internet de l'Institution.



Le Défenseur des Enfants peut être saisi directement par les enfants, par leurs représentants légaux ou par des associations défendant les droits des enfants et reconnues d'utilité publique. Cette saisine se fait par écrit ou par courrier électronique. Il n'est pas nécessaire de faire intervenir un parlementaire. Ce recours est gratuit.

Par arrêté du ministre de la Justice du 29 juin 2001, les personnes incarcérées, qu'elles soient majeures ou mineures, peuvent correspondre avec le Défenseur des Enfants sous pli fermé.

Le Défenseur des Enfants peut également s'autosaisir à propos de situations qui ne lui paraissent pas respecter les droits des enfants.

Le Défenseur des Enfants ne prend pas en charge les situations d'urgence mais peut faire des signalements à l'autorité judiciaire dès lors qu'un enfant lui paraît en danger. Il travaille en étroite collaboration avec le numéro national « 119 Allô Enfance maltraitée ».



L'article 13 de la loi du 22 janvier 2002 a étendu la compétence du Défenseur des Enfants en la rendant applicable aux territoires et collectivités territoriales d'outre-mer : Mayotte, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Cet article 13 résulte d'un amendement déposé par M^{me} Christiane Taubira, députée de Guyane et membre du Comité consultatif du Défenseur des Enfants.

Une disposition importante pour le respect des droits de l'enfant a été apportée par l'article 111 de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003. Désormais, **la Commission nationale de déontologie de la sécurité** peut être saisie directement par le Défenseur des Enfants. Cette commission, présidée par M. Pierre Truche, veille « au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République », ce qui concerne tous les agents des forces de sécurité publiques ou privées. Ainsi, les mineurs victimes d'actes non conformes à la déontologie de la part d'agents chargés de la sécurité ou qui ont été témoins de tels actes peuvent-ils les faire connaître à la Commission par l'intermédiaire du Défenseur des Enfants.

■ UNE ÉQUIPE

Claire Brisset, Défenseure des Enfants

■ Direction

Marc Scotto d'Abusco, Délégué général
Claude Desjean, Chef de cabinet
Patrice Blanc, Secrétaire général

■ Conseillers

Christian Danabé, psychologue clinicien
Muriel Eglin, magistrat

■ Section d'instruction des dossiers

Géraldine Bouy, chargée de mission
Guilaine Carrard Blazy, chargée de mission
Isabelle Chavignaud, chargée de mission
Philippe Debacker, chargé de mission
Myriam Decornoy, chargée de mission
Myriam Louiserre, chargée de mission
Véronique Mahl, chargée de mission
Ségolène Pasquier, chargée de mission

Philippe Quentin, chargé de mission
Pauline de Saint Hilaire, chargée de mission

■ **Section éditoriale**

Odile Naudin, chargée de mission
Anne Terrier, chargée de mission

■ **Section administrative**

Étienne Bancal, responsable de la gestion administrative
et financière

Maryse Gérodel, assistante de Claire Brisset
Laetitia Thépault, assistante de la direction
Ginette Éluere, secrétaire
Laure Villermin, secrétaire
François Carlotti, technicien logisticien
Chantal Froment, hôtesse accueil-standard

■ **Consultantes**

Françoise Larroque, commissaire de police
Caroline Wilson

Les correspondants territoriaux



Photo : DR

La Défenseure des Enfants et son équipe.

Un réseau territorial, venant en appui aux services centraux de l'Institution, est progressivement constitué en



France métropolitaine et Outre-mer. Chaque correspondant territorial est nommé pour un an, renouvelable, par la Défenseuse des Enfants. Il est naturellement soumis au secret professionnel comme l'ensemble de l'équipe.

Dans le traitement des dossiers individuels, le correspondant territorial facilite le contact avec le mineur, sa famille, les personnes ou administrations concernées sans pour autant se substituer aux services spécialisés juridiques ou sociaux de protection de l'enfance, ou aux associations ; il travaille en coordination avec la personne des services du Défenseur des Enfants responsable du dossier.

Au correspondant revient également la fonction d'établir localement des relations de confiance avec les différents représentants des administrations, des services publics ou privés et toutes institutions intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et du respect de ses droits. Il fait connaître au Défenseur des Enfants des dysfonctionnements, des difficultés collectives ou, à l'inverse, des initiatives favorables au respect de l'enfant, qu'il a pu relever.

Le correspondant territorial contribue localement à la promotion des droits de l'enfant et aux actions d'information sur ces droits et leur respect effectif auprès des diverses institutions sociales et judiciaires, des écoles, des établissements sociaux, des collectivités...

Les correspondants territoriaux participent chaque année à des rencontres de travail communes au sein de l'Institution. Celles-ci se sont déroulées en mars et en septembre 2004. Afin de permettre aux correspondants nommés outre-mer d'être pleinement intégrés au sein du réseau national, le ministre de l'Outre-mer a accepté de prendre en charge leurs frais de transport pour deux déplacements par an vers la métropole.

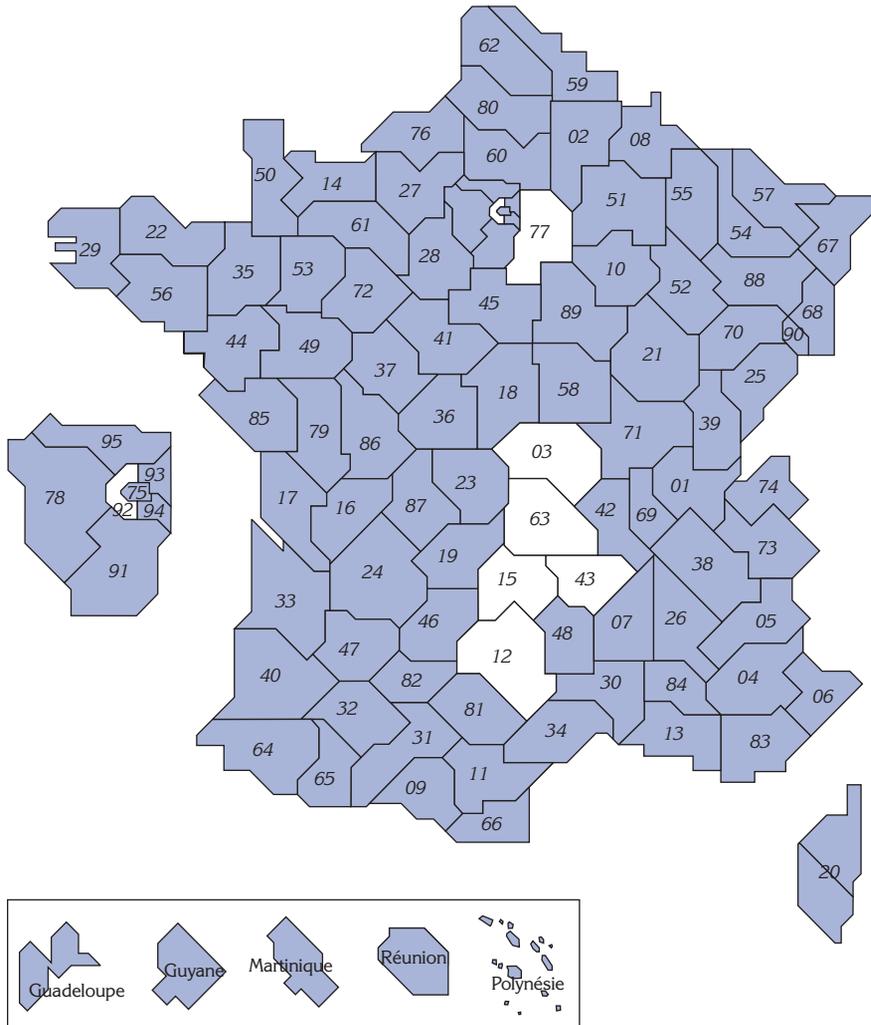
À la date d'édition de ce rapport, quarante-trois correspondants territoriaux (nommés ou en période d'essai) sont joignables sur le territoire métropolitain ou dans les Dom-Tom. Leur liste est consultable sur le site internet www.defenseurdesenfants.fr

■ Correspondants territoriaux de la Défenseure des Enfants

	Zone d'intervention	Coordonnées
Robert Billaut	28-45	06 66 13 16 44
Jean-Pierre Blanc	16-17-24	06 75 16 58 10
Thierry Bondiguet	04-05	06 20 04 77 23
Didier Botteaux	67-68	06 73 88 49 40
Martine Boutaine	65-81	06 88 14 76 27
Florence Campserveux	54-55-57-88	06 88 07 57 02
Antoine-Pierre Carlotti	Corse 2A-2B	-
Michel Chane San	La Réunion 974	06 92 70 65 24
Claude Charbonnier	07-26-38	06 67 30 74 86
Thierry Choubrac	11-34-66	06 20 78 23 11
Michèle Damay	53-72	06 66 39 71 98
Maïté Delaby-Millet	30-48	06 79 64 52 01
Jean-François Deret	19-23-87	06 10 77 33 11
Claire Desdoigts	78	06 16 72 41 30
Claude Dongar	Martinique 972	06 96 32 87 30
Isabel Dousset	46-82	06 63 70 46 61
Mireille Ducos	Guyane 973	05 94 34 75 29
Nicole Dufrenoy	94	06 62 55 37 67
Monique Faucheux	21-58-71-89	06 76 41 98 81
Pierre Ferret	18-36	06 64 51 80 83
Françoise Finon	13-83	06 84 07 00 54
Colette Gayraud	09-31-32	06 13 44 93 36
Anne-Chantal Grévy-Pigelet	73-74	06 12 18 51 94
Monique Guillaume	84	06 62 54 21 25
Janine Guillon	91	06 63 59 38 24
Roberte Hamousin-Metregiste	Guadeloupe 971	06 90 65 57 57
Valérie Jabot	37-41	06 87 49 24 85
François Jacob	25-39-70-90	06 87 09 04 68
Anne Le Fay Kermarec	95	06 61 76 34 09
François Le Guiner	Polynésie française	00 689 71 24 29
Simone Lermission	02-60-80	06 82 84 71 82
Jean-Claude Mari	06	06 64 80 33 64
Bénigne Matras	14-50-61	06 70 77 18 55
Antoinette Moussa Montaigne	93	06 65 13 63 17
Jean Rivoire	01-42-69	06 89 96 62 26
Anne Roy	08-10-51-52	06 82 74 94 75
Albert Soubigou	22-29-35-56	06 89 52 36 59
Pierre Swagten	44-49-85	06 23 07 58 11
Gaby Taub	75	06 08 73 73 24
Yves Thiery	59-62	06 70 37 61 77
Catherine Tourrette	79-86	06 77 74 70 89
Chantal Vidal	33-40-47-64	06 22 16 67 94
Anne Ysnel	27-76	06 16 72 95 06



Implantation géographique des correspondants territoriaux



Le Comité consultatif

Ce Comité consultatif rassemble des personnalités dont l'expérience et les compétences permettent d'assister la Défenseure dans ses réflexions et de contribuer à son action dans les domaines de l'enfance.

Ce Comité s'est réuni en assemblée plénière le 21 janvier, le 4 avril et le 21 septembre 2004.

Actuellement, il est composé des personnalités suivantes :

Roselyne Bachelot-Narquin Députée européenne

Thierry Baranger Magistrat, Président de l'Association française des magistrats de la jeunesse

Jacques Barrot Commissaire européen, vice président de la Commission européenne

Claude Bartolone Député de la Seine-Saint-Denis

Alain Bentolila Professeur de linguistique à l'université Paris V-Sorbonne

Pervenche Beres Députée au Parlement européen

Michel Bernard Responsable d'association d'action éducative

Bernard Birsinger Maire de Bobigny

Paul Bouchet Avocat, Conseiller d'État honoraire

Guy Braibant Président de section honoraire au Conseil d'État

Jean-Paul Bret Maire de Villeurbanne

Denise Cacheux Présidente honoraire du Cofrade (Conseil français des associations de défense des droits de l'enfant)

Claire-Lise Campion Sénatrice de l'Essonne

Marie Choquet Directrice des programmes « Santé de l'adolescent » à l'Inserm

D^r Boris Cyrulnik Neuropsychiatre, vice-président de la Ligue française pour la santé mentale

D^r Patrice Dunaigre Pédopsychiatre, membre de la Commission des droits de l'enfant à la Ligue des droits de l'homme

Bruno Frappat Directeur de la rédaction du journal *La Croix*

Marceline Gabel Chargée de cours à l'université de Paris-X Nanterre



Annie Gaudiere	Directrice du Snatem, 119-Allô-Enfance maltraitée
P ^r Marc Gentilini	Président de la Croix-Rouge française
Hervé Hamon	Président du tribunal pour enfants de Paris
Françoise Heritier	Anthropologue, Professeur honoraire au Collège de France
Claude Lelièvre	Délégué général aux Droits de l'enfant en Belgique (Communauté française)
Gilbert Longhi	Proviseur du lycée Jean-Lurçat (Paris)
P ^r Daniel Marcelli	Professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (Poitiers)
Jean-Louis Nadal	Procureur général près la cour d'appel de Paris
Lucien Neuwirth	Membre du Conseil économique et social
Dominique Paillé	Député des Deux-Sèvres
Jacques Pelletier	Sénateur de l'Aisne
Monique Pelletier	Avocate au barreau de Paris
Jacqueline Rubellin-Devi- chi	Professeur émérite à l'université Jean Moulin-Lyon II
Christiane Taubira	Députée de la Guyane

Le Comité consultatif de jeunes

Afin de rester à l'écoute des jeunes, ces 13,5 millions de mineurs au nom desquels elle parle et, tout particulièrement des adolescents, la Défenseure des Enfants, a constitué un Comité consultatif des jeunes. Celui-ci est composé de 21 jeunes, garçons et filles, âgés de 14 à 17 ans, issus de tous les horizons géographiques, sociaux, scolaires, associatifs, fidèles à la diversité des adolescents d'aujourd'hui. Ce comité s'est renouvelé partiellement en 2003-2004, certains de ses membres étant devenus majeurs ou ayant quitté l'enseignement secondaire ; ceux-ci sont devenus des membres d'honneur.

Ce comité s'est réuni les 24 et 25 janvier puis les 15 et 16 mai 2004 à Paris.

Lors de ces rencontres, les jeunes ont débattu entre eux et avec la Défenseure des Enfants et son équipe sur différents sujets qui concernent leur vie quotidienne et leurs choix d'avenir. Le programme de chacune de ces sessions était chargé en rencontres et en débats. Le 24 janvier, le groupe a travaillé avec la ministre de l'Environnement, Roselyne Bachelot, sur le projet de Charte de l'environnement, au Museum d'histoire naturelle au jardin des Plantes de Paris. Le 25 janvier, les échanges ont été soutenus et très diversifiés entre le groupe de jeunes et le délégué interministériel à la Famille, Dominique de Legge, afin de préparer la Conférence de la Famille consacrée à l'adolescence.

La rencontre du mois de mai a poursuivi les discussions sur ce thème que l'épidémiologiste Marie Choquet a largement commenté en apportant des précisions statistiques issues de ses nombreuses enquêtes personnelles. De nombreux sujets ont été évoqués qui concernaient la vie quotidienne des adolescents : aussi bien leurs réactions et leurs attentes à l'égard de l'école, des modes d'enseignements et de la participation potentielle des élèves au fonctionnement scolaire, que des loisirs qui leur correspondent. Le mal-être de nombreux jeunes et les besoins de soutien que certains peuvent éprouver ont, bien sûr, fait l'objet de discussions. Si les jeunes du comité se disent favorables à des réseaux d'aide et de soutien et notamment aux Maisons de l'adolescent, ils sont très attentifs à ce que ceux-ci conservent



une dimension humaine et personnalisée. La froideur médicale et administrative les rebute.

Plusieurs d'entre eux ont apporté leur contribution au présent rapport en rencontrant personnellement différentes associations qui travaillent pour la protection et l'aide aux enfants en difficulté.

Le Comité consultatif des jeunes intervient régulièrement dans un Forum permanent de discussion sur internet. Ce Comité est animé bénévolement et très efficacement, au sein de l'Institution, par M^{me} Caroline Wilson.

■ Les partenaires

■ COLLOQUE : CHRONIQUE DES VIOLENCES INVISIBLES

Le Défenseur des Enfants et la Ligue française pour la santé mentale (reconnue d'utilité publique) avec le soutien de la Mutuelle Assurance Élèves ont organisé le 13 octobre 2003 un colloque à l'Assemblée nationale, à Paris, sur le thème : « Chronique des violences invisibles ». Celui-ci a rassemblé plus de 350 participants autour de psychiatres et pédopsychiatres : Boris Cyrulnik, Marcel Rufo, Nicole Guedeney, Sylvie Angel ; d'un historien : Georges Vigarello ; de pédagogues : Jean-Pierre Pourtois et Marie Danièle Pierrelée ainsi que du jeune philosophe Alexandre Jollien et de l'humoriste Smaïn. Cette rencontre avait pour but d'alerter les professionnels de l'enfance et le grand public sur des formes de violence couramment utilisées dans l'éducation des enfants et qui passent le plus souvent inaperçues.

La violence invisible à l'encontre des enfants et adolescents prend différentes formes (une gifle, une injure, une humiliation, un geste de mépris ou une parole blessante) et s'inscrit dans le quotidien. Elle entraîne couramment de véritables blessures, qui, elles aussi, peuvent passer inaperçues : sentiment de méfiance, d'insécurité, agressivité ou, au contraire, inhibition, perte de confiance en soi. Autant d'éléments qui peuvent influencer sur le développement des enfants et des adolescents.

Le succès qu'a obtenu ce colloque montre bien que nombreux sont ceux qui veulent mieux comprendre les origines de ces attitudes, les raisons de leur existence et proposer des moyens pour y remédier ainsi que la Défenseure l'avait inscrit parmi ses propositions de 2003. Une telle prise de conscience jette les bases d'un travail à long terme, permettant de mieux définir ce que peut être dans la société du XXI^e siècle, l'exercice d'une autorité sans violence ni humiliation. (Les actes de ce colloque ont été réalisés par la Ligue française pour la santé mentale et sont disponibles à l'adresse : lfsm.org)

■ UNE CONVENTION POUR LA PROTECTION DES ÉLÈVES UTILISANT INTERNET SIGNÉE AVEC LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

La Défenseure des Enfants et Xavier Darcos, alors ministre délégué à l'Enseignement scolaire, ont signé le 11 février un protocole d'accord concernant « les usages de l'internet à l'école et la protection des mineurs » afin de mieux protéger les élèves utilisant ce nouveau média dans le cadre scolaire. En effet, 100 % des collèges et lycées et la moitié des écoles étaient alors déjà connectés à internet. Ce protocole de coopération nationale et locale renforce donc la protection – déjà instaurée par le ministère – à l'égard de contenus préjudiciables, voire illégaux, pour les mineurs (pédopornographie, racisme, violence extrême ou encore tentative de corruption...). Une liste noire de sites est établie et tenue à jour et des logiciels de filtrage ont été mis en place, une cellule nationale d'alerte a été constituée à laquelle participe la Défenseure, un site web national a été créé, les familles concernées peuvent désormais saisir directement les établissements et les rectorats. Le recueil de ces informations au niveau national devrait permettre de mieux les répertorier et d'affiner les moyens de protection mis en œuvre. L'ensemble de cette convention est consultable sur le site internet du Défenseur des Enfants.



■ UNE CONVENTION D'ASSISTANCE AUX ENFANTS SIGNÉE AVEC LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des Affaires étrangères et le Défenseur des Enfants ont signé le 12 février un protocole de partenariat afin d'améliorer l'assistance aux enfants français en situation de détresse à l'étranger. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères sollicitera le Défenseur des Enfants pour des cas extrêmes qui ne peuvent être résolus localement : orphelins seuls, enfants abandonnés par leurs parents ou fugueurs, mariages forcés... (cf. p. 64 et 66). Le Défenseur facilite les démarches administratives ou judiciaires de mise sous protection judiciaire et sociale de ces jeunes français afin que, dès leur arrivée sur le sol français, des mesures de protection correspondant à leurs besoins soient mises en place. L'ensemble de cette convention est consultable sur le site internet du Défenseur des Enfants. Elle a déjà fait l'objet de plusieurs applications.

■ LE RÉSEAU EUROPÉEN DES MÉDIATEURS POUR ENFANTS

Le réseau européen des médiateurs pour enfants (Enoc : European Network of Ombudspersons for Children), créé en 1997, rassemble à ce jour vingt-trois pays. La France en est membre depuis la création de l'Institution en l'an 2000. Ce réseau est reconnu par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies chargé du suivi de la Convention sur les droits de l'enfant et qui siège à Genève. Enoc s'agrandit constamment, en effet, chaque pays ou région disposant d'un médiateur des enfants indépendant (*ombudsperson*) peut y adhérer.

Depuis sa dernière assemblée générale qui s'est déroulée à Stockholm en octobre 2003, le réseau a officiellement enregistré l'arrivée de quatre nouveaux pays, la Grèce, le Luxembourg, la République d'Irlande et Malte ainsi qu'une nouvelle province du Royaume-Uni, l'Irlande du Nord.

Actuellement, le réseau est donc composé de trente *ombudspersons* représentant vingt-trois pays (la Belgique,

l'Espagne et le Royaume-Uni en comptant chacun deux et la Fédération de Russie cinq).

Le réseau travaille à favoriser les échanges d'information entre pays européens et s'efforce d'encourager la création de médiateurs des enfants partout dans le monde et plus particulièrement dans les pays européens qui n'en comportent pas encore.

Lena Nyberg, *ombudsperson* de Suède, a assuré cette année la présidence d'Enoc. La mise sur pied d'un secrétariat indépendant n'ayant pu être concrétisée faute de financements suffisants, c'est toujours l'Unicef-Genève qui exerce cette fonction. Enoc est désormais reconnu en tant que réseau autonome, et participe donc ès qualités aux conférences internationales traitant de la situation des enfants. C'est ainsi, par exemple, que le réseau était représenté par l'*ombudsperson* de Macédoine à la seconde conférence intergouvernementale sur les enfants en Europe et en Asie centrale qui s'est déroulée à Sarajevo du 13 au 15 mai 2004.

L'assemblée générale qui s'est tenue du 13 au 15 octobre 2004 à Cardiff a ainsi insisté sur l'importance des efforts à déployer dans chaque pays pour le respect des droits de l'enfant en milieu scolaire, traité de la coopération des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant avec le Comité des droits de l'enfant des Nations unies et procédé à l'examen de l'étude entreprise par le Secrétariat général de l'organisation des Nations unies sur la violence contre les enfants, en insistant tout particulièrement sur la contribution que les médiateurs des enfants peuvent apporter à cette étude.

Les activités d'information

■ DES DOCUMENTS DE PRÉSENTATION DE L'INSTITUTION RENOUVELÉS

Comme chaque année depuis 2002, une version abrégée du rapport d'activité annuel de l'Institution a été réalisée. Destinée à tous les publics, elle présente l'Institution, ses missions ainsi que les points forts de ses activités durant l'année écoulée.



Disponible gratuitement, cet abrégé est largement diffusé notamment par le biais des correspondants territoriaux. Il est également accessible sur le site internet de l'Institution.

De même, la plaquette de présentation de l'Institution a été réactualisée. Cette plaquette est très largement diffusée lors des rencontres, visites, colloques et par le biais des correspondants territoriaux. Elle a fait l'objet de plusieurs réimpressions depuis sa première parution en 2000.

■ LE SITE INTERNET

La notoriété du site internet du Défenseur des Enfants ne cesse de croître : de juin 2003 à juin 2004, il a reçu 255 000 visites, soit une augmentation de 46 % par rapport à l'année précédente. Au cours de la même période, les saisines du Défenseur par l'intermédiaire du site se sont stabilisées, du fait d'une meilleure information donnée aux internautes sur l'utilité de s'adresser au Défenseur par courrier électronique. L'Institution reçoit en moyenne 30 saisines électroniques par mois.

Les pages les plus lues du site sont les informations de nature juridique : la Convention internationale sur les droits de l'enfant, puis les rubriques intitulées « Le droit et la loi » et « Quelques lois françaises » ainsi que le lexique juridique. Viennent ensuite les informations pratiques concernant la saisine du Défenseur (rubriques « Comment contacter le Défenseur » ou « Dans quel cas contacter le Défenseur ? ») et l'« Actualité : brèves, interviews, avis et prises de position de la Défenseure ».

■ DEUX DIAPORAMAS

Au cours de l'année 2003-2004, deux diaporamas – un pour les enfants, l'autre pour les adultes – présentant l'Institution et la Convention internationale sur les droits de l'enfant ont été réalisés par le Défenseur. Ils constituent un outil d'information précieux pour les correspondants territoriaux lors de leurs rencontres avec les institutions locales, pour des interventions auprès du public scolaire ou pour des manifestations centrées sur les droits de l'enfant.

■ UN LIVRE SUR LES DROITS DE L'ENFANT

À la suite du livret réalisé l'année dernière avec le magazine *ASTRAPI* du groupe Bayard-Presses, le Défenseur des Enfants a participé cette année à la réalisation d'un livre pour enfants. Il est édité par le secteur Jeunesse des éditions Bayard à l'occasion du 15^e anniversaire de la Convention internationale sur les droits de l'enfant. Cet ouvrage illustré de quarante pages, à couverture cartonnée, a été tiré à 6 000 exemplaires et est disponible en librairie depuis le 30 septembre 2004.

■ UNE AFFICHE CÉLÉBRANT LE 15^E ANNIVERSAIRE DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES DROITS DE L'ENFANT

Une affiche célébrant le 15^e anniversaire de la Convention internationale sur les droits de l'enfant a été réalisée à l'occasion du 20 novembre 2004 pour le Défenseur des Enfants, par le dessinateur Plantu.

Les rencontres et audiences de la Défenseure des Enfants

Au cours de l'année écoulée, la Défenseure des Enfants a été conduite à rencontrer les représentants des pouvoirs publics et des administrations sur différents sujets concernant son champ d'activité, ainsi que divers organismes ou autorités avec lesquels elle entretient des relations privilégiées, en particulier de nombreuses associations.

- Président de la République et son cabinet
- Premier ministre et son cabinet
- Président de l'Assemblée nationale
- Président du Sénat
- Parlementaires



- Médiateur de la République
- Le maire de Paris et son cabinet
- Commission nationale de déontologie de la sécurité
- Mission d'information, de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
- Mission de préfiguration de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
- Préfets et sous-préfets ainsi que chefs de cours et chefs de juridiction des départements et régions dans lesquels la Défenseure s'est rendue.
- Présidents des conseils généraux des départements dans lesquels la Défenseure s'est rendue

■ **Contacts avec les ministres et leurs cabinets des gouvernements de M. J.-P. Raffarin**

- Ministre de la Justice
- Ministre de l'Éducation nationale et de la Recherche
- Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale
- Ministre de la Santé et de la Protection sociale
- Ministre de l'Écologie et du Développement durable
- Ministre de la Famille et de l'Enfance
- Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative
- Ministre de l'Outre-mer
- Ministre délégué à l'Enseignement scolaire
- Secrétaire d'État au Budget et à la Réforme budgétaire
- Secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances
- Secrétaire d'État à l'Insertion professionnelle des jeunes
- Secrétaire d'État aux Droits des victimes
- Secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion
- Secrétaire d'État aux Personnes handicapées

■ Organismes, institutions et associations d'action sociale, de solidarité et de défense des droits de l'homme

Organismes dont la Défenseure des Enfants est membre titulaire :

- Commission nationale consultative des droits de l'homme
- Commission de classification des œuvres cinématographiques
- Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale
- Conseil supérieur de la médiation familiale

Autres organismes :

- Parlement européen
- Conseil de l'Europe
- Mission d'aide à la médiation internationale pour les familles (ministère de la Justice)
- Délégué interministériel à la Famille
- Directeur de l'Administration pénitentiaire
- Directeur général de l'Action sociale
- Directeur de l'École nationale de la magistrature
- Direction et centre de formation de la Protection judiciaire de la jeunesse
- Commissaire chef de la brigade des mineurs de Paris
- Bâtonnier de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris
- Médiateur de l'Éducation nationale
- Président de la Commission du débat sur l'avenir de l'école
- Président de l'Observatoire national de l'enfance en danger
- Président de l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur
- Président de la Commission de sécurité des consommateurs
- Directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides



- Association française des magistrats de la jeunesse
- Président de l'Union nationale des associations familiales
- Conseil français des associations de défense des droits de l'enfant

La Défenseure des Enfants a également eu des contacts à maintes reprises avec de nombreuses associations d'écoute, de soutien et d'accompagnement des parents, des familles, de familles d'enfants malades, de placements familiaux et de parents d'enfants placés, de mineurs victimes de violences, de lutte contre la prostitution des enfants, de défense et de promotion des droits de l'homme et des droits de l'enfant.

■ Déplacements de la Défenseure des Enfants

Déplacements en métropole et Outre-mer

Au cours de l'année, la Défenseure des Enfants s'est déplacée dans différents départements : Calvados, Eure, Finistère, Gard, Jura, Loire-Atlantique, Nièvre, Guadeloupe afin d'y rencontrer les acteurs locaux concernés par les questions de l'enfance. Lors de ces déplacements, la Défenseure des Enfants participe à des réunions de travail avec les représentants de l'État et du département qui œuvrent dans le domaine de la protection de l'enfance. Elle procède à des visites de structures publiques et privées dans lesquelles évoluent les enfants et les adolescents (foyers, établissements d'accueil, hôpitaux, établissements d'éducation, quartiers des mineurs dans les maisons d'arrêt, initiatives innovantes). Par ailleurs, la Défenseure des Enfants est également amenée à effectuer de nombreux déplacements ponctuels sur des questions thématiques qui intéressent localement son activité.

Déplacements et échanges internationaux

– Luxembourg : symposium « Jeunes et violence, réélités, images, défis » organisé par le ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la jeunesse du Luxembourg et par le conseil général de Meurthe-et-Moselle.

– Genève : audition à huis clos devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

– Genève : remise officielle par la ministre de la Famille du rapport de la France sur l'état des droits de l'enfant au Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

– Cardiff : réunion annuelle du réseau européen des médiateurs et défenseurs des enfants (Enoc).

Dans le cadre d'échanges avec différents homologues ou promoteurs internationaux des droits de l'enfant, la Défenseure des Enfants a accueilli : une délégation de parlementaires algériens et des responsables de l'Unicef en Algérie ; Mme Shirin Aumeeruddy-Cziffra, Défenseur des Enfants de l'île Maurice ; M^{me} la ministre de la Condition féminine et de l'Enfance du Bangladesh ; une délégation du ministère de la Famille de Hongrie.

Colloques

La Défenseure des Enfants a présenté ou représenté l'Institution, sa mission et ses thèmes de travail dans différents colloques, congrès, ou journées d'étude, notamment :

- « Les jeunes et les radios », séminaire du Collectif interassociatif enfance et média et l'Union nationale des associations familiales (Paris)
- « Les droits de l'enfant », présentation à l'Institut d'études judiciaires, Faculté de Droit (Paris)
- « Les paradoxes du changement », assises du Carrefour national de l'action éducative en milieu ouvert (Besançon)
- « Les droits de l'enfant », formation à l'Institut de préparation à l'administration générale (Paris)
- « Entre droits, responsabilités et contraintes, quelle protection pour l'enfant demain ? », Journées nationales de l'Union nationale des associations de Sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (Paris)
- « Les droits de l'enfant », séminaire de l'École nationale d'administration (Paris)
- Conférence de la Famille réunie par le Premier ministre sur le thème de l'adolescence
- « Grossesse à l'adolescence », Maison des adolescents (Le Havre)
- « Les droits de l'enfant », présentation auprès des conseillers ordinaires de l'Ordre des médecins (Paris)
- « Anonymat, procréation et filiation », Journées annuelles du Comité consultatif national d'éthique (Paris)

Les dossiers individuels



Étude et analyse

Une hausse importante, 24 %, du nombre d'enfants pour lesquels des plaintes sont adressées au Défenseur des Enfants

Entre le 1^{er} juillet 2003 et le 30 juin 2004, plus de 1 000 nouvelles réclamations (des « saisines ») ont été adressées au Défenseur par courrier postal ou électronique, soit quelque 19 nouveaux cas par semaine, dont un nombre croissant porte sur une fratrie ou un large groupe d'enfants. Si l'on ajoute ces nouvelles réclamations aux 400 dossiers de l'année précédente qui demeurent en cours de traitement, ce sont plus de 1 420 situations différentes qui ont mobilisé cette année l'équipe du Défenseur.

Ce chiffre englobe la totalité des réclamations adressées au Défenseur. Lorsqu'un cas est jugé irrecevable, car ne correspondant pas aux termes de la loi, le courrier est néanmoins traité et une orientation est indiquée au requérant pour qu'il reçoive une aide appropriée.

Les enfants concernés (figure 1)

Plus de 60 % des enfants sont âgés de 7 à 15 ans.

Une augmentation des réclamations concernant des fratries (une saisine sur cinq).

À nouveau, une très forte augmentation des réclamations concernant des groupes d'enfants (classes, institutions, squats, etc.).

Au total, plus de 4 800 enfants ont été concernés cette année par l'intervention du Défenseur. Pour plus de 1 800 cas, il s'agit d'un enfant unique ou d'une fratrie, ce qui représente

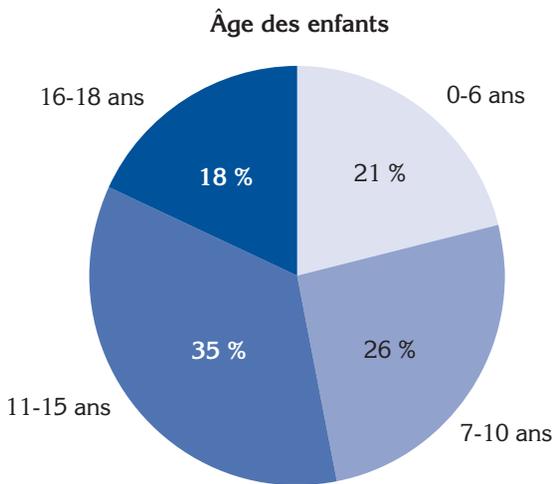


une augmentation de 24 % du nombre de ces enfants. Quant au nombre d'enfants vivant en collectivité (classes, institutions, squats) concernés par ces réclamations, il se monte à 3 000 et représente une très forte augmentation en un an.

La répartition entre garçons et filles, équilibrée l'année précédente (51 % de filles, 49 % de garçons), penche cette année du côté des garçons : 55 % des enfants. Plus d'une saisine sur cinq (21 %) s'attache à une fratrie, qui comprend généralement deux ou trois enfants.

L'âge des enfants en cause évolue peu par rapport à l'année précédente. La tranche d'âge des 11-15 ans représente toujours 35 % des situations (identique à 2003), les 7-10 ans constituent 26 % des situations, les petits de 0 à 6 ans, 21 %, et les 16-18, 18 %. L'Institution continue donc d'être saisie prioritairement pour des enfants en âge d'être au collège et, de plus en plus souvent, pour des adolescents.

Figure 1 – Les enfants concernés



Géographie des réclamations (figure 2)

Une répartition géographique des cas analogue à celle des années précédentes. Une augmentation des requêtes autour des grandes métropoles, et particulièrement dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Paris devient le département le plus important en nombre de requêtes.

La répartition géographique des réclamations (déterminée par le département de résidence de l'enfant) accentue les tendances déjà relevées l'an dernier.

L'Île-de-France représente toujours 30 % des dossiers. Le fait que Paris devance cette année la Seine-Saint-Denis (93) s'explique par le nombre croissant des requêtes liées aux mineurs étrangers trouvant dans la capitale un lieu d'existence précaire.

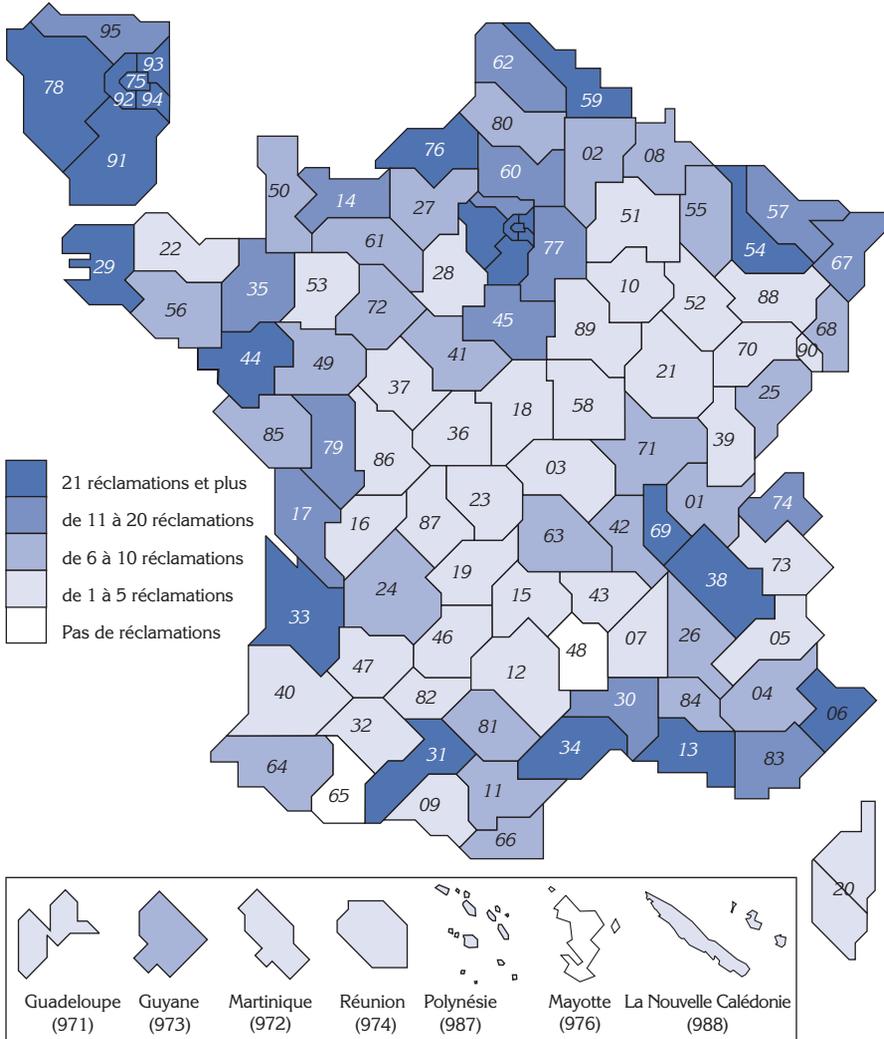
La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, avec 10 % des dossiers, vient en seconde position derrière l'Île-de-France, suivie des régions Rhône-Alpes (7 %) et Languedoc-Roussillon (5 %). Les cas d'enfants vivant dans les Alpes-Maritimes progressent très fortement, si bien que ce département se situe à la troisième place par le nombre de saisines après Paris et la Seine-Saint-Denis. 30 % des dossiers proviennent de départements situés au sud d'une ligne Bordeaux-Lyon (comme l'an dernier) ; le reste des dossiers se répartit entre les autres départements. Cette répartition géographique n'est qu'indicative. Elle est tributaire notamment de la connaissance que les habitants d'un département ou d'une région ont de l'institution du Défenseur des Enfants ; elle est tributaire également des activités locales menées par le Défenseur des Enfants ou par ses correspondants ou encore des informations apportées par les médias régionaux...

Les dossiers concernant des enfants vivant à l'étranger sont stabilisés à 8 % (9 % l'an dernier) pour lesquels quarante-quatre pays différents sont représentés. Les dossiers d'enfants d'Afrique subsaharienne augmentent notablement (ils représentent 41 % des enfants vivant à l'étranger contre 25 % l'an dernier). Les situations d'enfants vivant au Maghreb représentent 14 % (25 % l'an dernier), en Asie 22 % (18 % l'an dernier), en Union européenne 14 % (22 % l'an dernier en incluant les pays qui n'avaient pas encore adhéré), dans les Amériques 9 % (8 % l'an dernier). Plusieurs de ces dossiers ont été transmis par des homologues de la Défenseure des Enfants : principale-



ment le délégué général aux Droits de l'enfant de Belgique, mais aussi l'ombudsman de Pologne.

Figure 2 – Géographie des réclamations



Auteurs des réclamations (figure 3)

La saisine par les mères reste prépondérante.

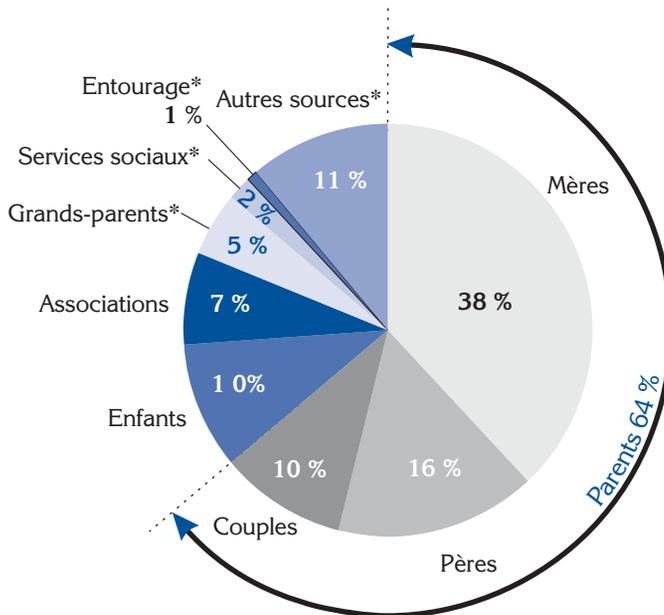
Une grande stabilité par rapport à l'année précédente. Une saisine sur quatre émane d'un requérant qui n'est pas habilité par la loi à la déposer.

77 % des réclamations sont des saisines recevables au sens strict de la loi du 6 mars 2000 puisqu'elles émanent directement des enfants, de leurs représentants légaux ou d'associations de défense des droits des enfants reconnues d'utilité publique. C'est un niveau inférieur à celui de l'année précédente (82 %). 23 % des réclamations n'entrent pas dans le cadre de la loi du 6 mars 2000 car elles émanent d'associations diverses, de ministères, de voisins, de services sociaux, d'écoles, d'assistantes maternelles, de frères et sœurs ou de grands-parents, voire de services directement liés à la Justice et de magistrats. L'Institution prend alors contact avec l'auteur du courrier et lui explique la nécessité et les moyens de procéder à une saisine qui permette au Défenseur d'intervenir selon la loi. Toutefois, dès lors qu'apparaissent dans les informations fournies par les requérants, une situation de danger pour l'enfant ou un droit clairement bafoué, le Défenseur prend les mesures nécessaires, il s'autosaisit du dossier ou procède à un signalement.

Comme de coutume, à 93 % les saisines demeurent très majoritairement le fait de personnes physiques. Les associations représentent 7 % des réclamations (6 % l'an dernier). Le rôle joué par les associations et leur poids dans la décision d'un parent de s'adresser au Défenseur des Enfants est, par nature, sous-estimé. En effet, dans de nombreuses saisines effectuées par des parents, ceux-ci font référence à une association qui leur a conseillé de déposer une requête auprès de l'Institution. Cette intervention des associations en arrière-plan est aussi fréquente que les saisines effectuées par des associations elles-mêmes.



Figure 3 – Auteurs des réclamations



* N'ont pas la possibilité légale de saisir le Défenseur.

■ Les réclamations émanant de la famille de l'enfant

La proportion des parents (les deux parents conjointement, le père ou la mère ou le titulaire de l'autorité parentale) qui saisissent le Défenseur reste stable par rapport à l'an dernier : 64 % des requérants (63 % l'an dernier).

La part des grands-parents reste également stable à 5 %. Fait nouveau par rapport aux années antérieures, les deux tiers des grands-parents qui s'adressent à l'Institution viennent de la famille maternelle.

Les caractéristiques générales des familles sollicitant le Défenseur restent inchangées. Les requérants séparés ou célibataires représentent 57 % des situations (58 % l'an dernier), les parents mariés ou concubins, 32 % (comme l'an dernier). Dans 11 % des familles, un parent ou parfois les deux, est décédé (10 % l'an dernier).

■ Les réclamations émanant des enfants eux-mêmes

Actuellement, 10 % des saisines (comme en 2003) sont effectuées par des enfants eux-mêmes, qui, pour leur grande majorité, ont entre 11 et 15 ans. Leur âge et leur scolarité

favorisent ainsi leur capacité d'expression écrite. Il faut noter que la possibilité d'utiliser le courrier électronique est bien utilisée par les enfants.

Motifs des réclamations individuelles (figure 4)

Ils sont toujours divers et complexes. Cependant, l'éventail des motifs de réclamations se réduit légèrement. Ils restent d'abord centrés sur la contestation de l'organisation des visites et de l'hébergement lors de l'éclatement du couple parental. Les conflits avec l'école augmentent et restent le second motif de plainte auprès du Défenseur.

Fait saillant, les réclamations liées aux mineurs étrangers prennent la troisième place cette année. Celles liées au handicap et à la santé augmentent également, ainsi que les requêtes portant sur des maltraitances ou abus sexuels. Les contestations de placement restent stables. Les réclamations liées aux difficultés sociales et de logement augmentent.

L'analyse du contenu des réclamations présentées par les requérants révèle une fréquente superposition de motifs. Il faut souligner que les raisons avancées par les demandeurs n'apparaissent pas toujours identiques à ceux que l'examen attentif du dossier par les services du Défenseur met en évidence.

Parmi l'ensemble des motifs de réclamation, la première des plaintes demeure, dans un contexte de séparation du couple parental, **la contestation de l'organisation des visites et de l'hébergement de l'enfant, et la demande de transfert de résidence** ; ce type de plaintes a augmenté, passant de 21 % à 24 %. Les contestations portent principalement sur le jugement considéré comme mal rendu et impersonnel, ne prenant pas en compte les demandes de l'enfant. Lorsque l'on y ajoute les conflits sur l'exercice de l'autorité parentale ainsi que les réclamations relatives aux conditions d'exercice de cette autorité parentale (7 %), et encore les plaintes relatives aux enlèvements transfrontaliers d'enfants de couples binationaux (2 %), il apparaît très nettement qu'un tiers des plaintes qui mobilisent l'activité de l'institution sont directement liées aux conséquences des séparations des parents sur les enfants.



Les conflits avec l'école, apparus l'an dernier comme le second motif de réclamations, le demeurent et **augmentent fortement** passant de 7,5 % à 12 % du total. Ces plaintes dénoncent toujours trois types de dysfonctionnements : les refus de scolarisation d'enfants handicapés, pour la moitié d'entre elles ; de mauvais traitements physiques ou psychologiques infligés par des enseignants, essentiellement en école maternelle et primaire, pour un tiers d'entre elles ; enfin, des déscolarisations brutales d'enfants dits « difficiles ». Bien entendu, les allégations des parents ne sont pas toujours fondées, ce que fait apparaître, pour un certain nombre de cas, l'examen attentif des cas. Malheureusement, elles sont exactes dans de trop nombreuses situations. Le Défenseur avait déjà analysé l'an passé, la faiblesse et la lenteur des réponses apportées par l'Éducation nationale, notamment au niveau académique, motivant ainsi le recours des parents à ses services. De même, l'action de la Justice en ce domaine, s'avère parfois peu adaptée à ce type de situations. Ce constat n'a pas changé.

Le Défenseur des Enfants se félicite donc de l'attention soutenue que Xavier Darcos, alors ministre délégué à l'Enseignement scolaire, a apportée à cette difficile question lorsque ces situations lui ont été exposées en 2003. Le Chef de l'État avait témoigné de son attention particulière à cette question. Depuis lors, une inspectrice générale a été désignée au sein de l'inspection générale de l'Éducation nationale comme interlocutrice directe du Défenseur des Enfants afin de « au cas par cas, trouver la mesure administrative adéquate au préjudice subi par les enfants », indiquait le ministre.

Les plaintes concernant les mineurs étrangers ont été multipliées par deux cette année. Elles représentent aujourd'hui plus d'une plainte sur dix adressées au Défenseur (11 %) et sont devenues le troisième motif de saisine. De tels cas individuels illustrent, hélas, la situation collective traitée p. 191. Ils émanent des départements les plus variés sur l'ensemble du territoire et confortent la nécessité des réformes évoquées dans le présent rapport.

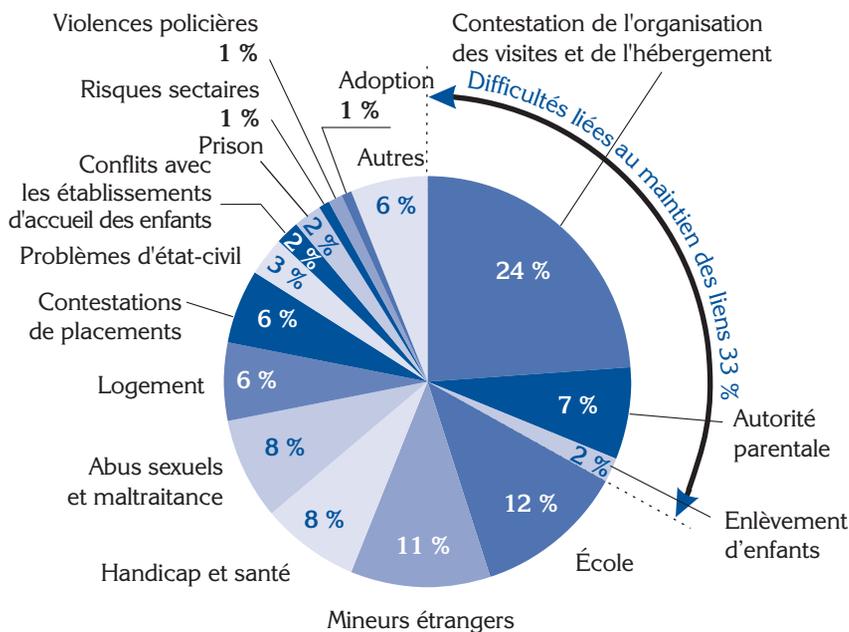
Les questions de santé et de handicap, 8 % des réclamations, se superposent souvent avec les difficultés scolaires. Elles portent, comme l'année précédente, sur les immenses difficultés pour les familles à trouver une place dans un établis-

sement médicosocial adapté au handicap de leur enfant ou sur des conflits avec les orientations des équipes de soin.

Les allégations d'abus sexuel ou de maltraitance (physique ou psychologique), hors école et en dehors même de tout conflit sur l'organisation des visites et de l'hébergement, ont fortement progressé. Leur importance a doublé dans les motifs de saisine, passant de 4 % l'an dernier à 8 % cette année.

Il faut enfin noter **la progression des difficultés d'ordre socio-économique** (avec une place importante pour le logement), dont les répercussions se font sentir sur les enfants ; elles passent de 4 % à 6 %. **Les contestations de placement** restent stables, à 6 % également. Les autres motifs de saisine sont pour la plupart : les problèmes d'état civil (3 %), les difficultés liées à des établissements d'accueil d'enfants en dehors de l'école (2 %), les difficultés liées au maintien des liens entre un parent incarcéré et ses enfants (2 %), les risques sectaires (1 %), les allégations de violence policière (1 %), les difficultés liées à l'adoption (1 %).

Figure 4 – Motifs des réclamations





Personnes et institutions mises en cause par les requérants

Dans leur exposé, les requérants peuvent mettre en cause plusieurs personnes ou institutions intervenues dans l'affaire qu'ils présentent. Il s'agit parfois d'interprétations personnelles d'actions qui, pour autant, n'ont pas toujours porté atteinte à un droit de l'enfant en cause.

Le premier objet sur lequel portent de vives critiques, davantage encore que l'an dernier, est « l'autre » parent (le père dans 23 % des cas et la mère dans 13 %) dont le comportement est sévèrement évalué. Il arrive que des parents utilisent leurs enfants pour régler leurs conflits de couple, voire pour prolonger une relation pathologique que la perpétuation de ce conflit réalimente en permanence.

Près d'une critique sur cinq (17 %) vise des décisions judiciaires, ou l'absence de telles décisions. Cette critique venait en premier l'an passé (22 %). De nombreux dossiers soumis au Défenseur ont déjà un long parcours judiciaire, particulièrement en cas de divorce et de séparation qui engendrent une importante activité procédurale. Juges aux affaires familiales, juges des enfants, parquets, experts judiciaires divers sont souvent mentionnés dans les plaintes des requérants. Tout comme, mais dans une moindre mesure, les juges d'application des peines et les administrateurs *ad hoc*.

Les critiques contre l'Éducation nationale se maintiennent à 13 % des plaintes. Alors que les critiques contre l'Aide sociale à l'enfance et les divers services des conseils généraux continuent de s'atténuer, passant de 9 % à 7 % des réclamations. Cela est probablement lié à la diminution des plaintes à propos de placements.

Certains services dépendant du ministère de l'Intérieur continuent d'être mis en cause. Cette année une plainte sur dix s'y réfère (en augmentation par rapport aux 8 % de 2003), en particulier pour des dossiers concernant des mineurs étrangers (actions de la police aux frontières). Cela a conduit le Défenseur des Enfants à saisir à deux reprises la Commission nationale de déontologie de la sécurité (voir p. 60).

Comptent également pour 6 % des critiques, celles qui visent **les institutions liées à l'univers de la santé :**

Commission départementale d'éducation spécialisée, Institut médico-éducatif, hôpital, etc.

Les services liés au ministère des Affaires étrangères focalisent 4 % des critiques : pour l'essentiel, il s'agit des services consulaires à l'étranger et de la Mission de l'adoption internationale (voir p. 169).

Les réclamations émanant des associations (figure 5)

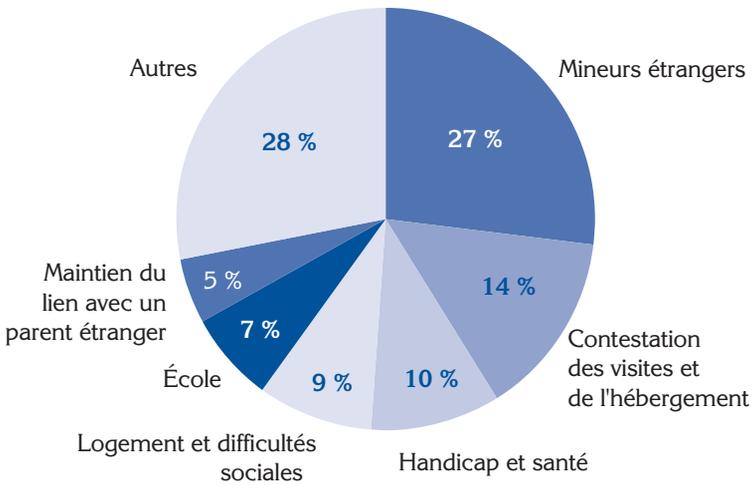
Les associations transmettent donc 7 % de l'ensemble des plaintes adressées à l'Institution. Mais leur rôle, on l'a vu, est en réalité plus large. En effet, il apparaît que dans 7 % des dossiers adressés par parents, ceux-ci mentionnent qu'une association ou un tiers (médecin, parlementaire, enseignant, avocat, etc.) leur ont conseillé de s'adresser au Défenseur.

On trouve là les associations généralistes de protection de l'enfance, les principales associations de défense des droits des étrangers, des associations intervenant dans le domaine de la santé, des associations oeuvrant pour l'accès au droit et les principales fédérations de parents d'élèves (voir annexe 3).

Six sujets principaux motivent le recours des associations au Défenseur des Enfants (figure 5). Comme les années précédentes, la part la plus importante des réclamations (27 %) concerne des dossiers de mineurs étrangers. En deuxième lieu, 14 % de ces réclamations appuient la position d'un parent qui conteste des décisions relatives à l'organisation des visites et de l'hébergement de son enfant. Troisième thème d'intervention, comme l'an dernier : les questions relatives à la santé et au handicap (10 %). Les conséquences pour les enfants des difficultés socio-économiques et notamment de logement, auxquelles sont confrontés leurs parents comptent pour 9 % des requêtes d'associations. 7 % sont liées à l'école et 5 % au maintien du lien entre un enfant éloigné de son parent étranger.



Figure 5 – Motif de saisine des associations



Examen des dossiers

Chaque demande reçue par le Défenseur des Enfants est soumise à un examen rigoureux par l'équipe des Défenseurs des enfants, qui comprend des juristes et des travailleurs sociaux, sous la responsabilité d'un conseiller.

Il importe en effet de ne pas s'arrêter au seul motif avancé par le requérant. Il importe en effet d'identifier avec précision si un droit de l'enfant a pu ne pas être respecté, s'il y a eu un dysfonctionnement, notamment procédural, si l'enfant est placé dans une situation de danger, physique ou, le plus souvent, moral. Cette première analyse est essentielle car elle détermine s'il y a un fondement véritable à l'intervention de l'Institution. Dans les cas où les renseignements fournis ne permettent pas de se faire une opinion sur la situation, le dossier est alors mis en attente jusqu'à ce que parviennent les informations complémentaires demandées aux requérants.

Il peut bien entendu arriver qu'un dossier qui apparaissait initialement bien-fondé, s'avère non-fondé une fois examiné dans le détail. L'inverse est également vrai ; des éléments fournis par le requérant peuvent modifier l'appréciation initiale du danger ou des droits en jeu.

Il importe également de vérifier si le requérant est habilité à saisir l'Institution selon les modalités de la loi du 6 mars 2000. S'il ne l'est pas, si le dossier bien que formellement

irrecevable, apparaît fondé, une régularisation de la saisine est demandée à l'interlocuteur.

Cet examen de chacune des nouvelles requêtes a fait apparaître cette année, comme l'année précédente, que **41 % des nouvelles requêtes étaient dénuées de fondement juridique, de danger manifeste ou d'un déni des droits de l'enfant**. Cela est à rapprocher de la fréquence des contestations par les requérants des décisions judiciaires relatives au cas qui les mobilise. Il est absolument nécessaire de souligner que la fonction dévolue par la loi au Défenseur des Enfants n'est pas de constituer une cour d'appel « bis », pas plus qu'il n'a vocation à interférer avec une procédure judiciaire en cours.

Nature des actions menées par le Défenseur des Enfants

Près d'un de ces dossiers sur trois (29 %) nécessite des **informations ou des pièces complémentaires** afin de disposer d'une vue complète et contradictoire de la situation et de dégager l'intérêt de l'enfant. Cette demande est en diminution notable par rapport à l'année précédente. Sans doute faut-il y voir une meilleure connaissance du fonctionnement de l'Institution par les requérants. Plus d'un dossier sur cinq (38 %), jugé par l'Institution *a priori* fondé, doit cependant être clôturé faute de réponses du requérant. Pourtant prévenu que son dossier était en cours de traitement, il n'a pas fourni les éléments nécessaires qui lui avaient été demandés. Son désistement est parfois explicite, mais le plus souvent son absence de réaction pendant plusieurs mois fait « s'éteindre » le dossier.

Dans près d'un dossier sur cinq (17 %), les services du Défenseur ont un besoin essentiel de **recueillir l'avis complémentaire des intervenants et institutions**. Ce travail en réseau est indispensable pour les sujets touchant aux questions scolaires, à la prise en charge du handicap, aux mineurs étrangers, et aux placements. Les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères constituent des interlocuteurs fréquents pour les situations relatives aux mineurs étrangers, le ministère de l'Éducation nationale (Médiateur de l'Éducation nationale ou médiateurs académiques, recteurs, inspecteurs d'académie) est l'interlocuteur naturel pour toutes les questions relatives à l'école.



Les rencontres directes avec les requérants adultes ou les enfants eux-mêmes font largement agir le réseau des correspondants territoriaux. Ceux-ci interviennent dans plus d'un dossier sur cinq (21 % contre 18 % en 2003). Ils sont également conduits à contacter des intervenants locaux afin d'apporter l'éclairage le plus complet sur des situations souvent fort complexes. De telles rencontres ont surtout lieu à propos des enfants handicapés (11 %).

L'application de la circulaire de la Chancellerie du 21 novembre 2001, relative aux relations entre l'autorité judiciaire et le Défenseur, a permis des échanges importants avec les **procureurs généraux**, le plus souvent, ou lorsque la situation d'urgence l'exige, le Procureur de la République (ou le Substitut aux mineurs). Les prises de contact avec les parquets ont lieu dans 2 % des situations traitées, mais dans 25 % des cas qui touchent les mineurs étrangers.

Dans 17 % des situations, le Défenseur est conduit à **fournir des informations ou des explications** aux requérants. Fréquemment, ceux-ci sont aussi des justiciables mais n'ont compris ni la logique ni parfois même le sens des décisions de justice qui les concernent. Aussi cela alimente-t-il souvent leurs réclamations. Le langage judiciaire demeure souvent incompréhensible pour ceux qui n'en sont pas familiers. L'intervention du Défenseur permet d'y remédier ponctuellement. Une réflexion a été engagée au sein du Comité pour la simplification du langage administratif (Cosla) sur le langage judiciaire adapté aux situations du droit de la famille. Le Défenseur y apporte sa contribution, enrichie par les nombreuses situations rencontrées depuis plusieurs années, qui témoignent de l'urgence d'un tel travail.

Enfin, le Défenseur émet des **recommandations individuelles** et suggère des orientations vers des professionnels, notamment de la médiation familiale. Dans cette dernière hypothèse, cela n'est possible que si l'état du conflit le permet et s'il existe des structures de médiation familiale locales. Dans de rares cas, les tentatives de médiation s'appuient sur l'équipe du Défenseur.

Droits en jeu

Cinq droits sont particulièrement en cause dans les plaintes traitées : le droit de bénéficier de relations avec ses parents, le droit d'être protégé contre les mauvais

traitements, le droit d'avoir des parents aidés en cas de besoin, le droit de l'enfant à être entendu, le droit à l'éducation et le droit des enfants étrangers à ne pas être discriminés.

1 – Le droit le plus souvent mis en cause, cette année, comme en 2003, dans les dossiers traités par l'Institution est celui, **pour l'enfant de pouvoir bénéficier de relation avec ses parents**. Il correspond à 20 % des requêtes (comme l'an dernier). Celles-ci dénoncent, par exemple, une organisation rigide des visites et des hébergements comme des placements, la non-application de décisions judiciaires sur ces points, mais aussi des enlèvements transfrontaliers par un parent, généralement séparé, d'un couple binational, des demandes de visas refusées par les autorités françaises et divers obstacles mis au regroupement familial.

2 – Le droit d'être protégé des mauvais traitements et du danger vient en deuxième place, il représente 17 % des atteintes aux droits relevées dans les dossiers traités, contre 13 % en 2003. Si les mauvais traitements physiques sont peu fréquents, les maltraitances sont surtout psychologiques et découlent souvent de conflits exacerbés : conflit conjugal aigu qui se répercute sur l'enfant, conflit entre l'enfant et son beau-père ou sa belle-mère dans les familles recomposées, conflit au sein de l'école, etc.

3 – Le droit d'avoir des parents aidés en cas de besoin est relevé dans 14 % des dossiers, en légère augmentation par rapport à l'an dernier (12 %). La souffrance des enfants est indifférente de l'origine sociale. Il n'en demeure pas moins que la vulnérabilité économique, administrative, sociale, de logement, de certaines familles augmente leurs difficultés à soutenir leurs enfants et adolescents et à les aider à trouver un équilibre personnel. Le travail des réseaux de soutien à la parentalité (abordé p. 133) trouve là ses limites.

4 – Le droit de l'enfant à être entendu, notamment en justice, au moment des séparations de ses parents, des décisions d'hébergement ou de placement, vient en quatrième position, dans 8 % des dossiers (9 % l'an dernier). Les jeunes, dans leurs courriers et les échanges adressés à la Défenseure, expriment beaucoup de confiance et d'espoir à l'égard du juge, bien que, il faut le constater, celui-ci ne leur demande que peu souvent leur avis dans le règlement de la séparation. Une attitude confortée par l'absence des disposi-



tions qui auraient été nécessaires dans la nouvelle loi sur le divorce. Ces plaintes expriment toujours **le souhait d'une meilleure information sur les droits des enfants** au quotidien, sur les procédures mises en œuvre – particulièrement dans l'univers judiciaire – et une aspiration à un plus grand respect de l'expression de l'enfant. Les associations d'accès au droit pour les jeunes, les consultations juridiques gratuites pour mineurs organisées par de nombreux barreaux trouvent à leur pleine justification. De telles initiatives doivent, à l'évidence, être développées davantage.

5 – Le droit à l'éducation et celui des mineurs étrangers à ne pas subir un traitement discriminatoire, le droit d'asile, sont fréquemment évoqués auprès de l'Institution. On relève également le droit à la prise en charge du handicap et à l'intégration sociale et scolaire, le droit aux soins, le droit au maintien des fratries en cas de placement, le droit d'être protégé de l'exploitation sexuelle et économique, le droit des mineurs délinquants à des garanties juridiques et à des sanctions adaptées...

6 – Majoritairement donc, les droits les plus bafoués ont à voir avec la dignité des enfants et le respect des familles. Paradoxalement, ce non-respect est parfois le fait explicite ou implicite d'institutions chargées de la protection de l'enfance pour lesquelles la routine, la certitude que le cas de l'enfant arrivé aujourd'hui peut être traité comme celui vu la veille, les idées reçues sur les modes de relation qu'un enfant doit établir, une vision stéréotypée des attitudes de la famille, peuvent tenir lieu de fondements de pratiques. Surtout lorsque s'y ajoute une surcharge de travail. Ces cas ne sont heureusement pas majoritaires ; l'attention portée par les institutions aux besoins des enfants afin de garantir les liens les plus satisfaisants constitue l'attitude la plus courante. Ce sont d'abord, rappelons-le, les situations litigieuses et les cas les plus douloureux qu'a à connaître le Défenseur des Enfants.

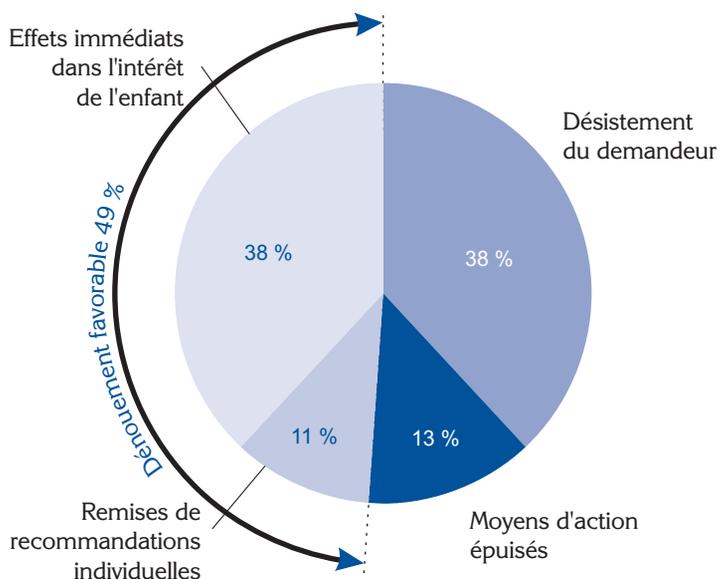
Clôture des dossiers (figure 6)

Clôturer un dossier est une étape toujours délicate pour les services du Défenseur. Il s'agit en effet d'évaluer le moment où son intervention ne peut plus rien apporter dans l'intérêt de l'enfant. Il est nécessaire, pour cela, de prendre en compte la question initiale posée par le requérant et également les différents éléments apparus au cours du traitement du dossier. En outre, compte tenu de la complexité de la plupart des situations qui lui sont soumises, le Défenseur

n'est jamais le seul à intervenir pour un dossier ; aussi bien, devient-il parfois ardu de déterminer l'impact exact de son action par rapport à celle des autres acteurs (magistrats, équipe éducative scolaire, équipe spécialisée dans le handicap...).

Sur les 1 420 dossiers différents traités cette année, 44 % ont été clôturés dans l'année (53 % l'an dernier). Cela correspond à un net allongement de la durée de traitement des dossiers qui se révèlent de plus en plus complexes. Qu'appelle-t-on clôturer ? Après identification du droit en cause, de l'éventuel dysfonctionnement ou de la situation de danger, le requérant reçoit une synthèse des démarches effectuées et de leurs résultats. Celle-ci constitue la base d'un dialogue établi tant avec lui qu'avec les divers interlocuteurs parties à la situation, voire de rencontres avec certains. Lorsque, le Défenseur estime ne plus rien pouvoir apporter ou lorsque la situation lui apparaît résolue, il informe le requérant de son intention de clôturer le dossier. Il lui est toujours précisé qu'un dossier peut être réouvert si des éléments nouveaux viennent modifier la situation.

Figure 6 – Sur 100 dossiers fondés et clôturés





– Plus d'un tiers des dossiers (38 %) se voit clôturé faute de réponses du requérant aux demandes d'informations complémentaires (contre 34 % l'an dernier).

– Pour 13 % des dossiers clôturés, le Défenseur a considéré que ses moyens d'action étaient épuisés et qu'il ne pouvait rien apporter de plus dans l'intérêt de l'enfant (10 % l'an dernier).

– Pour 11 % des dossiers clôturés (comme l'an dernier), la simple remise d'informations et d'explications sur la situation, un conseil et une orientation fournis par le Défenseur avaient été suffisants pour dénouer la situation et ainsi interrompre la démarche du requérant.

– **Pour 38 % des dossiers initialement considérés comme fondés et clôturés cette année, on constate à la clôture du dossier que son résultat immédiat a été favorable au mineur (45 % l'an dernier). Cette différence s'explique à n'en pas douter par le fait que, l'Institution étant davantage connue d'année en année, elle reçoit des cas de plus en plus difficiles, parfois « enkystés » depuis de longues années. La décision prise, qu'il n'est pas question de reconsidérer, d'ouvrir la possibilité de saisine par internet a également drainé des cas de nature différente, en particulier de la part d'adolescents peu avertis des possibilités ouvertes à l'Institution. Ou bien encore, de personnes non françaises et résidentes hors de France pour lesquelles l'Institution est dans l'impossibilité d'agir.**

Les évolutions favorables constatées peuvent être une maîtrise accrue des requérants sur les processus administratifs ou judiciaires, une mise en œuvre effective de décisions judiciaires jusqu'alors non respectées, une amélioration de la situation scolaire de l'enfant, un resserrement du lien familial autour de l'enfant, une amélioration de sa prise en charge médicale (physique ou psychique), une augmentation du travail en réseau des intervenants autour de l'enfant, une reconnaissance sociale de l'atteinte à ses droits. Ce peut être aussi une restitution de l'enfant illégalement déplacé ou victime d'une décision aberrante.

Les dossiers individuels ne sont pas seulement l'expression de la souffrance d'un enfant, d'une famille vivant une situation qui les dépasse. Dans neuf cas sur dix ils renvoient à

des questions collectives auxquelles la société est confrontée. Les réponses qu'elle y apporte présentent sans doute des faiblesses qui conduisent alors à saisir le Défenseur des Enfants.

*

Après quatre années de fonctionnement et de traitement de dossiers individuels, il apparaît possible d'évoquer **des pistes pour améliorer l'efficacité des réponses de l'Institution**. Elles passeraient par un aménagement législatif.

Le champ des personnes habilitées à déposer des saisines gagnerait à être élargi aux grands-parents, aux frères et sœurs, aux associations non reconnues d'utilité publique œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance, de l'accès et de la défense des droits, aux services sociaux, aux administrations ainsi qu'aux institutions homologues étrangères.

Il serait certainement intéressant de réfléchir à une possibilité pour le Défenseur des Enfants de porter les informations dont il dispose directement à la connaissance des magistrats de la famille et de la jeunesse (juges aux affaires familiales et juges des enfants), dans le respect de l'indépendance de la magistrature.

Dans les situations non judiciairisées, ne donnant lieu ni à enquête judiciaire, ni à information ni poursuites judiciaires en cours, il pourrait être utile de **doter l'Institution d'outils procéduraux lui permettant de conduire des investigations plus complètes** proches des dispositions d'autres autorités administratives indépendantes : accès, sur demande motivée, aux informations et pièces utiles sauf en matière de secret concernant la Défense nationale ou la sûreté de l'État, ainsi qu'en matière de secret médical et de secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client ; possibilité, sur demande motivée, de rencontrer toute personne impliquée dans un dossier qui met en jeu des droits d'un enfant. Les homologues étrangers de la Défenseure des Enfants disposent, dans leur quasi-totalité, de tels outils.



■ Quelques cas soumis à la Défenseure des Enfants *

Deux adolescentes de 17 et 15 ans expliquent à la Défenseure des Enfants avec beaucoup d'émotion qu'elles refusent fermement d'aller vivre avec leur père et de se conformer ainsi à la décision d'un juge aux affaires familiales. Le jugement de divorce de leurs parents avait fixé leur résidence chez leur mère dans la ville de E. Au décès de celle-ci, le juge des enfants a désigné leur demi-sœur aînée comme tiers digne de confiance leur permettant de rester momentanément dans la maison de leur mère. Une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert est prononcée pour quelque temps.

Toutefois, trois ans plus tard, sollicité par leur père toujours titulaire de l'autorité parentale, qui souhaite vivre avec ses filles, le juge aux affaires familiales leur a enjoint d'habiter avec leur père, à P. à 800 km. Ce à quoi elles s'opposent obstinément avançant qu'elles n'ont pas de liens forts avec leur père et qu'elles veulent rester où elles ont leurs attaches. À la rentrée la situation se tend, elles refusent d'accompagner leur père à P. et saisissent la Défenseure des Enfants. Celle-ci prend contact avec le père et avec les adolescentes qui expliquent qu'elles n'ont jamais pu exposer leur point de vue aux magistrats qui traitent leur dossier.

Ce conflit familial se double, en outre, d'un dysfonctionnement de la justice, ce dossier a été renvoyé successivement d'un magistrat à un autre dans des juridictions différentes et éloignées. Le juge des enfants de E. (ville des adolescentes) saisi par le père, avait refusé de se charger du dossier et l'avait adressé au juge des enfants de P. (ville du père).

La Défenseure des Enfants expose au procureur de la République de P. les informations sur la situation : la détresse des jeunes filles, leur scolarité impossible depuis plusieurs semaines car leur père les a inscrites dans un lycée de sa ville. Le procureur ayant indiqué que le juge des enfants ne s'est pas saisi du dossier et l'a renvoyé au magistrat de E., la Défenseure fait alors connaître la situation au procureur

* Dans ces cas plusieurs éléments ont été modifiés afin de rendre impossible l'identification.

général de E. et souligne que les adolescentes ne font plus l'objet d'une mesure éducative et ne sont toujours pas scolarisées. Cette difficulté d'attribution du dossier à un magistrat a empêché de prendre une décision protectrice pour les jeunes filles qui sont très angoissées de leur avenir. Finalement, c'est le juge des enfants de P. qui prend le dossier en charge et reçoit les jeunes filles. Il décide alors de les confier à nouveau à leur demi-sœur, leur père bénéficiant de large droit de visite et d'hébergement.

Maëlle, une adolescente de 17 ans conteste les décisions du juge aux affaires familiales qui a fixé sa résidence et celle de sa sœur chez sa mère alors qu'elle a exprimé depuis deux ans le désir d'habiter chez son père avec son frère ; cela était le cas avant qu'une décision de justice ne modifie la situation. Lors de l'audience, le juge n'a pas souhaité entendre Maëlle, ce que la jeune fille, pourtant assistée par un avocat spécialisé, déplore vivement.

Depuis le divorce de leurs parents, les trois enfants du couple font l'objet d'une intense bataille judiciaire et, en six ans de procédures, au fil de décisions judiciaires successives et différentes, les enfants ont été contraints de changer plusieurs fois de lieu de résidence, soit chez leur père, soit chez leur mère et soumis à une séparation de la fratrie.

La situation est très tendue dans la famille car la mère n'accepte pas que sa fille veuille rejoindre son père et Maëlle ne parle plus ni à sa mère ni à son beau-père.

Le correspondant territorial rencontre successivement la jeune fille, sa mère et son père. Il évoque avec eux les aspirations de l'adolescente, et celles de sa mère. Chacune restant sur ses positions, le correspondant propose une médiation familiale afin de faciliter la prise en considération des opinions et des besoins de chacun. Cependant, avant que s'engage cette médiation, Maëlle décide de poursuivre sa nouvelle année scolaire en internat ce qui, sans couper les liens avec chacun des parents, instaure une distance et un apaisement.

Une association saisit la Défenseure des Enfants afin d'éclaircir la situation d'un bébé. À la suite d'un signalement



émanant d'une équipe hospitalière, le juge des enfants a décidé le placement de cet enfant de 2 mois. Les fractures observées sur ce bébé que ses parents avaient conduit en consultation parce qu'il leur semblait souffrir d'un bras, avaient fait considérer au pédiatre hospitalier que « la nature traumatique des lésions ne fait aucun doute » et qu'elle pouvait s'apparenter à de la maltraitance. L'enquête de police engagée ensuite avait mis en évidence que le médecin de l'enfant l'avait examiné huit fois en six semaines sans rien remarquer de particulier chez le bébé ou dans le comportement des parents. À la naissance de l'enfant, le psychiatre de la maternité avait qualifié la jeune mère d'immature car « ayant du mal à renoncer à ses nuits ».

Les parents ayant fait appel de la décision de placement, les expertises médicales demandées par la cour d'appel et réalisées dans un service spécialisé, avaient ensuite révélé la véritable origine des troubles : une maladie génétique rare (ostéogénèse imparfaite ou « maladie des os de verres ») entraînant une fragilité osseuse congénitale. Ce diagnostic a permis à la cour d'ordonner le retour du bébé chez ses parents.

La maladie de l'enfant nécessitant des soins médicaux réguliers, la Défenseure des Enfants a contacté le chef de service de pédiatrie à l'origine d'un tel signalement. Elle lui a rappelé les faits et le diagnostic final et lui a souligné avec quelle amertume et quel profond sentiment d'injustice la famille a vécu ces moments. La Défenseure exprime le souhait que les soignants et les parents trouvent les moyens de renouer le dialogue afin de mener ces soins longs dans un climat confiant. Le bébé sera suivi par la PMI et les contacts avec l'équipe hospitalière reprendront très prudemment, d'autant que la mère doit donner naissance à un nouvel enfant et donc rencontrer à nouveau les équipes de maternité et de pédiatrie.

Une association saisit la Défenseure des Enfants à la suite de **violences commises par la Police aux frontières (Paf) sur un adolescent de 15 ans**, mineur étranger isolé, durant son passage en zone d'attente à Roissy. En débarquant de l'avion, celui-ci est refoulé et son passeport – pourtant considéré comme authentique – confisqué. Malgré 24h passées au poste de police de l'aéroport, il n'est pas informé de son expulsion et

lorsque les policiers le conduisent au réembarquement, il se débat. Il est alors violemment frappé ; blessé à l'œil, menotté les mains derrière le dos, il est laissé sans soins bien que le médecin de garde de l'aéroport ait indiqué que « l'état de santé n'est pas compatible avec le maintien en garde à vue et nécessite un transfert en milieu hospitalier ».

Ce garçon de 15 ans reste cinq jours retenu au milieu des adultes. (À cette occasion, il remarque qu'il n'est pas le seul mineur dans cette situation.) A sa troisième présentation devant le tribunal, il est déclaré libre sans que son passeport lui soit restitué. Seul, il erre alors deux jours dans Paris sans manger ni dormir, sans que ses blessures soient soignées. Recueilli par une association, celle-ci obtient que son passeport lui soit rendu. Présenté à un juge pour enfant, il bénéficie d'une mesure de placement à l'Aide sociale à l'enfance.

La Défenseure des Enfants a saisi la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) des violences subies par ce mineur. Après avoir procédé à une enquête circonstanciée, la CNDS a émis des remarques très sévères sur le comportement de la Paf à l'égard de l'adolescent. Alors qu'il s'agissait d'un jeune dont la minorité ne faisait aucun doute, il a été retenu dans un local de police puis en zone d'attente avec des majeurs dans une situation de « flottement juridique ». La CNDS critique les violences et humiliations perpétrées par les policiers qui les définissent comme « des gestes techniques d'intervention » portés pour « réduire l'agressivité » de l'adolescent, ainsi que son maintien en garde à vue malgré le certificat médical d'incompatibilité. Enfin, lors de sa remise en liberté il n'a pas été pris en charge par le parquet des mineurs et son passeport ne lui a pas été rendu.

Exposant ce cas dans son rapport d'activité 2003, la Commission, présidée par M. Truche, a vigoureusement insisté sur « la nécessité absolue pour le service [la Paf] de respecter les procédures en vigueur y compris en zone internationale [et] de garantir leur dignité aux étrangers refoulés ». Elle a transmis cet avis au procureur de la République et au ministre de l'Intérieur.

La Défenseure des Enfants avait également saisi la CNDS du cas d'un mineur étranger isolé de 17 ans victime de brutalités policières de la Paf dans des conditions très semblables.



L'Aide sociale à l'enfance (Ase) s'adresse à la Défenseure des Enfants car la demande de nationalité française d'Éva, une jeune fille réfugiée congolaise dont le conseil général assure la tutelle d'État (par délégation du préfet), risque de ne pouvoir aboutir dans les courts délais avant sa majorité. De plus, hospitalisée, Éva ne peut se déplacer pour faire elle-même cette démarche. Ni la demande de dérogation pour urgence médicale grave ni celle d'un transport sanitaire faites par l'Ase n'ont été acceptées. Les délais de demande de nationalité se trouvant donc dépassés, l'Ase allègue auprès de la Défenseure d'un dysfonctionnement judiciaire du tribunal d'instance.

Pour sa part, la Défenseure des Enfants attire l'attention du procureur général sur les difficultés rencontrées et notamment le refus du tribunal d'instance de traiter ce dossier au motif que la déclaration devait être faite par la personne concernée. La réponse du procureur général a mis en lumière que le dépôt de dossier de demande de nationalité et la proposition de transport sanitaire avaient été faits trop tardivement pour que le juge d'instance ait pu examiner ces demandes en temps voulu. De plus, la juridiction concernée, trop surchargée, n'a pas pu faire face à la situation particulière de la jeune fille.

Ce cas illustre donc certaines difficultés rencontrées par le conseil général à représenter en temps utile les mineurs étrangers isolés et celles de la justice à traiter de tels dossiers, déjà complexes, dans l'urgence et de leurs conséquences sur la situation de ces mineurs. Aussi le procureur général a-t-il relevé la nécessité de définir et d'améliorer les dispositions réglementaires sur cette question tant du côté du conseil général que de la justice.

Toutefois, ces démarches, dont le président du conseil général avait été informé, ont permis qu'Éva obtienne une carte de séjour pour soins, renouvelable et puisse entamer une formation professionnelle. La situation de sa jeune sœur, mineure et également confiée à l'Ase, a été évoquée afin que son éventuelle demande de nationalité puisse être déposée dans des délais efficaces.

La Défenseure des Enfants est saisie par un **groupe de parents** stupéfaits des réactions provoquées par un banal incident de voisinage dans leur bourgade. Plusieurs enfants d'une dizaine d'années avaient en effet l'habitude de se rencontrer et de jouer dans les espaces libres au pied de leurs immeubles. Certains locataires se sont plaints du bruit et de l'agitation. Ces doléances ont abouti sur le bureau du maire qui a réagi vivement en désignant ces enfants comme « des délinquants » et en conseillant à la société gestionnaire des immeubles de s'adresser aux forces de l'ordre si nécessaire.

Les familles jugeant excessives ces accusations de délinquance, ont lancé avec succès une action collective de protestation et, en même temps, ont saisi la Défenseure.

Le correspondant territorial a rencontré les personnes concernées et notamment le maire. D'un commun accord, une réunion est organisée pour réunir toutes les personnes impliquées, y compris les enfants, afin de débattre de la situation et d'ouvrir des perspectives non conflictuelles. Les enfants eux-mêmes trouvent une solution lors de cette réunion en demandant collectivement la création d'un terrain de jeu, proposition acceptée par le maire. Par ailleurs, une note rappelant le règlement intérieur et la nécessité de respecter les règles de bon voisinage est affichée dans les immeubles.

Margaux, 17 ans a fugué depuis plusieurs mois du foyer dans lequel elle a été placée et est déscolarisée depuis cinq ans. Elle s'adresse à la Défenseure des Enfants car elle aimerait mettre fin à sa vie d'errance et reprendre des études. Après avoir vécu clandestinement dans la maison de retraite de ses grands-parents, Margaux avait été placée dans une famille d'accueil (« qui n'en était pas une », dit-elle), puis a alterné foyers et familles d'accueil. Profitant de la visite mensuelle auprès de sa mère autorisée par le juge, l'adolescente a fugué ; retrouvée par la brigade des mineurs, elle a fugué à nouveau avant un nouveau placement. Depuis, Margaux vit précairement avec sa mère, son état de fugueuse l'empêche d'être inscrite dans un établissement scolaire.

C'est un appel touchant qu'elle a lancé à la Défenseure : « Je n'en peux plus de cette vie. » La Défenseure prend donc



contact avec l'adolescente, sa mère et avec l'équipe éducative. Elle fait comprendre à Margaux la nécessité de clarifier sa situation juridique et d'organiser son avenir auprès du juge des enfants. La peur de la police et de la justice l'empêchera plusieurs fois de se rendre à ses convocations. Le juge et la jeune fille parviennent toutefois à un projet d'accueil et de formation qui la satisfait.

La Défenseure des Enfants est saisie de la situation de **deux adolescentes de 14 et 16 ans** en grand désarroi. Vivant en France où leur père est enseignant, elles ont cependant été abandonnées par lui à l'issue de vacances passées avec lui dans le pays d'Afrique dont il est originaire. Il leur a confisqué leurs passeports. Les adolescentes se trouvent donc sans domicile, recherchées et menacées par leur famille paternelle. Elles s'adressent au consulat français qui tente d'organiser un hébergement sur place dans une famille mais les menaces le font échouer.

Dans le cadre du protocole signé en février 2004 entre le Défenseur des Enfants et le ministère des Affaires étrangères, le consulat, la direction des Français à l'étranger et la Défenseure des Enfants travaillent ensemble au rapatriement et à la protection de ces jeunes filles. La Défenseure saisit en urgence le procureur de la République et le juge des enfants pour obtenir des mesures de protection de ces mineures en danger. Compte tenu des risques de représailles, une coordination avec les services de l'aide sociale est mise en place afin qu'elles soient prises en charge dès leur entrée sur le territoire français à l'aéroport. Les adolescentes sont alors hébergées et protégées dans une famille d'accueil.

Deux sœurs de 15 et 10 ans dont les comptes bancaires ont été vidés par leur agence bancaire interpellent la Défenseure des Enfants. La banque a prélevé l'épargne des adolescentes (au total 1 000 euros) afin de couvrir un découvert sur un compte de leur père qui connaît des difficultés financières importantes (redressement judiciaire). En principe, de telles opérations à partir de comptes de mineures réclament l'autorisation des parents, or ni ceux-ci ni les jeunes filles n'en ont été avertis.

La mère a demandé au siège local puis régional de l'établissement bancaire la restitution des sommes prélevées mais n'a reçu que des réponses dilatoires. Devant ce dossier inhabituel et constatant que toute démarche amiable a échoué, la Défenseure conseille à la famille de saisir le médiateur national de la banque tout en rappelant que celui-ci n'a aucun pouvoir de décision.

Les services de l'Aide sociale à l'enfance (Ase) saisissent la Défenseure des Enfants de la situation d'un enfant de 4 ans, Dieudonné, que sa mère a confié à leur service depuis deux ans car, étrangère et sans titre de séjour régulier, elle ne peut disposer de conditions matérielles convenables (travail déclaré, bail d'un appartement...) pour vivre et élever son fils. La mère de Dieudonné a donc préféré confier l'enfant aux services sociaux pour lui assurer de meilleures conditions de vie. Elle est arrivée en France en 1995 et a dû travailler pour rembourser le passeur. Elle est très isolée de sa famille demeurée au pays et la naissance de son enfant, en France, l'a éloignée de sa communauté d'origine.

À cause de cette situation administrative, le petit garçon risque de passer son enfance dans des familles d'accueil ou des institutions alors que sa mère se montre « aimante et attentive à son enfant qui lui est très attaché », explique le psychiatre de l'association à laquelle l'enfant est confié. Cinq demandes de régularisation ont, en effet, été rejetées par le préfet et la mère de Dieudonné est sous le coup d'un arrêté d'expulsion dont, appuyée par une association, elle a demandé l'annulation.

La Défenseure fait connaître au préfet la situation précaire de cette mère et de son enfant ainsi que sa volonté et ses capacités de l'élever en France. La Défenseure souligne que si cette mère était expulsée, elle ne pourrait emmener son enfant avec elle puisqu'il est confié à l'Ase ; elle rappelle également que le Conseil d'État a jugé en 1997 qu'un arrêté de reconduite à la frontière à l'encontre d'un étranger dont les enfants avaient été confiés à l'Ase constituait une atteinte disproportionnée au droit et au respect de la vie familiale des intéressés.



La mère de Dieudonné a pu obtenir l'annulation de son arrêté d'expulsion sous ce motif, quelques mois plus tard elle a reçu une carte de séjour temporaire lui donnant l'autorisation de travailler, ce qui, à terme, doit permettre à l'enfant et à la mère d'être réunis.

C'est en urgence que la Défenseure des Enfants est saisie du cas de **Nadia, une jeune fille de double nationalité** (française et étrangère), victime d'un mariage forcé dans le pays d'origine de sa famille. C'est un ami résidant en France auquel, en prenant de grands risques, elle a pu demander de l'aide, qui contacte la Défenseure.

À l'été 2003, Nadia, encore mineure a été contrainte par sa famille à se marier lors de vacances dans ce pays. Elle est rentrée en France mais, quelques mois plus tard, a fait une tentative de suicide. Lors de son hospitalisation, Nadia révèle qu'elle a été forcée de se marier et que, depuis, elle est séquestrée par sa famille. Le service d'urgence de l'hôpital signale son cas à un service psychiatrique et la met en contact avec un service d'aide aux victimes. Cependant, les pressions de sa famille sont si fortes que Nadia finit par accepter de quitter à nouveau la France pour rejoindre l'homme auquel elle a été mariée. Sur place, elle n'a plus de papiers d'identité que son père lui a confisqués et sa belle-famille la séquestre. C'est alors qu'elle parvient de justesse à contacter cet ami en France.

Dans le cadre du protocole signé en février 2004 entre le Défenseur des Enfants et le ministère des Affaires étrangères, le consulat, la direction des Français de l'étranger et la Défenseure des Enfants travaillent de concert pour organiser le rapatriement en urgence et assurer la protection de cette jeune fille. Le consulat local puis le consulat général placent Nadia sous leur protection et organisent son retour en France malgré les obstacles administratifs et l'intense opposition des deux familles. La Défenseure des Enfants est informée de la situation afin de préparer l'accueil et la prise en charge de cette jeune fille en France et notamment, par craintes de représailles, d'éviter toute possibilité de contact avec sa famille lors de son arrivée à l'aéroport. Confiée au conseil général, Nadia a été conduite dans un lieu protégé,

bénéficie d'un contrat de jeune majeur et l'annulation du mariage forcé est demandée.

Ce cas a été résolu en moins d'une semaine.

Cependant, quelques semaines plus tard, la Défenseure est avertie que l'ami qui avait relayé les appels à l'aide de Nadia a lui-même été l'objet de vives menaces dans son lieu de résidence en France. Aussi la Défenseure s'est employée à ce que ce jeune homme puisse être protégé et, entre autres, qu'il puisse changer rapidement d'établissement scolaire ce qui n'a pu être réalisé par l'Éducation nationale qu'au terme d'un certain délai. Toutefois, plusieurs mois après, cette jeune fille a été agressée par un membre de sa famille.

Un e-mail informe la Défenseure des Enfants de ce que le **père de Marion**, une collégienne considère comme un abus de droit de la part d'une principale de collège. Celle-ci a en effet destitué de leurs fonctions les élèves-délégués d'une classe de troisième en leur reprochant de n'être plus dignes de confiance car ils n'avaient pas empêché leurs condisciples de sortir de l'établissement durant une longue permanence (trois heures) due à l'absence d'un enseignant. Toute la classe a été sanctionnée pour cette sortie sans autorisation. Le père de Marion s'étonne que les délégués, qui n'ont aucune responsabilité disciplinaire à l'égard des autres élèves, soient révoqués pour un tel motif et il s'interroge sur les textes administratifs qui fondent cette décision.

Contacté par le Défenseur des Enfants, le principal du collège fait valoir que « les délégués se sont faits pour le moins complices du mouvement général de dérogation au règlement intérieur ». L'affaire en reste là, le père de Marion ne souhaitant pas que la Défenseure poursuive son intervention, dont il craint d'ailleurs d'éventuelles conséquences sur ses autres enfants, élèves de ce collège. Mais il tenait à faire connaître à la Défenseure ces pratiques qu'il juge peu acceptables et propres à décourager les élèves de participer aux instances de l'établissement.

Les parents de Charlotte, 15 ans s'adressent à la Défenseure des Enfants car leur fille vit une situation très pénible à



laquelle ils ne voient guère de recours. Après avoir complètement tu les faits, Charlotte a soudain révélé que sept ans auparavant elle avait subi une agression sexuelle de la part d'un employé de la commune. Sa mère porte alors plainte ; convoqué par la gendarmerie, l'agresseur reconnaît les faits. Aucune information officielle ne leur est apportée par le procureur de la République. Toutefois Charlotte et ses proches sont très désorientés en apprenant, par une association, qu'aucune poursuite pénale n'est plus possible car les faits ont été prescrits puisqu'ils remontent à plus de deux ans. Ceci leur paraît un déni de justice et un non-respect des droits de l'adolescente.

Dans le respect de la circulaire du 21 novembre 2001 qui organise les relations entre le Défenseur des Enfants et les autorités judiciaires, la Défenseure transmet au procureur général les informations sur cette mineure. Elle rappelle les dispositions de l'article 8 du Code de procédure pénale selon lesquelles le délai de prescription de l'action publique du délit d'agression sexuelle commis contre des mineurs ne commence à courir qu'à compter de leur majorité. En outre, le correspondant territorial suit localement le devenir de cette affaire.

Le procureur général indique à la Défenseure que l'auteur des faits a été cité à comparaître devant le tribunal d'instance pour agression sexuelle sur mineure de 15 ans mais que, bien qu'il les ait reconnus, « ces agissements ne peuvent entraîner aucune condamnation pénale » car, à la date où ils ont été commis, la prescription de tels délits n'était alors que de trois ans. Ce qui n'est plus le cas depuis le vote de la loi de 1998 qui a étendu cette durée de prescription.

La Défenseure écrit donc à Charlotte pour lui expliquer la situation juridique. Elle lui précise également que, en constatant que l'agression sexuelle a bien été commise, le tribunal signifie ainsi qu'il a cru ses déclarations, qu'il a reconnu la réalité des faits et leurs conséquences.

Un jeune détenu âgé de 16 ans saisit la Défenseure à laquelle, comme tout détenu il peut écrire sous pli fermé. Il se plaint d'être incarcéré depuis sept mois dans une maison d'arrêt éloignée de sa famille de plusieurs centaines de kilo-

mètres. Il ne peut donc avoir que des contacts par lettres avec sa mère et ses frères qui, faute de moyens, n'ont pu lui rendre visite. Le jeune homme sollicite l'appui de la Défenseure pour obtenir d'être transféré et d'achever sa peine (encore une année) dans l'établissement pénitentiaire de la ville où réside sa mère. Ses précédentes demandes de transfert sont restées sans effet. La psychologue et la conseillère en insertion et probation ont noté les effets néfastes de l'éloignement sur ce jeune qui est tendu et affaibli moralement.

La Défenseure prend contact avec l'administration pénitentiaire et attire son attention sur les difficultés particulières de cet adolescent. Un transfert dans une ville à proximité de celle de sa famille peut être organisé. Toutefois, pour des raisons de sécurité, la lettre de la Défenseure l'avertissant de ce transfert et de sa date ne pourra être remise au jeune homme.

Une assistante sociale fait part à la Défenseure des Enfants du profond désarroi de la mère d'une jeune handicapée, Juliette, 10 ans. Cette enfant est tétraplégique et sous assistance respiratoire. Durant l'année elle vit et est scolarisée dans un établissement spécialisé, mais elle ne peut y rester pendant les cinq semaines de vacances car la section qui l'accueille, ferme.

Sa mère qui l'héberge habituellement à cette période, ne peut l'assurer cette année car elle est affaiblie par un lourd traitement pour une maladie grave qui l'empêche d'assurer les soins nécessaires à sa fille et même de manipuler son fauteuil roulant. (Ne disposant d'ailleurs d'aucune ressource pour procurer à Juliette un fauteuil électrique, sa mère est soumise aux atermoiements de différents organismes financeurs.)

Une solution consisterait à intégrer Juliette, durant l'été, dans une autre section de l'établissement qui reste ouverte toute l'année. Mais elle se heurte à de fortes résistances administratives dans l'établissement car cette affectation temporaire réclamerait des modifications administratives et financières pour cette période et les gestionnaires se refusent à les mettre en œuvre. La Défenseure des Enfants se met en rapport avec l'équipe qui, d'ailleurs, n'est pas unanime sur les réponses à apporter et leur urgence ; elle parvient à débloquer



partiellement la situation : Juliette passera une partie des vacances dans l'établissement et les organismes financeurs du fauteuil électrique s'accordent sur cette prise en charge.

Une association de parents d'élèves saisit la Défenseure des Enfants d'un incident grave qui s'est déroulé dans un lycée et dont a été victime un groupe d'adolescents de classe de seconde, incident qui constitue une atteinte à leur dignité.

Ces élèves se trouvant dans l'enceinte de leur lycée ont, à deux reprises, dégradé légèrement une maison voisine. Le propriétaire a porté plainte auprès de la police. Des photographies, prises par ce propriétaire depuis ses fenêtres, de plusieurs adolescents se trouvant dans la cour du lycée auraient contribué à identifier des suspects, soit auteurs, soit témoins de ces actes.

Leurs aveux ont été recueillis par le chef d'établissement qui – selon diverses informations – aurait encouragé chacun des jeunes à dénoncer ses camarades ; il aurait plus particulièrement soupçonné des élèves déjà considérés comme auteurs de troubles. Les policiers, appelés par le chef d'établissement et se tenant dans une pièce adjacente, ont ensuite, dans l'enceinte du lycée, fouillé ces adolescents (de 15 à 16 ans), qu'ils aient été auteurs ou témoins, leur ont indiqué qu'ils étaient en garde à vue et les ont emmenés menottés, traversant ainsi tout l'établissement.

Placés en garde à vue au commissariat, les adolescents ont été placés en cellule individuelle, déshabillés entièrement et ont subi une fouille anale. Leurs familles n'ont pas été prévenues de cette arrestation par les autorités du lycée et ont eu de nombreuses difficultés à entrer ensuite en contact avec le chef d'établissement.

Ces incidents laissent à penser à un manque de maîtrise de la part de l'établissement scolaire dans ses relations avec la police et, de la part de celle-ci, à des brutalités surprenantes eu égard à l'âge et au caractère bénin des actes commis. En application de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure **qui permet à la Défenseure des Enfants de saisir directement la Commission nationale de déontologie de la sécurité**, la Défenseure lui a donc transmis ce dossier pour examen. Ce dossier est à ce jour en instance.

Devenir des propositions et préconisations de l'Institution



Dans ses précédents rapports d'activité, la Défenseure des Enfants avait émis des avis et avancé plusieurs propositions permettant d'initier ou de modifier des textes législatifs ou réglementaires, d'améliorer des pratiques pour que les droits des enfants et des adolescents soient mieux respectés.

Sur certains thèmes, l'évolution récente des travaux législatifs, réglementaires ou des mentalités a permis d'obtenir des résultats favorables à un meilleur respect des enfants.

Il reste évidemment à s'assurer de la traduction au quotidien, dans la vie des enfants et de leurs familles, des principes affirmés dans ces lois, décrets, arrêtés et circulaires.

■ LES PROPOSITIONS ANTÉRIEURES

■ Cesser de développer l'accueil des enfants âgés de deux à trois ans en maternelle dans les conditions actuelles. Organiser rapidement une conférence de consensus sur la définition d'un accueil adapté à cet âge (proposition 1, 2003)

Cette proposition a relancé le débat sur ce sujet, débat que de nombreux professionnels jugent indispensable. Elle a contribué à mettre en question des positions exagérément rigides sur ce point, selon lesquelles il était acquis que la scolarisation précoce participe à « l'éveil » de l'enfant et augmente ses chances de réussite scolaire. Les études les



plus récentes démontrent que le gain en terme de réussite scolaire est infime. En revanche, l'impact négatif sur le développement est confirmé par de nombreux enseignants, pédiatres, pédopsychiatres et parents qui, jusqu'à une période toute récente, ne pouvaient se faire entendre.

L'association française de psychiatrie vient de s'adresser à la fois au ministre de l'Éducation nationale, au ministre de la Santé et de la Protection sociale et au ministre de la Famille afin d'obtenir leur parrainage pour une manifestation scientifique centrée sur la question de la scolarisation précoce. Elle se tiendra en novembre et réunira les spécialistes les plus compétents.

■ **Élaborer une politique de l'adolescence**

Dès son rapport de 2001 et à nouveau les années suivantes, la Défenseure des Enfants avait demandé qu'une **Conférence nationale de l'adolescence** ait lieu au plus haut niveau afin de jeter les bases d'une véritable politique de l'adolescence dont notre pays a besoin. Le Chef de l'État a donné une suite favorable à cette proposition et avait chargé le gouvernement de la mettre en œuvre. Ainsi, le Premier ministre a réuni, sous sa présidence le 29 juin 2004, la Conférence de la famille placée sous le signe de l'adolescence. Cette Conférence a annoncé des décisions fondant une politique de l'adolescence que le Défenseur des Enfants appelait de ses vœux. Il en est ainsi particulièrement de la multiplication des Maisons de l'adolescent à laquelle le gouvernement affectera 5 millions d'euros pendant cinq ans en complément du financement apporté par les collectivités territoriales (voir p. 199).

■ **Élaborer un plan de relance des internats, pour les élèves géographiquement isolés ou privés de bonnes conditions d'étude, fonctionnant aussi le week-end (proposition 4, 2003)**

Le projet de loi de cohésion sociale, présenté par J.-L. Borloo ministre de la Cohésion sociale, prévoit la création en cinq ans d'internats de « réussite éducative » où seraient accueillis des jeunes en situation difficile avec l'accord des parents et sur proposition du représentant de l'académie, cela afin de « permettre la réinsertion dans un processus éducatif d'enfants connaissant des difficultés de comportement ou d'environnement compromettant grave-

ment leurs chances de réussite ». Ce projet prévoit aussi la création de 750 équipes de « réussite éducative ». L'État devrait consacrer 1,5 milliard d'euros sur cinq ans à la mise en place de ces internats et de ces équipes.

■ **Valoriser les bonnes pratiques permettant de surmonter les violences au sein de l'école (proposition 7, 2003)**

Malheureusement, les cas de violences scolaires ont augmenté de 10 % durant l'année scolaire 2003-2004. Le phénomène reste concentré sur quelques établissements : 10 % des collèges et lycées ont déclaré près de 50 % des actes. Les violences communautaires (actes à motivation raciste ou antisémite), qui ont été un argument en faveur de la loi contre le port d'insignes religieux, ne représentent que 3 % de l'ensemble des violences. Elles n'en sont pas moins inacceptables et justifient d'autant plus des réactions associant les sanctions et la pédagogie. À noter que le décret du 19 février 2004 précise les modalités de lutte contre l'absentéisme scolaire.

■ **En ce qui concerne les mauvais traitements, les brutalités et les humiliations que subissent des enfants de la part d'enseignants**, la Défenseure des Enfants, lors de la remise de son rapport d'activité 2003, avait particulièrement évoqué auprès du Président de la République de tels faits exercés sur de très jeunes enfants dans des écoles maternelles et élémentaires dont des réclamations de parents adressées à l'Institution faisaient état. Les familles se plaignaient également de ne rencontrer de la part des autorités académiques que du déni ou un renvoi sur l'institution judiciaire.

La Défenseure des Enfants ne peut donc que se féliciter de l'attention que les ministres Luc Ferry et Xavier Darcos ont apportée à ce sujet sensible en décidant de mettre en place une mission d'inspection générale. Cette mission a été confirmée par le nouveau ministre François Fillon.

Par lettre de mission du 2 mars 2004, il a été confié à l'inspection générale d'une part, d'aider les familles qui s'adressent au Défenseur des Enfants à trouver les voies administratives favorisant la prise en considération de la parole des enfants, d'autre part, de recueillir auprès des recteurs et des inspecteurs d'académie des informations précises sur l'ampleur et l'évolution de ce phénomène. Dans



ce cadre, une enquête par questionnaires a été réalisée auprès des autorités académiques de l'ensemble de la France. À ce jour, les informations recueillies permettent de dresser quelques observations générales. Ainsi, si certaines académies se sont bornées à répondre par la mention « état néant », ce qui signifie qu'aucune affaire de ce type n'est parvenue à leur connaissance, d'autres – telle celle de Lille – ont entrepris une recension afin d'apprécier les situations quantitativement et qualitativement : diversité des actes, réponses apportées aussi bien pour les enseignants que pour les victimes. Un rapport de synthèse remis au dernier trimestre de l'année scolaire 2004 devrait apporter une vision plus complète ainsi que des recommandations pour mettre en œuvre des procédures administratives adaptées à la nature du préjudice subi par les enfants.

■ **Mettre en œuvre une démarche concertée pour aboutir à des établissements totalement sans tabac (proposition 9, 2003)**

Les ministères de la Santé, de l'Éducation nationale et la mission interministérielle de Lutte contre les toxicomanies ont lancé une opération « classes non-fumeurs » dans les collèges, invitant les élèves à s'abstenir de fumer durant trois mois.

Par ailleurs, en application de la loi du 3 juillet 2003 visant à restreindre la consommation de tabac chez les jeunes, la vente de tabac aux mineurs de moins de 16 ans est désormais interdite (décret 2004-949 du 6 septembre 2004).

■ **Préparer la découverte, à l'école, des systèmes de croyance et de la tolérance (proposition 10, 2003)**

Cette proposition ainsi que l'avis sur la laïcité formulé par la Défenseure en novembre 2003, n'a malheureusement pas été retenue. La loi du 15 mars 2004 interdisant le port ostensible de signes religieux au sein de l'école publique, complétée par une circulaire d'application du 18 mai 2004 est appliquée depuis l'automne 2004. L'institution du Défenseur des Enfants, tout comme le Comité des droits de l'enfant de l'Onu, avait contesté le recours à la voie législative sur cette question.

■ Depuis son premier rapport, en 2000, la Défenseure des Enfants a insisté à maintes reprises sur le fait que « **les mineurs étrangers isolés doivent être considérés comme**

des mineurs en danger », qu'elle souhaitait « **la suppression du recours aux zones d'attente pour les mineurs étrangers** » et elle a réitéré en 2001, 2002 et 2003, la proposition « **d'ouvrir l'accès aux formations par apprentissage aux mineurs étrangers présents sur le territoire** ».

Le plan de modernisation de l'apprentissage présenté le 3 mars 2004 par le gouvernement prévoit d'ouvrir l'apprentissage à de nouveaux publics, chaque apprenti devant pouvoir suivre un parcours personnalisé. Ce plan ne fait toutefois pas mention dans les nouveaux publics visés, d'une ouverture aux mineurs étrangers. Le gouvernement a néanmoins manifesté son intérêt à régler ce problème par la voie réglementaire ou législative.

Par ailleurs, le Comité européen pour la prévention de la torture dans son rapport sur l'inspection des zones d'attente pour étrangers de l'aéroport de Roissy, rendu public à la fin de 2003, dénonce plusieurs allégations de mauvais traitements et réclame une amélioration de la situation sanitaire de ces lieux. Le Comité des droits de l'enfant de l'Onu a également critiqué la France sur cette question.

■ **Lancer un plan d'urgence pour l'accueil des enfants handicapés privés de prise en charge adaptée, aujourd'hui en situation sinistrée. Doter tous les établissements spécialisés dans l'accueil d'enfants handicapés d'enseignants spécialement formés pour ce faire (propositions 5 et 6, 2003)**

Une circulaire commune aux ministères de la Santé et des Affaires sociales du 26 janvier 2004, adressées aux directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales indique les priorités en matière de santé et d'action sociale. Cette « directive d'action nationale » invite à « améliorer le fonctionnement des Commissions départementales d'éducation spécialisée (CDES) ».

Dans son rapport 2004, le **Médiateur de l'Éducation nationale** souligne de son côté les difficultés d'intégration des enfants handicapés dans le système scolaire. Il relève une augmentation des réclamations des parents concernant l'accueil des enfants handicapés. Il note aussi que « les éducateurs ne sont pas toujours préparés à accueillir un élève handicapé » et dénonce « l'attitude excessivement rigide des services académiques ».



La circulaire du 15 juillet 2004 apporte des précisions sur le recrutement des assistants d'éducation et des auxiliaires de vie scolaire. La très grave insuffisance de l'accueil des enfants handicapés dans des établissements adaptés ou dans des écoles classiques demeure néanmoins un problème crucial dans notre pays. La nouvelle loi portant sur cette question est très attendue et relève de l'urgence nationale.

■ La Défenseure des Enfants a constamment manifesté son souci de conforter tous les moyens de lutte contre toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants, de forger des outils nouveaux et adaptés pour y contribuer, de veiller à leur application et de protéger et soutenir durablement les victimes. La Défenseure estimait qu'il convenait d'adopter une démarche très offensive sur ces sujets.

La loi Perben du 9 mars 2004, relative à la « lutte contre la délinquance sexuelle et la protection des mineurs » vise à mieux protéger les mineurs par un meilleur contrôle des professionnels travaillant à leur contact.

La loi stipule donc que les infractions sexuelles ne peuvent être exclues du casier judiciaire (bulletin 2) et elle étend l'accès à ce bulletin aux administrations chargées du contrôle de l'exercice de l'activité professionnelle ou sociale (par exemple, des personnes ou des établissements recevant des mineurs) et aux organismes publics ou privés exerçant une activité culturelle, éducative, sportive, sociale auprès des mineurs.

La même loi prévoit que la corruption de mineurs et la diffusion, l'enregistrement, la transmission d'images pédopornographiques voient les peines aggravées si ces infractions ont été commises en bande organisée.

Il demeure que la loi de 1998 sur l'enregistrement vidéo des victimes d'agressions sexuelles reste très insuffisamment appliquée.

■ En 2002, la Défenseure avait proposé d'adapter la formation et le statut des médecins de l'enfance et de l'adolescence, et également, de reconnaître le droit à l'expression des enfants hospitalisés

En ce qui concerne la première proposition, la constitution d'une société savante de « Médecine de l'adolescent » est en cours.

Quant au droit des malades (loi du 4 mars 2002), tout patient pouvant désormais consulter son dossier, le décret concernant l'accès direct au dossier médical rappelle que « l'information fait partie de la relation de soin ». Il précise que « la tenue du dossier doit permettre de répondre à toute demande de consultation » et précise également les modalités de demande, de remise, les délais. Pour les mineurs, les titulaires de l'autorité parentale peuvent avoir accès au dossier. Lorsque le mineur fait lui-même une demande, il « a droit à une information et à participer à la prise de décision le concernant d'une manière adaptée à son degré de maturité ».

Dans cet esprit, la Défenseure se félicite de la circulaire du 29 mars 2004 (direction des Hôpitaux et de l'Organisation des soins) relative à l'organisation des soins en oncologie pédiatrique. Au niveau régional, les agences régionales d'hospitalisation identifient un ou plusieurs centres de oncologie pédiatrique en fonction des différents critères. Un réseau de oncologie pédiatrique est formalisé au niveau de chaque région. Des missions d'expertises nationales ou interrégionales seront confiées à certains de ces centres. Leurs critères seront définis par l'Institut national du cancer.

La Défenseure avait également émis des recommandations afin de développer les médicaments pédiatriques. Après une large consultation publique menée par les autorités sanitaires sur ce thème en 2004, plusieurs projets ont vu le jour : notamment la création d'un comité pédiatrique : tout nouveau médicament devrait obtenir l'accord de ce comité pour les investigations pédiatriques ; la création d'un nouveau type d'autorisation de mise sur le marché pour des médicaments anciens concernant leurs indications et leur présentation spécifiques pour les enfants. Enfin, un réseau européen de recherche clinique pédiatrique serait mis en place.

■ Analysant les difficultés de la pédopsychiatrie, la Défenseure des Enfants, dès 2001, avait formulé plusieurs propositions. Plusieurs ont été suivies d'effet

Les analyses de la Défenseure ont à nouveau été partagées. C'est l'Igas qui, en 2004, dans son rapport sur la prévention et la prise en charge des adolescents et des jeunes adultes souffrant de troubles psychiatriques (soit un jeune sur huit âgés de 15 à 25 ans) note, entre autres, des difficul-



tés dans la continuité des soins et plaide pour une collaboration renforcée entre des secteurs différents : psychiatrie, médicosocial, juridique, éducatif. L'Igas estime également que les plus rétifs à cette collaboration sont les services de l'Ase et de la PJJ, elle préconise de développer un réseau autour « d'objectifs concrets à partir des besoins des malades ». La Défenseure des Enfants maintient que, pour remédier à la pénurie criante de prises en charge en pédopsychiatrie, des psychologues cliniciens disposant d'un titre homologué devraient pouvoir effectuer de telles prises en charge, remboursées par la Sécurité sociale, sur prescription d'un médecin.

■ La Défenseure avait émis plusieurs recommandations dans ses rapports de 2001, 2002 et, bien entendu dans ce rapport 2004, concernant la formation des travailleurs sociaux

Une circulaire commune aux ministères de la Santé et des Affaires sociales du 26 janvier 2004, adressée aux directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales dresse parmi ses priorités celle de la formation des travailleurs sociaux. Elle appelle à préparer la décentralisation des formations sociales dans les régions (voir p. 114).

La Défenseure des Enfants, s'est rendue à Périgueux pour la création du diplôme universitaire : « Adolescents, comprendre et agir », mis en place à l'IUT de Périgueux (université de Bordeaux IV). Ce diplôme universitaire est l'une des concrétisations des propositions clés du rapport d'activité 2002 de l'Institution qui avait déploré à plusieurs reprises que les divers spécialistes de l'adolescence ne puissent que difficilement échanger entre eux et établir une vision commune de cette période et de ses enjeux. Ce diplôme qui s'adresse à différents professionnels devrait donc y remédier.

D'autre part, un nouveau diplôme d'études supérieures d'université « Droits de l'enfant et pratiques professionnelles » a été ouvert en septembre 2004 à l'université de Paris VIII, afin d'aider les professionnels à prendre en compte les droits de l'enfant au sein des institutions éducatives et sociales.

■ PARTICIPATION À DES GROUPES DE TRAVAIL

- Conseil scientifique du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée ;
- Commission de classification des œuvres cinématographiques ;
- Commission nationale consultative des droits de l'homme et ses sous-commissions ;
- groupe de travail du Conseil de la médiation familiale ;
- forum des droits sur internet ;
- groupe de travail consacré à l'amélioration des aides apportées aux enfants fugueurs ou disparus et à leurs familles, initié par le ministre de la Justice et le ministre délégué à la Famille ;
- groupe de travail animé par la délégation interministérielle à la famille sur l'assiduité scolaire ;
- groupe de travail consacré aux mineurs étrangers et à la prostitution sous l'égide du tribunal pour enfants de Paris ;
- groupe de travail concernant la sécurité des mineurs initié par le ministère de l'Intérieur ;
- Groupe de travail « Sport, adolescent, famille » animé par la délégation interministérielle à la famille.

Lors des débats concernant la laïcité à l'école, la Défenseure des Enfants, en novembre 2003, a fait connaître son avis. Il ne lui semblait pas que l'édiction de normes concernant le port d'insignes religieux relève de la voie législative.

■ PRÉCONISATIONS ET AVIS DE LA DÉFENSEURE

La Défenseure des Enfants a rendu, en janvier 2004, au ministre de la Justice un avis relatif au projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

La Défenseure des Enfants a estimé tout à fait opportunes et conformes au souci de protection de l'enfance les modifications concernant le fichier des auteurs d'infractions sexuelles et les conditions dans lesquels il pourrait être



consulté, ainsi que la réforme permettant aux fonctionnaires de la Jeunesse et des Sports (et aux organismes habilités) de pouvoir vérifier les antécédents des candidats à l'encadrement des mineurs. En revanche, elle s'est montrée critique sur le projet d'allongement à trente ans de la durée pendant laquelle, après leur majorité, les mineurs qui auraient été victimes d'agressions sexuelles pourront porter plainte, tant il est difficile de réunir des preuves et des témoignages aussi longtemps après les faits. Si l'accompagnement des victimes n'était pas radicalement modifié et amélioré par rapport à la situation actuelle, dans la majorité des cas, ces plaintes risquaient de se traduire par des refus d'instruction, des non-lieux, sans explications aux victimes, dont les épreuves seraient alors niées une seconde fois. Il lui semblait absolument nécessaire de prévoir un véritable accompagnement par l'institution judiciaire des personnes qui porteraient plainte. La loi a désormais fixé ce délai à vingt ans.

La Défenseure des Enfants a désapprouvé, d'autre part, l'allongement de la garde à vue des mineurs pouvant aller jusqu'à 96 heures dans tous les dossiers où seraient mis en cause des mineurs et des majeurs et a considéré que cette mesure allait en sens inverse des engagements pris par la France en ratifiant la Convention internationale sur les droits de l'enfant. La privation de liberté des mineurs doit être « une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi brève que possible » (article 37 de la Convention). Elle reconnaissait toutefois l'intérêt que la présence de l'avocat pour les mineurs soit garantie dès la première heure de garde à vue.

La Défenseure des Enfants et le Médiateur de la République ont adressé au garde des Sceaux une proposition de réforme relative aux modalités de retranscription des reconnaissances de paternité.

En effet, plusieurs affaires récentes ont montré les lacunes des modalités actuelles de reconnaissance de paternité et les risques graves pour les enfants qui pouvaient en découler. La Défenseure des Enfants et le Médiateur de la République ont donc adressé au garde des Sceaux une proposition de réforme afin que puisse être créé un registre national des reconnaissances de paternité pour les enfants dont le lieu de naissance est inconnu du père.

Les dossiers collectifs

1 La France défend son action devant le Comité de l'Onu

L'une des dispositions les plus fondamentales de la Convention internationale sur les droits de l'enfant est, à n'en pas douter, l'article qui prévoit le mécanisme visant à en faire respecter les dispositions par les États signataires. Pour ce faire, la Convention a prévu que les États, deux ans après la ratification de ce traité par leur Parlement, présentent au Comité des droits de l'enfant des Nations unies un premier rapport sur la manière dont ils le respectent, et, par la suite, tous les cinq ans. Après avoir examiné ces rapports, le Comité des droits de l'enfant élabore des recommandations destinées non seulement à l'État en cause mais aussi à l'assemblée générale de l'Onu.

C'est à ce processus que la France s'est conformée en 2004, avec un fort retard. Le précédent rapport de la France avait été soumis, en effet, dix ans auparavant, en 1994, avec deux ans de retard, la France ayant ratifié la Convention en 1990. Celui de 2004, remis en 2002, marque donc, lui aussi, un nouveau retard. La France n'aura ainsi soumis, en quatorze ans, que deux rapports et non trois.

Il convient d'ajouter que le Comité des droits de l'enfant accuse lui aussi du retard dans l'examen des rapports périodiques des États, étant donné que la Convention fait à présent l'objet d'une ratification quasi universelle, ce qui explique le très grand nombre de rapports soumis à son appréciation. Telle est la raison pour laquelle les Nations unies ont, en 2003, fait passer le nombre des experts indépendants membres du Comité de dix à dix-huit.

Le processus prévoit que, quelques mois avant la présentation de la situation des droits de l'enfant dans le pays en cause par le gouvernement, le Comité des droits de l'enfant entende à huis clos les autorités indépendantes de



défense des droits de l'enfant lorsqu'elles existent dans le pays, ainsi que des associations spécialisées dans les droits de l'enfant. Claire Brisset, ainsi que plusieurs membres de son équipe, dont le secrétaire général de l'Institution, Patrice Blanc, se sont donc rendus dans ce but à Genève, en février 2004. Ont été entendus au cours de cette présession, outre la délégation du Défenseur des Enfants, Jean-Pierre Rosenczweig, président de « Défense des Enfants International », ainsi que des membres de l'association Enfants-Droits (Marseille).

L'objet de cette présession est de présenter au Comité des droits de l'enfant un panorama portant sur le respect des dispositions de la Convention, de manière à fournir des éléments aux membres du Comité. Le Défenseur des Enfants a donc pour cette raison élaboré son propre rapport à destination des dix-huit experts du Comité, rapport également remis aux autorités françaises et rendu public sur le site www.defenseurdesenfants.fr

■ Synthèse du rapport présenté par le Défenseur des Enfants au Comité des droits de l'enfant des Nations unies

Ce document s'appuie sur les travaux menés par l'Institution depuis la nomination de Claire Brisset comme Défenseur des Enfants en mai 2000. Il prend en compte les milliers de plaintes reçues par l'Institution émanant de parents, d'enfants, d'adolescents eux-mêmes ou d'associations qui signalent des situations problématiques, individuelles ou collectives. Il reprend les thèmes analysés par l'Institution au fil des années.

L'équipe du Défenseur a souligné devant le Comité des droits de l'enfant que l'immense majorité des 13,5 millions de mineurs en France traverse sans problèmes les années d'enfance et d'adolescence. Ils vivent dans un pays économiquement développé, épargné par la guerre, où leur santé est protégée, leur éducation assurée, leur voix généralement entendue. L'évolution de la législation tend le plus souvent à mettre les règles de droit françaises en conformité avec la Convention sur les droits de l'enfant. Un très important travail législatif a été mené en ce sens depuis 1990, date à laquelle la France a ratifié la Convention.

Mais d'importants problèmes subsistent. Certaines catégories d'enfants sont dans des situations de grande fragilité

et les mesures prises pour un meilleur respect de leurs droits sont insuffisantes, voire, dans certains cas, vont à contre-sens de leur intérêt.

La notion même de Droits de l'Enfant est-elle véritablement acquise en France ?

Des progrès très importants ont permis de mieux faire connaître et respecter la Convention et la notion de droits de l'enfant avec la création d'un Défenseur des Enfants (loi du 6 mars 2000) et le développement dans tout le pays d'actions de promotion de la Convention. La création de délégations parlementaires aux Droits de l'enfant dans les deux assemblées parlementaires adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en février 2003 reste à être votée par le Sénat avant de devenir une réalité, une réalité très attendue.

Mais, bien que le Conseil d'État ait reconnu que plusieurs articles de la Convention étaient applicables directement par les tribunaux administratifs, la Cour de cassation refuse toujours de la considérer comme d'application directe par les tribunaux de l'ordre judiciaire. Un tel conflit d'interprétation au sommet des instances juridictionnelles françaises est, bien entendu, en soi, très problématique.

Des inégalités devant la loi

La Constitution française modifiée le 3 mars 2003, précise que désormais la République est « décentralisée ». La gestion par les départements de la politique de soutien à l'enfance – antérieure à cette réforme constitutionnelle – permet, sans aucun doute, une meilleure proximité mais est aussi source d'inégalités géographiques. Les garanties nécessaires pour assurer aux enfants une protection d'égale qualité quel que soit le département de leur résidence n'apparaissent pas suffisantes d'autant qu'un outil de coordination, d'échange de bonnes pratiques et de contrôle des actions de l'Aide sociale à l'enfance menées par les départements n'a pas été mis en place (voir p. 146).

Les enfants exposés à la violence des adultes

En matière de lutte contre la violence et l'exploitation sexuelle, des améliorations récentes ont été apportées : création du délit de recours à des prostituées âgées de 15 à 18 ans, amélioration des conditions d'accueil, d'audition et d'accompagnement des victimes d'agressions sexuelles notamment. Toutefois la protection des prostitués mineurs



reste très insuffisante et le délai de traitement des dossiers d'agressions sexuelles demeure excessif.

Les enfants et adolescents sont encore, d'autre part, soumis à des violences invisibles, fessées et claques ou humiliations parfois considérées comme des méthodes éducatives par les familles voire par les enseignants et éducateurs. La Défenseure des Enfants estime prématuré de légiférer sur les châtiments corporels en famille avant qu'ait été menée une enquête épidémiologique sur ce phénomène en France et qu'une vaste campagne d'information et de sensibilisation ait été organisée à l'échelle du pays sur ce sujet.

Elle souligne par ailleurs le nombre très inquiétant de décès de jeunes enfants des suites de maltraitance grave (entre trois et six chaque semaine).

Les mineurs sont, sur un autre plan, peu protégés des messages et images à caractère violent ou pornographique diffusés par le cinéma, internet, la radio, les jeux vidéos, les publications. Les différents mécanismes de contrôle fonctionnent mal sur ce point et la Défenseure des Enfants préconise la mise en place d'une autorité indépendante « plurimédia » chargée de veiller à protéger les enfants de ce type d'agressions. Toutefois, la Commission qui permet de classer les œuvres de cinéma (interdiction aux moins de 12 ans, de 16 ou de 18 ans) vient d'être réformée de telle manière qu'elle devrait agir beaucoup plus efficacement à l'avenir.

L'accueil des très jeunes enfants

L'accueil collectif des petits enfants (crèches, accueil familial rémunéré) est largement insuffisant en nombre et, parfois, en qualité. Cette insuffisance explique en partie que 35 % des enfants de moins de trois ans soient scolarisés dans des conditions d'accueil (nombre d'enfants par classe, formation des enseignants, respect des rythmes de développement des enfants) généralement négatives pour eux. En d'autres termes, l'accueil des très jeunes enfants en France doit être considérablement amélioré, notamment par une augmentation considérable du nombre de crèches et par la multiplication des structures de type jardins d'enfants qui assurent la transition entre la crèche et l'école maternelle.

Le droit des enfants de parents séparés

L'enfant peut être autorisé par le juge aux affaires familiales à établir des relations avec des tiers, de même qu'il doit

conserver des relations avec ses deux parents : ceci constitue un progrès notable. La protection contre les enlèvements transfrontaliers d'enfants de parents séparés est améliorée : notification sur le passeport de chaque parent que l'enfant ne peut sortir du territoire sans l'accord de l'autre parent, spécialisation des juridictions, accord de collaboration, en novembre 2002, entre les ministres européens.

Toutefois, il reste que lors de la séparation des parents, l'enfant qui le demande n'est pas toujours entendu par le juge aux affaires familiales. La loi prévoit en effet que le juge « peut » entendre l'enfant sans y être formellement tenu. La loi sur le divorce adoptée en 2004 n'a pas modifié cette situation. La Défenseure des Enfants avait expressément demandé que la loi rende cette audition obligatoire, sauf exceptions très précises (âge de l'enfant, conditions particulières) et que l'enfant, à titre exceptionnel, puisse faire appel de ce refus. Elle n'a pas été entendue sur ce point.

Le maintien des liens entre l'enfant et sa famille dans le cadre des mesures de protection

Grâce à l'audition des parents par le juge, à l'accès des familles et de l'enfant à leur dossier, à la réduction des délais de traitement des appels, les mesures d'« assistance éducative » (mesures de protection lorsque l'enfant est en danger) se sont rapprochées des règles de la Convention. Pourtant, en cas de placement de l'enfant ou d'incarcération d'un parent, le maintien des liens entre parent et enfant rencontre encore des difficultés. Les pratiques des services sociaux varient selon les lieux et les intervenants.

Les enfants en situation de conflit avec la loi

Il est à déplorer que le droit pénal des mineurs tende actuellement à abandonner la primauté de l'éducatif au profit du répressif. Par ailleurs, les mesures éducatives subissent d'importants retards de mise en place et les alternatives à l'incarcération demeurent encore beaucoup trop rares, de même que les aménagements de peine (prison du week-end, peines de substitution par exemple). Enfin, la toute récente législation rend possible que des adolescents soient retenus en garde à vue durant quatre jours avant toute mise en examen, ce qui est tout à fait excessif.

Quant aux mineurs incarcérés, leurs conditions de détention restent encore trop souvent éloignées des exigences de la Convention. Ainsi, au sein de la prison, beaucoup ne



peuvent bénéficier d'une assistance juridique lorsqu'ils comparaissent devant les instances disciplinaires pénitentiaires car ils dépendent alors de leurs parents souvent peu enclins à les aider dans cette situation. D'autre part, il est courant que deux détenus mineurs soient placés dans la même cellule pour de longues périodes. Enfin, le principe de la séparation stricte des mineurs et des majeurs n'est pas partout respecté, même si d'importants progrès ont été réalisés sur ce point.

Un point positif est également à noter : le Défenseur des Enfants peut saisir directement la Commission nationale de déontologie de la sécurité (autorité indépendante qui veille au respect de la déontologie par les forces de sécurité publiques et privées) ce qui a conduit cette commission à intervenir plusieurs fois à la suite de plaintes formulées par des mineurs auprès du Défenseur pour de mauvais traitements allégués par des mineurs de la part de forces de sécurité.

Les mineurs étrangers

De nombreux mineurs étrangers, isolés ou non, subissent des discriminations. Le regroupement familial est soumis à des conditions restrictives et longues ; il exclut les « sans papiers », même régularisés. Les mineurs en situation irrégulière ne peuvent accéder aux formations en apprentissage, malgré les demandes exprimées par le Défenseur des Enfants à maintes reprises.

L'acquisition de la nationalité française par des mineurs étrangers est rendue plus difficile par la loi sur l'immigration (novembre 2003) qui oblige un enfant étranger isolé à résider cinq ans en France ou trois ans lorsqu'il est confié au service de l'Aide sociale à l'enfance et non plus une année, avant de faire cette demande.

Les enfants handicapés, oubliés du droit à l'éducation

La condition de milliers d'enfants handicapés (de 6 à 15 000) privés de tout droit à l'éducation est en contradiction flagrante avec la Convention. La Défenseure des Enfants a appelé à un plan d'urgence pour accueillir ces enfants privés de prise en charge adaptée en replaçant leurs besoins éducatifs au centre du processus de prise en charge afin de mettre fin au « désert éducatif » dont tant d'enfants handicapés souffrent encore. Plusieurs milliers d'entre eux, en effet, restent au domicile des leurs parents, faute de structures adaptées propres à les accueillir, d'autres sont envoyés en

Belgique, faute d'institutions en France, d'autres enfin sont placés dans des institutions où l'accent est mis exclusivement sur leurs besoins sanitaires, au détriment de leurs besoins éducatifs.

Les enfants suivant un traitement médical

Désormais, et à juste titre, l'avis de l'enfant (capable de discernement) est pris en considération s'il doit suivre un traitement médical lourd. Cette loi de 2002 sur les droits des malades constitue une avancée notable.

Une mineure peut demander une interruption volontaire de grossesse sans l'accord des titulaires de l'autorité parentale et sans qu'ils en soient informés, à la condition qu'elle soit accompagnée d'un adulte référent.

Les enfants nés « sous X » (accouchement anonyme)

La loi sur l'accès aux origines personnelles (22 janvier 2002) réforme les conditions de naissance anonyme. Mais elle ne fait qu'« inciter » la mère à laisser son identité lorsqu'elle a décidé d'abandonner l'enfant : elle ne peut donc pleinement garantir à l'enfant la connaissance ultérieure de ses origines, ce que la Défenseure des Enfants a publiquement regretté au moment de l'adoption de cette loi.

Les enfants adoptés

Le droit français respecte globalement l'intérêt supérieur de l'enfant sur cette question. Cependant, la diversité d'application des textes relatifs aux procédures d'agrément des parents adoptifs selon les départements aboutit à des disparités évidentes et incompréhensibles sur le territoire (voir p. 161). Les procédures d'enquête sociale préalable à l'agrément sont, d'autre part, souvent mal ressenties par les futurs parents, notamment parce que ceux qui les réalisent sont souvent insuffisamment formés. Enfin, les consulats de France à l'étranger ne sont pas toujours équipés pour faire face à l'importante demande de soutien exprimée par les parents.

Le Premier ministre a, en janvier 2004, exprimé son souhait de voir de tels problèmes mieux résolus.

En Polynésie française, les adoptions restent bloquées à cause de l'incertitude juridique sur l'autorité responsable de la procédure (lire le rapport du Défenseur des Enfants de 2003).



Une inquiétude subsiste enfin sur le fonctionnement de certaines adoptions internationales qui peuvent donner lieu à des irrégularités, notamment au versement de sommes « indues ».

La laïcité, une valeur d'intégration, non d'exclusion

Dans un avis rendu en novembre 2003, la Défenseure des Enfants rappelait son attachement au principe de la laïcité, tel qu'il figure dans la Constitution de la V^e République. Elle exprimait également son opposition à voir ce principe constitutionnel réaffirmé par une loi « interdisant le port de signes religieux à l'école », loi néanmoins adoptée par le Parlement en 2004, cette question relevant, à son sens, d'instructions ministérielles.

Cette position de principe reposait sur plusieurs fondements. En premier lieu, il paraît difficilement évitable qu'une telle loi ne paraisse électivement orientée à l'encontre d'une communauté, en l'occurrence la communauté musulmane, qui compte en France plusieurs millions de personnes, même si le texte ne la nomme pas. En second lieu, la Convention sur les droits de l'enfant prévoit dans son article 14 que les enfants ont droit à « la liberté de pensée, de conscience et de religion ». En troisième lieu, les enfants ont bien entendu un droit inaliénable à l'éducation : que deviendront les jeunes filles exclues du système scolaire si aucun établissement ne veut les accueillir ?

Réponse inadéquate à une question réelle, celle de la neutralité de l'école, réponse inappropriée qui risque d'acheminer les adolescentes exclues vers les écoles confessionnelles, et ce au nom de la laïcité, réponse qui fait bon marché, enfin, des principes de tolérance qui fondent, précisément, la laïcité.

■ Le 2 juin 2004, le **Comité des droits de l'enfant**, sous la présidence de Monsieur Jaap Dœk (Pays-Bas), a **auditionné les représentants de la France**, conduits par M^{me} Marie-Josée Roig, ministre de la Famille et de l'Enfance. Cette dernière a tout d'abord rappelé que les principales évolutions de la décennie écoulée visent à implanter plus profondément encore en France la notion des droits de l'enfant dans la législation comme dans la pratique.

Le respect et la promotion des droits de l'enfant ont été davantage inscrits dans la loi et dans la pratique par la consécration du 20 novembre de chaque année comme « Journée

nationale des droits de l'enfant », par l'instauration d'une conférence annuelle de la famille présidée par le Premier ministre (1994) puis par la création d'une institution indépendante chargée de veiller au respect des droits de l'enfant, le Défenseur des Enfants (2000).

La lutte contre les mauvais traitements avait déjà été renforcée par la loi de 1989 qui avait institué un numéro vert « Enfance maltraitée » (le 119). Puis la loi de 1998 a instauré l'enregistrement vidéo des enfants victimes de violences sexuelles et, plus récemment a été créé un Observatoire national de l'enfant en danger.

La participation des mineurs à la vie de la cité a été renforcée par la création en 1994 du Parlement des Enfants puis par des conseils de la jeunesse et des conseils de la vie lycéenne.

L'amélioration du droit de la famille a notamment permis d'instaurer l'égalité successorale des enfants quelle que soit leur filiation (2001), posé le principe de l'autorité parentale conjointe quelle que soit la situation matrimoniale du couple (2002), renforcé la possibilité de l'accès à leurs origines des personnes nées d'un accouchement secret sans pour autant supprimer ce dernier (2002), amélioré la loi sur le divorce en dédramatisant les conditions de la rupture (2004).

L'amélioration concrète de la vie des familles est recherchée par l'établissement de différentes structures de soutien à la parentalité, par la lutte contre l'exclusion et les discriminations, par l'amélioration des prestations financières permettant une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, enfin par l'instauration d'un congé paternel de onze jours lors de la naissance de chaque enfant.

L'adoption demeure un point que la France cherche à améliorer : les adoptions nationales étant désormais relativement rares, les candidats à l'adoption se tournent nombreux vers l'étranger. Le gouvernement français prendra des mesures visant à améliorer les conditions de l'adoption internationale, a annoncé M^{me} Roig. (Ce rapport introductif est consultable sur le site www.famille.gouv.fr)

Après avoir entendu le discours de M^{me} Roig, qui venait compléter le rapport remis par la France en 2002, **M. Hatem Kotrane (Tunisie) rapporteur de la situation de la France devant le Comité des droits de l'enfant, a ensuite présenté son analyse des droits de l'enfant en France.**



Après avoir souligné que la tradition française de vigilance sur les droits de l'homme ne pouvait que bénéficier aux droits de l'enfant, M. Kotrane, a affirmé que des progrès importants étaient néanmoins attendus pour assurer la pleine reconnaissance de ces droits et a demandé au gouvernement français quelles suites il entendait donner aux recommandations émises par le Défenseur des Enfants. Au cours du débat qui a suivi, M. Kotrane et plusieurs experts dont le président du Comité ont soulevé nombre de questions auxquelles la délégation française a apporté des réponses, notamment sur la décentralisation, sur la question de la laïcité, sur justice des mineurs, sur la situation des enfants étrangers, sur les Dom-Tom, sur la parole de l'enfant, etc. L'on trouvera une synthèse de cette journée de débat sur le site : www.unhchr.ch.

■ Deux jours plus tard, le 4 juin 2004, **le Comité des droits de l'enfant a rendu ses commentaires sur la situation des droits de l'enfant en France et formulé ses recommandations**. L'on en trouvera ci-après la synthèse. (L'intégralité de ce texte est consultable sur le site www.defenseurdesenfants.fr)

Les recommandations à la France

En introduction, le Comité a regretté le retard avec lequel la France a rendu son rapport mais salué la présence de la ministre à la tête de la délégation française. Il a aussi salué nombre d'initiatives législatives positives récentes, parmi lesquelles l'établissement d'un Défenseur des Enfants. Il a regretté que la France maintienne les réserves qu'elle avait formulées lors de la ratification de la Convention en 1990, notamment sur les droits des minorités. Le Comité a estimé que la philosophie de la Convention n'était pas suffisamment perçue par l'ensemble des professionnels qui sont en contact avec les enfants.

Le Comité demande instamment à la France de respecter la Convention dans toutes ses dispositions de droit interne et en particulier de rendre cette dernière applicable directement par les tribunaux de l'ordre judiciaire. Il demande également à la France de poursuivre ses efforts d'information systématique, en particulier en direction des professionnels de l'enfance, des magistrats des avocats, des professionnels de santé et d'éducation.

L'égalité devant la loi, la décentralisation

Le Comité exprime sa préoccupation devant la multiplicité des acteurs de la politique de l'enfance, notamment au niveau des départements, et déplore leur manque de coordination. Il souligne l'inégalité devant la loi ainsi induite, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer.

Il demande instamment à la France d'établir un organisme chargé de la coordination entre l'État et les départements y compris d'outre-mer, de manière à éliminer les disparités. Cet organisme devrait être doté de moyens humains et financiers suffisants pour mener à bien une telle tâche.

La situation en Guyane demeure profondément dégradée sur de nombreux points : santé, scolarité, vie de famille, aides apportées aux parents, comme la Défenseure des Enfants l'avait déjà relevé dans son rapport de 2002. La mise en place, en 2002, d'un groupe de coordination départemental de protection de l'enfance s'efforce progressivement de combler les manques manifestes mais le travail à accomplir est considérable.

La population de la Guyane est très jeune ; elle est traversée de flux migratoires considérables, mal dénombrés, venant du Surinam, du Brésil, d'Haïti pour l'essentiel. Ces conditions pèsent sur les structures scolaires et sociales qui paraissent jusqu'alors peu à même d'apporter des réponses suffisantes. Les difficultés sont particulièrement concentrées dans des zones intérieures peu accessibles.

En matière de scolarité

Plusieurs milliers d'enfant, notamment issus de l'immigration des pays limitrophes vivant en famille ou isolés, ne sont pas scolarisés faute de classes en nombre suffisant. Les structures administratives ne parviennent pas à les dénombrer précisément. De plus, l'enseignement n'est pas adapté à beaucoup de ces élèves qui ne parlent pas le français.

La construction et l'équipement des classes d'écoles primaires restent ralentis ; beaucoup n'étaient pas terminés à la rentrée scolaire de 2004 ou fonctionnaient sans tables ni chaises. Cette pénurie pousse les établissements à choisir, malgré eux, quels groupes d'enfants seront scolarisés. Par exemple, accueillir une classe de CE1 afin d'établir une continuité d'enseignement quitte à faire attendre des enfants entrant au CP.

De même, les logements des enseignants restent inachevés parfois longtemps après la rentrée, obligeant ceux-ci à des hébergements extrêmement précaires.

En matière de transports

Les efforts en cours pour désenclaver des territoires par la construction de routes sont trop récents pour avoir porté leurs fruits, compte tenu du retard considérable de ces équipements et certaines localités de l'intérieur restent encore totalement dépendantes du transport aérien pour l'approvisionnement, les soins de santé, les échanges.



Comme la majorité des transports de personnes et de marchandises, nombre de transports scolaires s'effectuaient en pirogue jusqu'à ce qu'ils risquent d'être interrompus, par décision du conseil général, pour des raisons de sécurité. Dans les zones où des routes existent, le coût des transports scolaires par bus est élevé (environ 100 € par an et par enfant) et inabordable pour de nombreuses familles compte tenu des faibles ressources de la plupart de la population (plus de 15 % touchent le RMI) ; et plus encore lorsqu'il s'agit d'une famille en situation d'immigration irrégulière qui ne bénéficie pas d'aides sociales.

L'organisation des transports contraint les enfants à des rythmes de vie et d'alimentation épuisants. Ils partent de chez eux tôt le matin, très peu nourris avant de partir, pour plusieurs heures de transport, au déjeuner ils n'ont pas toujours accès à une cantine – soit qu'elle n'existe pas, soit qu'ils ne puissent pas la payer – et ne prennent donc qu'un repas quotidien le soir.

En matière d'aides sociales

Le nombre de familles dont l'un des parents est en situation irrégulière, en général la mère, est très élevé. Les allocations familiales étant servies au père lorsqu'il est dans une situation administrative régulière, cela rend la femme totalement dépendante et la laisse, ainsi que les enfants, dans une situation de grande précarité en cas de séparation du couple. La tutelle aux prestations familiales n'existe pas et, de toute façon, ne pourrait être appliquée à ces femmes qui n'ont pas de titre de séjour.

Aux effets croissants de la violence et de la pauvreté : nombre considérable de grossesses de très jeunes adolescentes et des agressions sexuelles, errances d'adolescents étrangers isolés, exacerbation des comportements violents des adultes comme des jeunes, il n'est donc apporté que des réponses lacunaires. Les conditions de protection des enfants apparaissent manifestement défailtantes. Il apparaît, pour conclure, que la situation des enfants en Guyane française se soit encore aggravée depuis 2002.

Laïcité et principe de tolérance

Le Comité souligne le fait que le principe de laïcité figure dans la Constitution française. Il exprime sa préoccupation à l'égard de la nouvelle législation sur le port d'insignes religieux dans les établissements scolaires, redoutant qu'elle ne soit contre-productive et ne porte atteinte aux principes de non-discrimination et d'accès de tous les enfants à la scolarisation. Il se réjouit qu'une telle loi doive faire l'objet d'une évaluation un an après son entrée en vigueur.

Le Comité demande à la France de suivre très attentivement l'application de cette loi sous l'angle des droits de l'enfant, de telle sorte qu'aucun élève ne se trouve privé de son droit à l'éducation ou marginalisé.

Responsabilités pénales

Le Comité est préoccupé de constater que la France – qui se fonde sur la notion de discernement – n'établisse pas d'âge minimal pour la responsabilité pénale, malgré les dispositions expresses de la Convention sur ce point. Il regrette de manquer d'information sur les enfants privés de liberté et exprime sa préoccupation devant l'évolution récente de la législation. Celle-ci, ajoute le Comité, favorise la répression au détriment des mesures éducatives, comme en témoigne l'extension de la possibilité de garde à vue de quatre jours pour les adolescents et de 24 heures pour les enfants de 10 à 13 ans. Le Comité s'inquiète d'un possible transfert à l'administration de la responsabilité des mineurs étrangers, ce qui ne laisserait au juge que des missions de répression.

Enfin, le Comité exprime la crainte de voir se détériorer les conditions de vie des mineurs incarcérés.

En conséquence, le Comité demande à la France d'établir un âge minimal pour la responsabilité pénale. Il lui demande également de consacrer une partie de son prochain rapport à la situation des mineurs incarcérés et à la détection de toute forme de mauvais traitement à des mineurs privés de liberté. Il insiste sur la nécessité de ne considérer la détention des mineurs que comme une solution de derniers recours, qui s'accompagne d'une attention toute particulière à la psychologie des jeunes et à leurs besoins de réinsertion. Enfin, il demande à la France d'être vigilante pour tout ce qui concerne la prévention de la délinquance, notamment en soutenant les familles et en éliminant les conditions qui favorisent les activités contraires à la loi.

Lutte contre les discriminations

Le Comité exprime sa préoccupation à l'égard de la situation des groupes les plus vulnérables, en France, notamment les immigrés et les étrangers. Il salue la création prochaine d'une autorité indépendante de lutte contre les discriminations. Mais il insiste sur le fait que de nombreux enfants continuent de vivre en France dans la pauvreté. Il regrette que les enfants de certaines minorités, par exemple la communauté tzigane, souffrent d'une discrimination de fait.

Sur les droits des enfants étrangers isolés, le Comité salue les efforts destinés à assurer leur représentation légale (les



« administrateurs *ad hoc* »), mais il est préoccupé qu'ils puissent être, dans certains lieux privatifs de liberté, mêlés à des adultes. Il critique enfin la pratique des refoulements extra-judiciaires de ces mineurs, avant toute évaluation de leur situation familiale. Il déplore enfin le recours à des procédés particulièrement inefficaces visant à la détermination de leur âge.

Le Comité recommande donc à la France d'accorder une priorité financière aux groupes les plus vulnérables de sa population. Il lui demande de maintenir une grande vigilance à l'égard de toute forme de discrimination et d'inclure dans son prochain rapport des informations portant sur ce sujet. Il lui demande d'accorder le bénéfice des allocations familiales aux enfants quelles que soient leurs modalités d'entrée sur le territoire.

Sur les enfants étrangers isolés, le Comité demande à la France de leur accorder la plénitude de leurs droits, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et du soutien psychologique. Il lui suggère d'adopter des méthodes modernes de détermination de l'âge des mineurs. Le Comité demande enfin à la France de lever la réserve qu'elle a formulée en ratifiant la Convention, réserve par laquelle la France déclare ne pas reconnaître sur son sol l'existence de minorités.

La parole de l'enfant

Le Comité félicite la France de ses efforts tendant à mieux prendre en compte la parole de l'enfant. Il s'interroge néanmoins sur le sens de l'expression « capable de discernement », craignant qu'elle ne conduise à des discriminations, d'autant que nombre de magistrats continuent à ne pas entendre les enfants. Le Comité regrette d'autre part la faiblesse des mécanismes tendant à faire participer les enfants aux décisions prises dans le cadre scolaire.

Le Comité demande à la France de prendre réellement en compte le point de vue des enfants dans les situations qui les concernent, que ce soit au sein de la famille, de l'école, des institutions, des procédures administratives ou judiciaires. En particulier, il demande qu'un effort particulier soit entrepris sur cette question dans le domaine scolaire.

Maltraitance, châtements corporels

Le Comité félicite la France des mesures qu'elle a prises pour lutter contre les mauvais traitements contre enfants mais s'affirme extrêmement préoccupé par le nombre d'enfants qui meurent chaque semaine de suites de maltraitance. Il regrette profondément la faiblesse de l'application de la loi de 1998 sur l'enregistrement filmé des enfants victimes. Le Comité se félicite que la France considère les châtements corporels comme totalement inacceptables mais regrette qu'ils ne soient pas explicitement prohibés par la loi.

Le Comité recommande à la France de poursuivre ses efforts de lutte contre toute forme de mauvais traitements. Il lui demande de faire en sorte que la loi de 1998 sur l'enregistrement filmé des mineurs victimes soit pleinement appliquée. Il demande enfin à la France d'interdire par la loi les châtements corporels en famille, à l'école ou en toute autre institution et de promouvoir les formes non violentes de respect de la discipline.

Enfants handicapés

Le Comité estime que les efforts menés en faveur de l'intégration des enfants à l'école vont dans la bonne direction mais sont totalement insuffisants.

Le Comité demande à la France de passer en revue toutes ses pratiques dans ce domaine, de faire en sorte que tous les enfants handicapés aient accès à la scolarisation, en milieu ordinaire ou spécialisé, d'allouer à ce secteur des sommes réellement suffisantes, et de sensibiliser le grand public à cette cause.

Exploitation économique et sexuelle des enfants

Le Comité apprécie les efforts entrepris par la France pour la lutte contre l'exploitation des enfants au travail. Il reste cependant préoccupé de la persistance du travail clandestin des mineurs et déplore le fait que la lutte contre les réseaux d'exploitation économique ne soit pas assez vigoureuse. Les mêmes remarques valent dans le domaine de l'exploitation sexuelle des mineurs.

Le Comité recommande à la France de prendre des mesures vigoureuses pour démanteler les trafics d'enfants, en particulier les réseaux qui exploitent les mineurs étrangers. Dans le domaine de l'exploitation sexuelle, le Comité demande à la France d'entreprendre



une étude exhaustive sur le phénomène, d'intensifier sa coopération avec les pays d'origine des enfants, d'augmenter la protection et la réintégration sociale des victimes et de former tous les personnels qui travaillent dans ce domaine à une approche respectueuse des droits de l'enfant.

Adoption

Le Comité constate que les adoptions internationales sont, en France, majoritairement effectuées dans des pays qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye, et qu'elles le sont à titre individuel, sans recourir à des organismes agréés.

Le Comité regrette la situation qui prévaut en Polynésie française dans le domaine de l'adoption.

Le Comité demande que les adoptions internationales effectuées en France soient en totale conformité avec la convention de La Haye, ratifiée par la France. Il demande, pour ce qui concerne la Polynésie française, que des mesures soient prises qui permettent le plein respect des droits de l'enfant.

Accouchement anonyme

Le Comité regrette que la loi de 2002 ait maintenu pour la mère le droit de ne pas révéler son identité, ce qui est contraire à l'article 7 de la Convention.

Le Comité demande à la France de respecter la Convention, qui consacre pour l'enfant le droit, dans toute la mesure possible, de connaître ses parents, et ce dans un souci de non-discrimination et de respect de son intérêt supérieur.

Protection contre les messages et images violents

Le Comité est préoccupé par l'absence de dispositions d'ensemble qui permettent une véritable protection des mineurs à l'égard de tout matériel audio ou vidéo, ainsi que de publications qui, par leur violence ou leur pornographie, peuvent les blesser.

Le Comité recommande à la France de prendre les mesures qui s'imposent, et qui soient réellement efficaces, le cas échéant par la loi, pour protéger les enfants des effets de la violence et de la pornographie dans toute forme de média.

Âge au mariage

Le Comité renouvelle sa préoccupation concernant la différence d'âge auquel les garçons peuvent se marier (18 ans) et les filles (15 ans). Outre son aspect discriminatoire, cette différence entrave les efforts de lutte contre les mariages forcés.

Le Comité demande à la France de modifier sa législation et de relever à 18 ans l'âge légal au mariage pour les filles.

Usage des stupéfiants

Le Comité exprime sa préoccupation à l'égard de l'usage des stupéfiants en général et en particulier pour les mineurs.

Il recommande à la France d'intensifier ses programmes de prévention et de réinsertion des mineurs victimes de toxicomanie.

Psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent

Le Comité est extrêmement préoccupé par l'insuffisance des possibilités de prises en charge en pédopsychiatrie pour les enfants et les adolescents.

Il demande à la France de développer des services de santé mentale pour les enfants et les adolescents de manière à remédier à la situation actuelle.

En conclusion

Le Comité félicite la France d'avoir décidé de consacrer à l'adolescence la conférence de la famille de 2004. Il note la préoccupation des autorités françaises devant le taux élevé de suicides chez les jeunes, devant l'insuffisance des services de santé, notamment de santé mentale et de santé scolaire, destinés aux adolescents.

Il demande à la France de diffuser largement le rapport qu'elle a soumis au Comité, les réponses écrites qu'elle lui adresse ainsi que les recommandations qui lui sont faites par le Comité. Celui-ci souhaite que la journée nationale des droits de l'enfant, le 20 novembre, soit l'occasion d'un large débat sur ces questions, que les recommandations du Comité soient mises en lumière de la part de l'État, des départements, du Défenseur des Enfants et des associations.

Enfin, le Comité souligne l'importance de ces rapports périodiques, de leur régularité et de leur présentation dans les temps requis. À titre exceptionnel, et pour soute-



nir les efforts de la France dans ce domaine, le Comité lui demande de lui soumettre ses 3^e et 4^e rapports en un seul texte qui ne devrait pas excéder 120 pages, pour le 5 septembre 2007. Le Comité attend de la France qu'elle lui soumette ensuite son rapport tous les cinq ans, comme le veut la Convention, et qu'il n'omette pas la situation des enfants dans les départements et territoires d'outre-mer.

2 Les départements et la protection de l'enfance

En ratifiant la Convention internationale sur les droits de l'enfant (Cide) en 1990, la France s'est engagée à assurer aux enfants la protection et les soins nécessaires à leur bien-être (article 3, § 2). Cela suppose avant tout que les parents, premiers responsables de leur éducation, soient aidés de manière appropriée pour exercer cette responsabilité, notamment par la mise en place d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être de l'enfant (article 18). L'État est garant du bon fonctionnement de ces institutions par l'application de normes et l'organisation d'un contrôle approprié (article 3 § 3).

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui interprète désormais les dispositions de la Convention européenne à la lumière de la Cide, est venue compléter et préciser les devoirs de l'État en matière de protection de l'enfance. Elle a notamment mis à la charge de l'État des obligations positives : faciliter la réunification familiale, mettre en place un dispositif propre à permettre au lien familial de se développer, exercer une « vigilance » et une « surveillance attentive » à l'égard des services sociaux ¹, dont le manque de coordination peut engager la responsabilité de l'État lorsqu'il en résulte un dommage pour l'enfant ².

Ainsi, **les engagements internationaux de la France rappellent qu'un système de protection de l'enfance doit être organisé de telle sorte qu'il permette à la fois aux besoins de protection des enfants d'être couverts et aux libertés individuelles des parents et des enfants d'être respectées**. Tel est le sens de notre système de protection de l'enfance, qui organise une protection administrative, à la demande des parents, et une protection judiciaire lorsqu'un enfant se trouve en situation de danger ou que ses conditions d'éducation sont gravement compromises.

Toutefois, le système français de protection de l'enfance, s'il a fini par prendre en compte les droits des parents, n'est pas construit à partir d'une logique de droits de l'enfant, où

1. Scozzari et Giunta c. Italie, Strasbourg, 13-7-2000.

2. E. et autres contre Royaume-Uni, Strasbourg, 26-11-2002.



ce dernier serait sujet de droits, mais sur une logique plus paternaliste où il est objet de protection. C'est ce qu'a constaté, pour le déplorer, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies dans sa recommandation adressée à la France au mois de juin dernier (voir p. 81). L'un des exemples de cette situation est la philosophie de la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, parfaitement adaptée pour les enfants les plus jeunes dans sa définition des missions de l'Aide sociale à l'enfance, mais qui ne prévoit aucune disposition particulière pour les adolescents.

Par ailleurs, l'étude des réclamations individuelles reçues par la Défenseure des Enfants et celles de nombreux rapports relatifs à l'organisation et au fonctionnement du système de protection de l'enfance démontrent que les besoins des enfants sont parfois loin d'être satisfaits de manière suffisante et égale : **la nature et la qualité de l'aide apportée souffrent d'importantes disparités selon les départements, les conditions de fonctionnement des services et institutions ne sont pas toujours contrôlées** et il est quasiment impossible d'avoir une vision globale et cohérente de la manière dont le système de protection de l'enfance fonctionne dans son ensemble.

■ L'ORGANISATION DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE PERMET-ELLE DE RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS ET DE LEURS FAMILLES ET DE RESPECTER LEURS DROITS ?

Protéger les enfants constitue une préoccupation ancienne, mêlant intentions charitables et souci de l'ordre public. Ainsi, la plupart des œuvres caritatives ont été créées à la suite d'initiatives privées, principalement religieuses. **Cette approche se laïciser**a progressivement mais, même dans nos sociétés contemporaines, l'action privée garde de la force et se substitue parfois à celle de l'État.

À fin du XIX^e siècle, la lutte et l'aide apportées à « l'enfance malheureuse » s'organisent entre la protection administrative des enfants abandonnés, placée sous l'autorité des préfets et la protection judiciaire assurée, elle, par la déchéance de la puissance paternelle (loi du 24 juillet 1889), puis par l'instauration d'une surveillance par les services

sociaux (décret-loi du 30 octobre 1935), première pierre de l'assistance éducative. La création des tribunaux pour enfants, en 1912, a permis une prise en charge spécifique des mineurs délinquants avec le développement de centres d'accueil, dans des conditions très inégales qui ont conduit à dénoncer des « bagnes d'enfants ».

Cette dénonciation et les conséquences de la guerre ont mené à l'adoption d'un **texte fondamental, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante**. Ce texte crée le service de l'éducation surveillée et instaure un juge spécialisé : le juge des enfants. L'enfant délinquant doit désormais être considéré comme un enfant en danger, et, renversement de perspective, des mesures éducatives peuvent être mises en œuvre tout en le maintenant dans son milieu familial.

L'ordonnance de 1958 sur la protection judiciaire de l'enfance adoptée pour développer la prévention et le décret du 7 janvier 1959 sur la protection sociale de l'enfance, étendent les mesures éducatives à tous les enfants mineurs « dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises ». Le placement reste une mesure de protection de l'enfant, mais l'assistance éducative en milieu ouvert (Aemo) est instituée comme une alternative au placement. Dès sa mise en œuvre, le nombre de placements chute de façon spectaculaire.

On ne distingue donc plus deux catégories d'enfants : les malheureux (enfants orphelins, abandonnés physiquement ou moralement) et les « vicieux », mais une seule : **les enfants en danger**, quelle que soit l'origine du danger.

Progressivement, le souci de protection ne se porte plus uniquement sur le seul enfant mais s'étend à sa famille. La directive générale du 25 mai 1969 crée le service unifié de l'enfance chargé d'assurer la protection maternelle et infantile, la santé scolaire et l'Aide sociale à l'enfance. L'objectif de maintenir les enfants dans leur milieu de vie est réaffirmé. Des équipes polyvalentes sont chargées d'éviter les ruptures dans la vie des enfants pris en charge.

Un changement radical se fait jour avec la loi du 4 juin 1970 sur l'autorité parentale. Celle-ci remplace la notion de « puissance paternelle », par celle d'« autorité parentale conjointe », elle assouplit les conditions de la délégation et de la déchéance des droits parentaux.



Si, à la suite des rapports Dupont-Fauville (1971) et Bianco-Lamy (1980), les lois successives relatives à la protection de l'enfance ont progressivement pris en compte les droits des usagers, il n'est encore question que des droits des parents, peu de place spécifique étant, en général, reconnue aux enfants. C'est également le cas de la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance. La ratification par la France (septembre 1990) de la Convention internationale sur les droits de l'enfant marque une nouvelle étape.

Un ensemble de lois fait reconnaître la réalité d'une autre forme de maltraitance : les abus sexuels, avec la loi du 10 juillet 1989 (relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance), puis la loi du 17 janvier 1998 (loi relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs) et la loi du 15 juin 2000 (loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes). Elles définissent une nouvelle catégorie d'enfants victimes : les enfants maltraités ou abusés.

Le système issu de la décentralisation organisée par la loi du 2 mars 1982

La décentralisation de l'aide sociale voulait favoriser une meilleure adaptation des réponses aux besoins locaux en rapprochant les décideurs des usagers. Le département paraissait l'échelon le plus adapté : assez vaste pour assurer une cohérence territoriale et suffisamment proche des besoins locaux pour les prendre en compte.

La loi du 22 juillet 1983 organise un partage des compétences et pose le principe du transfert aux départements du service de l'Aide sociale à l'enfance (Ase), des actions de protection maternelle et infantile (PMI) et du service départemental d'action sociale, celui-ci reprenant des compétences anciennement exercées par les directions départementales des Affaires sanitaires et sociales (Dass).

L'État conserve cependant le pouvoir législatif et réglementaire en matière de protection de l'enfance, ainsi qu'un pouvoir de contrôle. Il est seul compétent pour assurer le suivi de l'application de la Convention internationale sur les droits de l'enfant et de la jurisprudence de la Cour euro-

péenne des droits de l'homme, ainsi que de la législation régissant l'Aide sociale à l'enfance (qui comprend la politique de l'adoption, la prévention de la maltraitance, les assistantes maternelles, la lutte contre les exclusions, notamment contre la pauvreté des familles). La protection judiciaire de l'enfance en danger, comprise comme une réelle prévention de la délinquance des mineurs, reste de la compétence de l'État. Son financement est pris en charge par les départements, à titre de dépenses obligatoires. L'État demeure également compétent dans des domaines qui sont en lien direct avec la protection de l'enfance : l'insertion sociale, la santé, l'éducation nationale, l'action sociale, par exemple dans le cadre des caisses d'allocations familiales, l'administration de la jeunesse et des sports.

Le service de l'Aide sociale à l'enfance (Ase) dépendant du département est spécifiquement chargé de la protection de l'enfance. Il emploie une équipe pluridisciplinaire composée, entre autres, de cadres administratifs, d'assistants de service social, d'éducateurs spécialisés, de psychologues, ainsi que d'un réseau d'assistantes maternelles et familiales. Il doit collaborer étroitement avec deux services destinés à l'ensemble de la population et non pas seulement aux enfants : le service social départemental, chargé d'une mission d'aide sociale générale et avec le service de protection maternelle et infantile (PMI), qui est un service de santé publique. La PMI participe largement aux missions de protection de l'enfance puisqu'elle intervient aussi auprès des familles les plus défavorisées ou en difficultés, qu'elle agréé les assistantes maternelles et prend en charge les situations de jeunes enfants en danger.

Outre la gestion de ces services, le président du conseil général a la responsabilité d'adopter un règlement départemental d'aide sociale qui précise les prestations fournies par le département dans le respect du cadre législatif et réglementaire en vigueur, d'élaborer, conjointement avec le préfet, un schéma départemental pour la protection de l'enfance, et d'habiliter et contrôler des établissements et services relevant de sa compétence.

Financé par le conseil général, plus rarement par l'État ou la Sécurité sociale, le réseau associatif constitue le troisième partenaire de la protection de l'enfance, aux côtés de l'État et des conseils généraux. Le conseil général ou/et l'État assurent son contrôle pédagogique et financier.



Les mesures de protection de l'enfance peuvent être décidées selon deux procédures : l'une administrative, l'autre judiciaire.

Sur les 262 000 enfants bénéficiant d'une protection au titre de l'Aide sociale à l'enfance, 24 % sont concernés par une procédure administrative et 76 % par une procédure judiciaire ¹.

La protection administrative intervient toujours à la demande des parents ou avec leur accord écrit. L'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille relève de la responsabilité des présidents de conseils généraux, avec l'aide des communes pour les actions de prévention collective. Le service de l'Aide sociale à l'enfance a cinq missions légales (définies par la loi du 6 janvier 1986 et reprise dans l'article L. 221-1 du Code de l'action sociale et des familles) :

- le soutien matériel, éducatif et psychologique aux enfants et à leurs familles confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;
- la prévention collective de la marginalisation dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale ;
- la protection d'urgence des enfants en difficulté ;
- l'éducation et l'entretien des mineurs confiés à ses services, en collaboration avec leurs familles ;
- la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, de protection des enfants maltraités et de recueil d'informations à leur égard.

Dans le cadre des actions collectives, les départements mettent en place des équipes de prévention spécialisée et participent financièrement à de multiples actions d'animation socio-éducatives gérées par d'autres organismes publics comme les caisses d'allocations familiales. Lorsqu'elle concerne une intervention individuelle, l'action de l'ASE peut avoir différentes formes en fonction de la situation mise en lumière par l'enquête du service social : aide financière, intervention d'un service d'aide éducative auprès des parents et des enfants, accueil provisoire d'enfant dans un établissement ou auprès d'une famille d'accueil. Toute intervention auprès d'un mineur ne peut se faire que pour une durée déterminée, d'un an, éventuellement renouvelable, durant laquelle

1. Statistiques 2002 de la Drees, direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du ministère de la Santé et de la Protection sociale.

les parents continuent à exercer l'autorité parentale. L'Ase peut déléguer ces actions à une association habilitée.

La protection judiciaire

La protection judiciaire demeure de la responsabilité de l'État. Elle est *exercée par les juges des enfants, qui ont une double compétence*. Une compétence civile : ils décident de mesures de protection des enfants en situation de danger. Ces mesures sont financées par les départements et sont confiées soit à des établissements et services habilités par l'État et par le département, soit directement à l'Ase, soit aux services de la PJJ (qui dépend du ministère de la Justice). Des enquêtes sociales, des mesures d'investigation et d'orientation éducative, des expertises – financées par l'État et non par les départements – évaluent les situations de danger et les besoins.

Ils ont aussi une compétence pénale : ils décident de mesures éducatives financées par l'État et exercées par la PJJ ou par des services habilités par l'État. Ils président les tribunaux pour enfants qui peuvent prononcer des mesures éducatives, mais aussi des peines d'amendes ou d'emprisonnement (pour les enfants de plus de 13 ans) ou de travail d'intérêt général (pour ceux de plus de 16 ans).

Les mesures d'assistance éducative

Quelles sont les principales mesures mises en place dans un cadre civil, à la fois par l'Aide sociale à l'enfance, service dépendant du conseil général – donc des départements –, et par la Protection judiciaire de la jeunesse.

La protection administrative

– Action éducative à domicile (Aed) (communément appelée Aemo administrative, action éducative en milieu ouvert). L'intervention individualisée d'un travailleur social au domicile de la famille a pour objectif d'aider les parents à prendre en charge et à éduquer leurs enfants. (En 2002, 13 % des 262 000 enfants ayant bénéficié des services de l'Ase ont bénéficié d'une Aed, source Drees.)

– Accueil provisoire d'enfants (placement administratif), il se fait en établissement ou en famille d'accueil. Ce placement (dénommé « accueil provisoire ») est décidé en dernier recours.

La protection judiciaire

Interventions de l'Ase et de la PJJ sur décision du juge des enfants

Pour pouvoir intervenir, le juge des enfants doit être saisi.

Le juge doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée mais peut, s'il l'estime nécessaire, la lui imposer (décision contraignante). Il doit fixer la durée de la mesure qui ne peut dépasser deux ans



quand elle est confiée à un service. Ces mesures sont mises en place par l'Ase (ou par une association habilitée par elle) ou par la PJJ. Elles peuvent aussi être confiées à un particulier ce qui est peu fréquent en pratique.

a) Les mesures d'enquête : l'investigation et orientation éducative (IOE), l'enquête sociale (réalisée par un service social) et les expertises, médicales, psychiatriques, psychologiques.

b) Les mesures éducatives :

- L'action éducative en milieu ouvert, Aemo judiciaire. L'enfant est maintenu dans sa famille qui reçoit aide et conseil de la part d'une personne qualifiée.

- Le placement judiciaire (article 375-3 du Code civil). Le juge des enfants peut décider de confier un enfant à un tiers hors de sa famille. Ce placement judiciaire peut avoir lieu dans un établissement de l'Ase, dans un établissement associatif habilité par l'Ase ou dans une famille d'accueil. Le juge peut également décider de confier l'enfant à un membre de la famille ou à un « tiers digne de confiance », personne proche de celle-ci. De plus, le législateur a prévu (art. 375-5 du Code civil) que « l'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution ». Ces enfants font l'objet d'un suivi par un travailleur social de l'Ase. Les parents bénéficient d'un droit de visite et de correspondance. La gravité de la situation peut toutefois inciter un juge à décider qu'ils ne rencontreront leurs enfants que dans le cadre de « visites médiatisées » (en présence de tiers) ou dans des points-rencontres (voir p. 136). Dans le cadre d'un placement judiciaire, trois enfants sur cinq sont placés dans une famille et deux sur cinq le sont dans un établissement. En 2002, 32 % des enfants bénéficiaires de l'Ase ont fait l'objet d'un placement judiciaire, soit une augmentation de 1,6 % par rapport à 1998. (Ces placements avaient préalablement augmenté de 17 % sur la période 1992-1998.)

- Lorsqu'un enfant court un grave danger, le juge des enfants dispose d'une procédure d'urgence, l'*ordonnance de placement provisoire*, qui permet de placer l'enfant sans avoir préalablement reçu sa famille. Le juge devra convoquer la famille sous quinze jours faute de quoi l'enfant devra être rendu à ses parents. Il pourra alors confirmer la décision provisoire, pour six mois maximum, ou ordonner une autre mesure.

Cette répartition des compétences, accompagnée de l'adoption de lois relatives à l'autorité parentale et à la protection de l'enfance, a favorisé la concertation entre les différents services. L'effort financier consenti par les départements a régulièrement augmenté, ce qui a permis de réduire certaines inégalités entre les départements. Toutefois, aucune évaluation qualitative n'a pu être menée, en raison du manque de données et de l'impossibilité d'avoir une vision globale du fonctionnement du système. Or, la qualité de la coordination et des prises en charge n'est pas

toujours corrélée avec le niveau de dépenses, même si les dysfonctionnements les plus importants sont généralement constatés lors de contrôles de départements peu dépensiers.

Des analyses menées par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) sur les questions de maltraitance, des informations recueillies à partir des différents rapports publics traitant de la protection de l'enfance montrent nettement que la décentralisation rend difficile d'harmoniser les politiques de protection de l'enfance et qu'elle suscite d'importantes inégalités territoriales. On constate de **nettes disparités selon les départements** : des écarts de 1 à 12 dans le taux des enfants placés, de 15 à 45 dans le nombre d'enfants suivis par un éducateur d'Aemo, de 1 à 200 dans le montant du budget consacré aux aides financières par enfant. En outre, les départements ont généralement peu investi dans des organes d'autocontrôle et s'en remettent ainsi au pouvoir de contrôle de l'État, qui, depuis la décentralisation s'avère mal assuré (voir p. 146).

Coordination et partenariat : assurer une couverture des besoins et prendre en compte les droits des enfants

La multiplicité des intervenants en matière de protection de l'enfance et les liens qu'ils doivent entretenir avec tous les organismes qui y concourent, rend indispensable une réflexion sur les modes d'organisation des services de l'Aide sociale à l'enfance et la coordination de leurs actions.

À défaut d'organisation concertée, **chaque acteur semble trop souvent fonctionner dans une logique propre**. Cela risque d'aboutir à des dysfonctionnements et à des prises en charge inadaptées. Par exemple, on constate dans certains départements :

- un excès de signalements qui encombre les tribunaux au détriment des situations qui nécessitent vraiment un suivi judiciaire ;
- des listes d'attente pour la prise en charge de mesures éducatives ordonnées par des juges des enfants. Pour les mesures éducatives exercées au domicile des parents, l'absence de prise en charge peut conduire à une dégradation de la situation et à prononcer un placement. Dans certains endroits, il arrive que des services d'investigation proposent directement un placement, sachant qu'une



- mesure en milieu ouvert ne sera pas exécutée assez rapidement pour porter ses fruits ;
- des difficultés graves pour les établissements accueillant des mineurs ayant des troubles du comportement s'ils ne travaillent pas de façon concertée avec la pédopsychiatrie ;
 - l'utilisation des services de l'Ase pour des situations qui devraient être prises en charge par l'éducation nationale ou le secteur de la santé, au détriment d'autres enfants (voir encadré) ;
 - l'impossibilité de trouver des prises en charge adaptées pour certains enfants dont les difficultés relèvent de la compétence de plusieurs institutions.

Qui peut s'occuper de Séverine ?

Séverine, 15 ans, souffre d'une déficience sensorielle et auditive, de graves troubles du comportement, par moments elle peut se montrer dangereuse. Sa mère gravement malade ne peut l'accueillir plus de quelques heures par semaine. Son père réside très loin. Durant la semaine, Séverine est accueillie par un centre spécialisé pour son handicap et le week-end par un institut médico-éducatif (Ime). Ces deux organismes relèvent de l'autorité de l'État. Malheureusement, l'Ime manque de personnel et n'a plus les moyens de travailler dans de bonnes conditions. La Ddass refuse de lui accorder des moyens supplémentaires. Aucune autre structure n'accepte Séverine. L'adolescente est restée dans cet Ime uniquement parce qu'un juge des enfants l'a imposé. Cette décision a provoqué des tensions entre les personnes qui s'occupent d'elle et des attitudes de rejet à son égard, ce qui aggrave encore ses troubles. Si la situation ne s'améliore pas, le juge devra peut-être confier Séverine à l'Ase afin que les services du conseil général organisent, dans le cadre de la protection de l'enfance, une prise en charge qui doit pourtant relever de la compétence de l'État. L'institution du Défenseur des Enfants tente actuellement d'aider les différents partenaires à renouer le dialogue autour de la situation de Séverine.

Bien connaître les domaines de compétences des diverses institutions permet d'établir une bonne coordination entre elles. Une telle articulation devrait concerner en premier lieu les différents services de protection de l'enfance des conseils généraux (Ase, PMI, Service social départemental) ; force est de constater qu'elle fait parfois défaut. Elle devrait s'appliquer également à toute l'organisation des actions sociales et de solidarité dans le département quelle qu'en soit la tutelle : soutien aux familles, aide au logement, politique de santé, insertion professionnelle, etc., qui ont toutes un rôle à jouer en matière de protection de l'enfance. Ainsi, par exemple,

certains centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS, qui relèvent de l'action de l'État) accueillant des familles, comptent davantage d'enfants que d'adultes. Un soutien apporté à leurs parents serait donc très utile et se répercuterait sur le bien-être des enfants. Un tel soutien dépend du lien entre les services de la Ddass et ceux de l'Ase, variable selon les départements.

■ Comment un département coordonne sa politique de protection de l'enfance

La loi prévoit un cadre institutionnel dans lequel chaque département organise ses différentes interventions : les schémas départementaux (voir encadré) constituent une obligation légale.

Schéma départemental

La loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales introduisait la notion de schéma départemental des établissements sociaux et médico-sociaux, conçu comme un outil de planification des politiques d'action sociale en faveur des populations fragilisées. D'une manière générale, il s'agit, à partir d'une analyse des besoins et des ressources disponibles, de programmer l'évolution des dispositifs en faveur de ces populations : cela concerne naturellement le dispositif de la protection de l'enfance.

La loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale à la décentralisation reprenait l'essentiel des dispositions de cette loi.

Une circulaire interministérielle du 10 janvier 2001 invitait les préfets à mettre en place des groupes de coordination départementaux réunissant l'ensemble des services de l'État concernés par la protection de l'enfance. Parmi les objectifs fixés à ces groupes de coordination figure le bilan des schémas départementaux, la circulaire soulignant : « la prise en charge des mineurs en danger a vocation à trouver des réponses coordonnées et articulées dans le champ social, judiciaire et médico-social par le biais de la mise en œuvre des schémas départementaux des établissements et services prévus par la loi de 1986, qui ont vocation à constituer le cadre de référence des interventions publiques ». Cette circulaire demandait aux préfets de rappeler, le cas échéant, au président du conseil général l'obligation d'arrêter un tel schéma, et l'intérêt d'en assurer une évaluation et un bilan.

En avril 2001, un rapport du ministère de la Justice et de l'Assemblée des départements de France (« Évaluation et diagnostic des dispositifs de protection de l'enfance ») préconisait différentes mesures en matière de méthodologie et d'organisation des schémas.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale prévoit que les schémas sont établis pour une période maximum de 5 ans ; qu'ils apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ; qu'ils dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et



médicosociale existante ; qu'ils déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médicosociale ; qu'ils définissent les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre de ces schémas, arrêtés conjointement par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général. Chaque département doit en être doté, mais actuellement certains départements n'en ont toujours pas au mépris des textes.

Les premiers schémas consistaient essentiellement en des inventaires élaborés dans une logique de besoins de places. Ils envisageaient la protection de l'enfance comme détachée du reste de l'action sociale et ne provoquaient aucune dynamique, même s'ils avaient probablement l'avantage de rééquilibrer et de rationaliser le dispositif. Les schémas actuels sont plus souvent réalisés conjointement entre l'Ase et la PJJ, mais il s'agit d'une vision trop partielle de la réalité.

La protection de l'enfance doit s'inscrire dans une politique globale d'action sociale qui prenne en considération tous les aspects de la vie des diverses populations du département. Un bon exemple d'une telle approche est apporté par le « Schéma deuxième génération d'organisation sociale et médicosociale » du département des Yvelines. Adopté en 2003, il aborde l'ensemble du champ social avec une méthodologie commune, quel que soit le type de population (personnes âgées, personnes handicapées, enfants, familles ou personnes en situation de précarité). Qualifié de « transversal », il comporte quatre volets dont celui Enfance et Famille. Ce volet dresse le bilan de l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille, décrit le dispositif existant, procède à une estimation qualitative des besoins, prend en compte le point de vue des usagers, des partenaires et des professionnels, fixe les orientations consécutives à l'attente et aux besoins des enfants et de leur famille.

De nouveaux schémas départementaux incluent la protection de l'enfance dans la politique sociale du département. Ainsi en est-il de celui de Seine-et-Marne ou du document de révision du schéma du Gard de 2003, qui incluent les caisses d'allocations familiales, les associations, le secteur de la santé (hôpitaux, intersecteur pédopsychiatrique), l'éducation nationale... C'est une application concrète du droit de l'enfant à être protégé qui commence par le droit de voir sa famille aidée.

Une telle dynamique contribue également à **forger une pensée commune entre les différents services** afin qu'ils puissent fonctionner ensemble, chacun conservant bien entendu ses compétences spécifiques.

Outre les schémas départementaux, certaines des missions de protection de l'enfance sont organisées dans des cadres différents, notamment de **la politique de la ville**. C'est, par exemple, le cas des projets sociaux de territoire (PST), lancés à titre expérimental en 2003, afin d'améliorer la cohérence des actions publiques, et notamment celle des politiques sociales, par l'organisation d'un pilotage conjoint de ces actions sur un territoire déterminé.

Cette dynamique collective et cette construction d'une pensée commune sont toutefois remises en cause par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés locales qui pousse plus avant la décentralisation en retirant à la protection judiciaire de la jeunesse ses compétences en matière de protection de l'enfance, dans le cadre d'expérimentations sur cinq ans. Une tentation de repli et d'action solitaire peut en résulter pour les départements, qui habiliteront et contrôleront les établissements du secteur associatif sans le concours de la protection judiciaire de la jeunesse. Cela pourrait appauvrir considérablement le débat local sur une politique de l'enfance. Ce point a été souligné par la Défenseure des Enfants au moment de l'adoption de la loi mais en vain.

■ **La concertation : du « schéma de papier » à la pratique**

Le schéma départemental aussi réussi soit-il dans son élaboration théorique, n'est validé qu'au feu de la pratique. C'est pourquoi certains schémas départementaux ont créé des outils de suivi : la Côte-d'Or a mis en place plusieurs instances qui fonctionnent sous la supervision d'une conférence départementale de l'enfance et de la famille, réunie une fois par an. Elle évalue les actions conduites et définit les nouvelles orientations. En Seine-et-Marne, un dispositif pérenne a été organisé : un conseil départemental de la famille, de l'enfance et de l'adolescence, doté d'un bureau opérationnel, est chargé de faire un programme de mise en œuvre, de suggérer des moyens, et de faire le bilan thématique des conventions de partenariat conclues en application directe du schéma. Une information spécifique sur le schéma



départemental est prévue pour tous les nouveaux agents recrutés par le conseil général.

D'autres dispositifs de concertation, extérieurs au schéma départemental, ont également été créés par plusieurs départements. Ces exemples incitent à leur développement.

Des observatoires départementaux de la protection de l'enfance recueillent des informations sur les signalements et les placements, éléments pris en compte dans l'élaboration du schéma départemental. Ces données sont utilisées lors de réflexions sur les pratiques éducatives, comme dans le Doubs qui a mis en place un groupe de travail sur les enfants auteurs et victimes de violences et un autre sur les mineurs étrangers isolés. Trop souvent toutefois, ils se limitent à la fonction de recueil de données, alors qu'ils pourraient offrir des espaces de concertation et de compréhension réciproque, contribuer à la mise en cohérence des politiques et à l'évaluation des actions. De telles structures devraient être développées dans le cadre d'un partenariat entre les services du conseil général, du secteur associatif et de l'État (PJJ et tribunaux pour enfants).

Des journées annuelles de la protection de l'enfance, préconisées par le rapport Naves 2003 sur la protection de l'enfance, sont organisées pour les professionnels dans plusieurs départements dont le Rhône, la Meurthe-et-Moselle, la Seine-Saint-Denis.

Des structures de concertation et d'échange sur les cas les plus difficiles ont été créées, notamment à Marseille et à Besançon. Des protocoles relatifs au signalement des enfants en danger sont conclus dans de nombreux départements entre les services du conseil général et la justice. Ils y associent parfois d'autres institutions concernées (secteur hospitalier, éducation nationale, police...) afin de mettre en cohérence l'action de l'ensemble des institutions.

Quant à la place des usagers dans l'organisation des politiques sociales, elle n'est que peu à peu reconnue comme une nécessité. Quelques départements seulement, comme les Yvelines ou à Paris, les associent à l'élaboration des schémas départementaux. Il s'agit pourtant d'un enjeu de la démocratie locale et d'un élément important de l'évaluation de la qualité des services rendus. Ainsi en Isère, des conseils territoriaux de développement de l'action sociale, composés d'élus, de techniciens, d'associations d'usagers et de parte-

naires locaux, vont être mis en place pour évaluer l'action du département.

Afin de mieux évaluer la réalité des schémas départementaux, le ministre délégué à la Famille a demandé aux préfets, en mai 2003, de **dresser un bilan de la collaboration des services de l'État avec ceux des conseils généraux**. (Un premier bilan avait été présenté lors des États généraux de la protection de l'enfance le 15 novembre 2001.) L'étude de 2003 montre que, sur les 90 départements qui ont répondu à cette enquête, 67 avaient élaboré un schéma départemental conjoint, à trois exceptions près. Toutefois le pilotage du partenariat est le parent pauvre des dispositifs de concertation : seuls 33 départements poursuivent les réunions des groupes de coordination départementale créés par la circulaire interministérielle du 10 janvier 2001 et seuls 39 ont mis en place une cellule de recueil des signalements ou un observatoire de l'enfance.

Au-delà de ces quelques exemples particulièrement positifs, des constats sévères ont été dressés par l'ensemble des rapports d'étude récents sur la protection de l'enfance, ainsi que par les rapports de contrôle de l'Igas : grande faiblesse du système de recueil de données et des démarches d'évaluation, manque de formalisation des mécanismes de coordination qui restent tributaires de relations personnelles, manque d'outils d'échanges d'informations, cloisonnement des institutions et des services au sein d'une même institution.

Comment, dans les différents départements, fonctionnent les services qui constituent l'Ase ? Sont-ils plus efficaces en adoptant *une logique de secteurs polyvalents*, donc selon un découpage par territoires géographiques, ou en suivant *une logique de spécialisation* en fonction de thématiques sociales ? Ainsi, afin de décroquer leurs services, de nombreux départements ont redécoupé leurs circonscriptions d'action pour tenir compte de « bassins de vie », au risque d'aboutir à la coexistence d'une multitude de services mais qui n'ont plus suffisamment de qualification pour répondre à des problématiques particulièrement complexes. **Le manque d'outils d'évaluation** rend l'équilibre entre spécialisation et territorialisation difficile à trouver. Il s'agirait pourtant de déterminer quel type d'organisation prend le mieux en compte les droits des enfants et de leurs familles à une protection adaptée.



Cependant, une tendance semble se dessiner. Selon la Direction générale de l'action sociale (DGAS), les difficultés rencontrées dans l'accompagnement des familles d'accueil ont incité de plus en plus de départements à spécialiser et centraliser ces services ; le travail sur le lien familial entre l'enfant et la famille qui le prend en charge, lorsqu'il est compliqué par une histoire personnelle douloureuse nécessite une formation spécialisée et une pratique conséquente. Une réflexion gagnerait à être entreprise sur ce sujet, à l'image de celle qui a présidé à la réorganisation des services de Meurthe-et-Moselle : les domaines de compétence très techniques (signalement, adoption, suivi des assistantes maternelles, lieu de médiation) ont été centralisés dès lors qu'une territorialisation n'apportait pas de bénéfice supplémentaire et les autres ont été répartis au sein des circonscriptions. Parallèlement, le pilotage départemental des services a été renforcé, avec la définition de procédures claires et d'objectifs précis pour chaque prestation.

L'étude des schémas départementaux et des pratiques locales démontre une amélioration progressive du système de protection de l'enfance depuis la fin des années 1990 : les départements fournissent des efforts financiers et méthodologiques certains, la concertation se développe peu à peu. Mais ces efforts restent trop limités. **Les recommandations relatives à l'organisation de la protection de l'enfance faites par les rapports publics successifs sont répétées à l'identique depuis de nombreuses années.** Comme s'il n'y avait aucun lien entre la réflexion menée par certains et la pratique de la plupart. Un long chemin reste à parcourir.

Qui sont les travailleurs sociaux ? Une mosaïque de métiers

Les travailleurs sociaux, 800 000 dénombrés au 1^{er} janvier 1998, exercent leurs fonctions dans des structures très imbriquées et diversifiées. **Ils occupent une grande place dans les structures des départements** puisque près de la moitié du 1,6 million d'agents de la fonction publique territoriale travaille dans l'action sanitaire et sociale. De nombreux travailleurs sociaux sont également employés par des structures associatives qui gèrent la majorité des établissements pour le compte des départements.

Ces professions sont très largement féminisées : deux femmes pour un homme chez les éducateurs spécialisés et

plus de 95 % pour les assistants sociaux et les éducateurs de jeunes enfants, une augmentation des professionnels masculins constitue un enjeu important.

Ces professions se sont diversifiées et ont beaucoup évolué sous l'influence croissante des sciences humaines et des transformations des besoins et des conditions socio-économiques des populations concernées. Ainsi, à côté de métiers anciens et bien installés, de nouvelles formes d'intervention sociale sont apparues plus récemment auprès des familles.

Le recrutement et la formation de ces professionnels les préparent-ils suffisamment à répondre aux différents besoins des familles dans l'action éducative ? Et, tout particulièrement à leur donner une place active et à mettre en œuvre une coéducation ? La professionnalisation du travail social s'est en effet développée à partir d'un modèle curatif : réparer ce qui était identifié comme des « défaillances » familiales, avec les risques de pratiques de mise à l'écart et de déresponsabilisation des familles qui en découlent. Face aux critiques à peine voilées émanant des promoteurs de politiques sociales transversales, à la volonté de nombreux élus d'imposer leur marque, il est logique que les travailleurs sociaux mettent en avant la technicité de leur métier et défendent la légitimité de leur savoir-faire. La culture actuelle du travail social insiste sur le diagnostic des dysfonctionnements individuels ou familiaux et ne valorise pas toujours assez le repérage des potentialités spécifiques à chaque famille, autant d'éléments qui contribuent pourtant à construire et réaliser un projet commun. On relèvera également que l'outil d'intervention quasi exclusif est celui de la parole, du langage. Mesure-t-on les effets que peuvent avoir sur une famille les mots, les écrits qui la décrivent et engagent son avenir ?

■ Les métiers de l'Ase

L'**assistant de service social** est la première profession sociale reconnue en France par un diplôme d'État, en 1932. Seuls ces diplômés peuvent en revendiquer le titre et en occuper les emplois identifiés comme tels. On compte 38 000 AS. La formation, dispensée par 54 centres de formation agréés, se fait en trois ans d'études théoriques et pratiques après le baccalauréat.



Les **éducateurs spécialisés**, 55 000 actuellement, exercent leur activité à 80 % dans l'éducation spécialisée (enfants handicapés, en difficulté sociale ou de santé...) dans des organismes publics (collectivités locales, protection judiciaire de la jeunesse...) ou privés (le plus souvent associatifs). Le diplôme d'État d'éducateur spécialisé (DEES) est le seul diplôme existant ; mais il n'est reconnu que comme validant un bac +2 – durée des études théoriques – et non pas comme un bac +3, incluant le stage pratique. Ce titre n'est pas protégé et une personne non diplômée peut s'intituler éducateur spécialisé.

L'**éducateur de jeunes enfants**, spécialiste de la petite enfance (de 0 à 7 ans), est titulaire du DEEJE (diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants) délivré par le ministère des Affaires sociales. La circulaire du 18 juin 1974 a défini le cadre d'exercice de l'Eje, 12 000 personnes en 2001, dont la moitié exerce dans des structures d'accueil de la petite enfance.

L'**animateur socioculturel** conçoit, organise et développe des activités éducatives, culturelles et sociales dans des lieux très différents : associations de quartier, foyers, centres sociaux, hôpitaux, généralement gérés par des associations ou des collectivités locales. Conduisent à cette fonction au moins sept diplômes (entre autres, Bafa, BAFD, BEATP, Defa, DUT carrières sociales...) accessibles à des niveaux d'études différents, exigeant ou non le bac, et délivrés soit par le ministère de la Jeunesse et des Sports, soit par le ministère de l'Éducation nationale. Ces emplois sont souvent temporaires et précaires.

Les 6 800 **conseillères en économie sociale et familiale** (CESF) apprennent aux familles à gérer les problèmes posés par la vie sociale. Trois ans d'études après le bac mènent au diplôme de CESF, qui ne sont validées que comme un bac +2.

La mission du **moniteur-éducateur** diffère très peu de celle de l'éducateur spécialisé, mais elle reste moins qualifiée et moins rémunérée. Le certificat d'aptitude aux fonctions de moniteur-éducateur (CAFME) s'obtient après deux ans d'études et de stages. Si aucun diplôme n'est requis pour postuler, chaque centre de formation sélectionne cependant ses étudiants selon ses propres critères. Les deux tiers des 22 000 moniteurs éducateurs sont des femmes, environ 22 % d'entre eux ne sont pas diplômés.

Le **technicien de l'intervention sociale et familiale** (TISF), la travailleuse familiale d'hier, est reconnu comme travailleur social depuis 1974. Aucun diplôme n'est exigé pour le concours ouvrant à la formation qui s'effectue en alternance sur une période de 18 ou 24 mois. Les 9 000 TISF (100 % de femmes) travaillent dans le secteur associatif et les collectivités locales. Leur intervention répond généralement à une situation de crise.

Les **psychologues** travaillant à l'Ase sont recrutés et formés de la même façon que tous les psychologues de la fonction publique territoriale, sur concours ouvert aux titulaires d'un diplôme d'études supérieures spécialisés (DESS) en psychologie (plusieurs spécialisations sont admises) ; ils sont inscrits sur une liste d'aptitude et effectuent un stage théorique et pratique de deux mois, organisé par le Centre national de la fonction publique territoriale, puis sont titularisés. Les textes ne précisent pas leurs modes d'intervention, aussi leur mission paraît-elle insuffisamment définie. Contrairement à la quasi-totalité des fonctionnaires, ils ne font plus l'objet d'une notation (décret 94-1157 du 28 décembre 1994). Seule reste possible, mais non obligatoire, leur évaluation. Il apparaît que cette question fasse débat, parmi les différents professionnels des services sociaux de la fonction publique territoriale qui, eux-mêmes, sont notés et évalués et surtout, qu'elle freine la mise en place d'un réel travail en équipe.

L'intérêt des enfants voudrait que ces psychologues améliorent leurs échanges et leur réflexion menés avec les autres professionnels de l'Ase et reçoivent une formation plus approfondie concernant les spécificités des différentes populations avec lesquelles ils travaillent et, notamment, des enfants en danger. Cela permettrait d'améliorer les relations entre usagers et professionnels de l'Ase, comme de renforcer la collaboration avec les services judiciaires qui sont partie prenante dans la mise en œuvre de certaines mesures d'assistance éducative.

Les **assistants familiaux** (anciennement appelés assistants maternels agréés à titre permanent) sont actuellement près de 42 000 en France. Ils représentent plus de la moitié de l'ensemble des modes d'accueil des 65 000 enfants séparés de leur famille par des mesures de placement familial prises par l'Aide sociale à l'enfance ou ordonnées par le juge



des enfants. Il existe également des familles d'accueil thérapeutiques à qui sont confiés des enfants atteints de handicap physique et mental ou dont les parents sont gravement malades.

Les assistants familiaux sont employés par des collectivités territoriales et des associations de placement familial spécialisé. Ils sont soumis à un agrément préalable obligatoire, décerné par le président du conseil général après enquête des services de la protection maternelle et infantile. La loi du 12 juillet 1992 a contribué à leur professionnalisation en doublant leur formation et en instituant une formation initiale avant même le premier accueil. Cette loi insiste également sur la nécessité d'intégrer l'assistant familial dans une équipe pluridisciplinaire au sein d'un service qui ainsi l'accompagne dans son rôle délicat de soutien éducatif et affectif de l'enfant, dans le respect de la place et du rôle des parents. Cet accompagnement est formalisé dans le contrat d'accueil de l'enfant en famille d'accueil. Un projet de loi, en débat actuellement, précise leur statut et, entre autres, différencie assistants maternels (qui gardent les enfants à la journée) et assistants familiaux.

Certains conseils généraux ont largement devancé cette nouvelle loi notamment pour la formation. Ainsi le conseil général de Seine-Saint-Denis a créé depuis 1991 son propre centre de formation où interviennent des professionnels externes et internes au conseil général. Le conseil général du Gard qui s'appuie sur un organisme de formation extérieur réunit dans ses modules des travailleurs sociaux et des assistants familiaux. Leurs conjoints sont également accueillis lors des formations sur la maltraitance. Enfin, le conseil général de l'Aisne met en place, dans le service d'accueil familial, une formation à la démarche qualité. Tous les témoignages recueillis auprès de ces différents partenaires indiquent que la demande de formation de cette profession est importante.

L'organisation du placement familial dans un service de l'Ase au sein d'un conseil général est variable. La forme plus répandue confie aux équipes territoriales le recrutement et le suivi des assistants familiaux. Les éducateurs de l'Ase sont alors chargés du suivi éducatif des enfants confiés en familles d'accueil, du travail avec les parents et du soutien des assistants familiaux, au même titre que leurs autres missions.

Selon le syndicat des assistants familiaux (SNPAAM, syndicat de salariés professionnels regroupant toutes les catégories d'assistantes et assistants maternels), les conseils généraux et les associations privées de placement familial rencontrés, ce mode de fonctionnement n'est pas satisfaisant. Une organisation des placements spécialisés, d'ailleurs préconisée par l'inspection générale des Affaires sociales, a vu le jour dans quelques services. Elle consiste à créer, au sein du conseil général, un service essentiellement consacré au placement familial et regroupant ces assistants familiaux.

■ L'ensemble de ces métiers paraît confronté à des questions structurelles aiguës

Nombre d'entre eux sont marqués par leurs **faibles possibilités d'évolution**. La filière sociale paraît en effet trop peu structurée et trop diversifiée. Notamment dans le secteur public, la qualification reste tributaire du diplôme initial (lorsqu'il y en a un). La progression de qualification reste mal organisée, inégalement reconnue et peu diversifiée.

Les moniteurs éducateurs peuvent certes préparer le diplôme d'éducateur spécialisé. Quant au Cafdes (certificat d'aptitude à la fonction de directeur) il offre la possibilité notamment à un éducateur spécialisé de devenir directeur d'établissement social.

Le DSTS (diplôme supérieur en travail social) prépare des professionnels de terrain à devenir des cadres de l'action sociale en les formant à la connaissance et à l'expertise des politiques sociales. Il s'adresse à des professionnels ayant déjà une expérience dans le domaine de l'action sociale.

On observe depuis quelques années une tendance croissante à employer certains de ces professionnels comme « **faisant fonction** » sans en avoir ni le titre, ni la formation, ni, bien entendu le salaire. C'est particulièrement le cas des moniteurs éducateurs utilisés comme des éducateurs spécialisés notamment dans des internats soumis à des restrictions budgétaires. Les faibles possibilités d'évolution de qualification accentuent cette situation. En effet, seuls les emplois d'assistants de service social sont protégés et ne peuvent être occupés que par des titulaires du diplôme d'État. En revanche, malgré l'existence de diplôme d'État pour les



éducateurs spécialisés et les éducateurs de jeunes enfants leurs titres ne sont pas protégés.

Sur le terrain, **la complexité de l'organisation départementale de l'encadrement** – il y a une double hiérarchie par coexistence d'un inspecteur de l'Aide sociale à l'enfance et d'un responsable de circonscription sanitaire et sociale – peut générer des conflits et freiner la prise d'initiatives et de responsabilités (ainsi que l'avait déjà relevé la Défenseure dans son rapport 2001). « Par délégation du président du conseil général, **l'inspecteur de l'Aide sociale à l'enfance** (on compte environ 500 inspecteurs) est garant des missions imparties à l'Ase. Il participe à la définition de la politique de prévention et de protection des familles et des enfants. Il est responsable des enfants accueillis ou aidés au titre de l'Ase par décision administrative ou judiciaire. » Concrètement :

- il transmet aux services judiciaires les signalements d'enfants en danger à la suite d'informations émanant de l'Ase, de la PMI ou du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem) ;
- il est à l'origine du placement administratif d'enfants, de jeunes majeurs, de mères avec enfants ;
- il est l'interlocuteur privilégié des substituts des mineurs et juges des enfants pour toutes les situations relatives à la protection de l'enfance en danger
- il anime le service de placement familial et a la charge des adoptions.

Le concours d'attaché territorial (concours administratif généraliste) assure ce recrutement. Cependant, de nombreux services d'Ase dénoncent le manque de formation spécifique des inspecteurs, compte tenu des compétences administratives, juridiques et émotionnelles élevées que réclame cette fonction. L'École nationale de la santé publique de Rennes ne dispensant plus de formation spécialisée, le Centre national de la fonction publique territoriale forme désormais une quinzaine de personnes seulement par an, d'origine professionnelle et d'expérience diverses.

La fonction de **conseiller territorial socio-éducatif** a, quant à elle, été créée en 1992. Ces conseillers sont associés, généralement comme responsables de circonscription ou comme conseillers techniques, à l'élaboration des projets thérapeutiques, éducatifs ou pédagogiques mis en œuvre dans les services des collectivités territoriales et leurs

établissements publics ; ils encadrent les personnels sociaux et éducatifs. Ils définissent les modes de relations avec les familles et les institutions. La plupart des conseillers sont des assistants socio-éducatifs reçus au concours interne.

*

La formation des travailleurs sociaux paraît un point crucial de leurs modes d'exercice. Cette formation, initiale et permanente, est largement assurée par des centres fédérés soit au sein de l'Association française des organismes de formation et de recherche en travail social (Aforts), soit dans le groupement national des instituts régionaux du travail social (Gnirts). La loi de finances pour 2002 a consacré 108,01 millions d'euros aux formations du travail social, ce qui représente une augmentation de +12 % par rapport à 2001 (y compris l'augmentation des effectifs d'étudiants de 3 000 personnes).

Dans toutes ces professions, le mandat spécifique de protection de l'enfance pose dans des termes délicats les relations entre les travailleurs sociaux et les familles ; les premiers ne doivent pas surtout pas oublier que, dans un constat de défaillance de l'exercice de la fonction parentale, le respect des prérogatives des parents est fondamental.

Repenser cette formation paraît donc central. Un tronc commun devrait constituer le socle de leur formation ; il serait destiné à l'ensemble des travailleurs sociaux et comprendrait différents enseignements. Ce tronc commun apporterait de solides connaissances pluridisciplinaires sur la fonction parentale afin de faciliter la compréhension du fonctionnement familial et d'ouvrir aux processus éducatifs des autres cultures, d'enseigner comment articuler un projet pour l'enfant et une prise en charge concomitante des parents dans le respect de l'autorité parentale, d'apprendre à mobiliser les compétences du couple parental, de redonner à la famille confiance en elle, de favoriser l'entraide entre les familles.

Enfin et surtout, ces formations ont souffert, et souffrent encore souvent, d'un excès de « psychologisation » dans l'analyse des difficultés et, à l'inverse, d'une insuffisance de formation au droit de la famille et au droit de la protection sociale, ainsi qu'à l'usage pratique de ce droit. C'est ainsi que l'on assiste parfois à une confusion des rôles : une assistante sociale, un travailleur social, n'est pas un psychologue et inversement. Un rééquilibrage, dans ce domaine, est absolument nécessaire.



Proposition

Les observations et analyses recueillies au cours des travaux menés sur ce dossier permettent à la Défenseure des Enfants de formuler la proposition détaillée ci-dessous :

■ Améliorer le recrutement et la formation des professionnels du travail social.

Il conviendrait de définir une politique qui passe par une évolution du recrutement, de la formation et une revalorisation statutaire et salariale. Ceci implique de :

- **reconnaître la réalité de la durée des études et protéger les titres issus des ces diplômes d'État ;**
- **décloisonner les formations** pour aboutir progressivement à un nombre restreint de diplômes d'État généralistes de travailleurs sociaux avec des options indiquant une spécialisation ;
- **modifier les contenus**, en continuant à « dépsychologiser » la formation, à renforcer les compétences juridiques et la supervision dès la formation initiale ;
- **renforcer le développement de modules interdisciplinaires** permettant d'associer des acteurs d'horizons différents à la formation (administratifs, assistants familiaux, psychologues... ou magistrats, policiers, enseignants...) ;
- **Multiplier les « passerelles » entre les modes d'exercice**, par exemple entre l'Ase et la PJJ.

■ UNE PLACE LENTEMENT FAITE AUX USAGERS

Dans l'assistance éducative et au sein des structures vouées à la protection de l'enfance quels sont aujourd'hui la place et le rôle attribués aux parents par les professionnels de l'assistance éducative ? Quels sont leurs droits ? Parallèlement, quel regard les parents portent-ils sur ces professionnels, leurs attitudes et leurs objectifs ?

Le « **soutien à la parentalité** » est un néologisme apparu voici moins de dix ans, il est devenu très rapidement un leitmotiv de tous les programmes des institutions de protection de l'enfance, qu'elles soient publiques ou privées, associa-

tives ou d'État, départementales ou locales. La Convention internationale sur les droits de l'enfant n'utilise pourtant pas cette expression mais souligne la nécessité d'apporter une aide aux parents dans l'éducation de leurs enfants.

Le principe du soutien à la parentalité s'est rapidement et largement répandu et ses diverses applications se sont multipliées. Ainsi, une même famille pourrait se voir proposer de multiples types de stages de soutien à la parentalité, pour des motifs différents, par des interlocuteurs différents bénéficiant de financeurs différents, sans coordination entre les différents prescripteurs, tant sur les contenus du stage, les familles concernées, les motifs de participation (aide à la gestion du budget, délinquance des enfants, absentéisme scolaire, « prévention »...) que, surtout, sur le caractère obligatoire (décision judiciaire) ou non de cette participation. **Si la multiplicité de ces initiatives ne les discrédite pas, elle impose cependant un travail de cohérence et de coordination**, une évaluation de leur impact, de leur efficacité et de leur pertinence respective, d'autant qu'elles utilisent le plus souvent des fonds publics.

La définition du « bon parent » est hautement tributaire des conceptions sociologiques, éducatives et psychologiques d'une époque et de leur évolution. Le droit pour « l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, [de] grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension », ainsi que l'affirme la Cide dans son préambule reste intangible. Certains comportements des parents mettent ce développement et cet épanouissement en danger : brutalités et agressions, non-respect des rythmes de développement de l'enfant, indifférence affective et mauvaise compréhension des besoins matériels et affectifs de l'enfant, méconnaissance par l'adulte de ses responsabilités parentales et des obligations qu'elles entraînent. Tout cela se répercute sur le développement immédiat de l'enfant et sur ses possibilités futures. La question : « faut-il chercher en toutes circonstances à maintenir une relation entre un enfant et ses parents ? » que le docteur Maurice Berger, pédopsychiatre au centre hospitalo-universitaire de Saint-Étienne, dans son récent ouvrage *L'échec de la protection de l'enfance*, pose de façon volontairement provocante s'avère fondamentale.



Même privés judiciairement de toute autorité parentale et quel que soit leur comportement, les parents restent parents. La filiation demeure. Maurice Berger souligne que, lorsque une évaluation – la plus objective possible – montre que le comportement des parents affecte le développement intellectuel et affectif de leur enfant, il devient nécessaire de leur offrir rapidement une aide qui ne les discrédite pas mais prenne en compte leur façon personnelle (et parfois surprenante) de répondre aux difficultés. Un tel soutien aux parents et à leur manière d'être avec leur enfant porte très généralement ses fruits, visibles dans l'amélioration du développement intellectuel et affectif de l'enfant. **Si ce soutien n'aboutit pas**, ce que peut montrer une évaluation objective de l'état de l'enfant, **ou lorsque les enfants sont l'objet de violences dans leur famille, l'intervention de la justice dans les relations entre parents et enfants deviendrait alors justifiée.**

Bien qu'elles puissent se répercuter sur le développement de l'enfant, la pauvreté, la précarité matérielle ou administrative des parents ne sauraient, bien entendu, être en soi des indications de séparation. Les nombreuses plaintes sur ce thème reçues par la Défenseure des Enfants témoignent du fort souci de leurs enfants qu'ont ces parents bien qu'ils se débattent dans de grandes difficultés. Outre une éventuelle prise en charge médicale, le premier appui à fournir à ces enfants consiste à reloger leur famille et, s'il y a lieu, à régulariser leur situation administrative.

Un choc de logiques ?

Confier un enfant à l'Aide sociale à l'enfance implique une confiance réciproque entre tous les partenaires et donc, au premier chef, la famille. Une décision de placement permet le plus souvent de maintenir l'autorité parentale qui. L'intervention des professionnels dans la sphère privée de la famille peut engendrer tensions et confrontations : comment agir ensemble tout en gardant sa place respective afin que la famille retrouve sa place de première éducatrice ? Une mesure éducative et, plus encore, un placement font ressentir aux parents leurs insuffisances. **La qualité des relations avec les professionnels accentue ou apaise la souffrance de la séparation** qu'éprouvent les parents et les enfants. Dans tous les cas, cette souffrance dont l'expression peut être perçue par les professionnels comme un refus de coopé-

rer ou comme un déni de la réalité, doit pouvoir être reconnue, entendue et soulagée.

On relève en 2004, que 7 % des critiques portées par les personnes s'adressant au Défenseur portent sur les professionnels des services du conseil général et de l'Ase. Parmi ces dossiers émanant de parents ou d'enfants **70 ont fait l'objet d'une analyse systématique dans la perspective de ce rapport**. Des récits d'associations – par exemple le Fil d'Ariane qui regroupe 700 familles d'enfants placés –, des rapports – comme ceux de Pierre Naves et Bruno Cathala ou de Claude Roméo – ont malheureusement mis en évidence des difficultés semblables. Les témoignages sont vifs « nous sommes meurtris de souffrance » ; « mes enfants ont été enlevés par l'Ase ; deux cents kilomètres me séparent d'eux » ; « nous avons interdiction par les services sociaux de lui téléphoner » ; « l'Ase fixe seule les droits de visites, nous n'avons pas accès au dossier d'assistance éducative ni aux bulletins scolaires » ; « je n'ai plus d'espoir de retrouver ma fille » ; « je suis jugée d'avance sur mes antécédents psychiatriques » ; « nous sommes humiliés et maltraités par les services sociaux » ; « je ne vois ma fille que deux heures par mois sous surveillance » ; « les policiers sont venus chercher notre fils en cours de judo, ou, dans la cour de récréation » ; « je n'ai pas de communication avec l'Ase qui ne nous tient pas informés des décisions concernant notre enfant » ; « je me sens vraiment seule face à cette grosse machine » ; etc. La séparation avec les enfants, l'incompréhension des décisions, le manque crucial de concertation reviennent constamment dans ces plaintes.

Faute d'explications accessibles qui utilisent leurs références et leurs modes de pensée, les familles considèrent que les informations, les motifs et les objectifs du placement qui leur sont fournis, restent incompréhensibles et vides de sens. Le décalage est encore plus marqué lorsque les parents prennent connaissance des textes écrits les concernant. **Face à l'intervention administrative et judiciaire, certains parents se sentent désemparés, seuls, sans droits, impuissants et humiliés**. Ils éprouvent un fort sentiment d'injustice d'autant qu'ils ont l'impression de ne pouvoir ni se faire entendre ni être entendus.

Certains modes de travail entre les travailleurs sociaux et le juge des enfants s'avèrent particulièrement mala-



droits. Transmettre au juge des enfants les rapports éducatifs la veille ou même au cours de l'audience avec les familles (la majorité des cas) est contraire au principe du contradictoire. Que le juge reçoive longuement les travailleurs sociaux immédiatement avant l'audience de la famille donne à celle-ci le sentiment que tout est joué d'avance. On a pu relever une tendance actuelle à recourir à l'Action éducative en milieu ouvert (Aemo) comme à une préparation à un placement quasiment inéluctable alors que celui-ci ne doit être envisagé qu'en cas d'échec de l'action éducative. Toutefois, dans certains cas, l'Aemo préparatoire au placement permet d'éviter la violence de l'urgence ; la séparation est mieux pensée et vécue par les enfants et par les parents.

Les familles dont un enfant est placé souhaitent généralement pouvoir participer à l'ensemble des décisions qui le concernent durant son placement. Instaurer des échanges réguliers sur ces différents points rassemblant enfants, parents, assistant familial et éducateur référent faciliterait la cohérence des choix et l'ensemble des relations. Enfin, une réflexion devrait impérativement s'engager sur la pratique, encore trop fréquente, **des placements successifs** dont on connaît pourtant le caractère très préjudiciable pour l'enfant. De tels placements ne devraient être envisagés qu'à titre exceptionnel.

De leur côté, les professionnels ont eux-mêmes observé plusieurs points sensibles et insatisfaisants dans leurs relations avec les familles. Notamment la difficulté qu'ils éprouvent à leur fournir des informations adaptées et à leur consacrer suffisamment de temps.

Les droits des enfants faiblement pris en compte

Ce n'est que très progressivement que la place et l'expression des usagers – enfants et familles – ont été reconnues socialement et intégrées dans les dispositions législatives.

La loi du 6 juin 1984, « relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance » marque une rupture avec les modes de pensée anciens. Désormais, l'insistance est mise sur la prévention des séparations entre l'enfant et sa famille et sur la reconnaissance que les parents sont aussi des sujets de droits, donc des interlocuteurs.

Presque vingt ans plus tard, **la loi du 2 janvier 2002** relative à la rénovation de l'action sociale et médicosociale **consacre l'association des usagers** aux schémas départementaux et précise leur concrétisation dans la vie des établissements médicaux et sociaux : modalités d'accès aux droits (information sur ses droits légaux et contractuels, accès à son dossier, livret d'accueil, charte des droits et libertés...), association au projet les concernant (projet individuel ou contrat de séjour élaboré avec la personne accueillie ou sa famille), expression et participation (conseil de la vie sociale, enquête de satisfaction, groupes d'expression, accompagnement par une personne qualifiée). La loi invite également les professionnels à instituer les outils garantissant l'exercice effectif du droit des usagers. Cette mise en place des conseils de la vie sociale soulève d'inévitables difficultés, en particulier dans les Ime-Impro qui accueillent des mineurs handicapés déficients intellectuels. Cela suppose une articulation avec les titulaires de l'autorité parentale.

Reste à savoir comment les professionnels y parviendront. Cette question est d'autant plus importante pour les établissements qui accueillent des enfants sur décision judiciaire. En effet, ils ne sont pas tous tenus de mettre en place le Conseil de la vie sociale qui associe les usagers au fonctionnement de l'établissement mais doivent créer d'autres modalités de consultation. Ces modalités permettront-elles une réelle expression des usagers ? Et surtout, seront-elles adaptées aux enfants ? La loi du 2 janvier 2002 prévoit par ailleurs qu'« une personne qualifiée » (conciliateur-médiateur) intervienne en cas de conflit entre usagers et professionnels afin d'aider les usagers à faire valoir leurs droits. La liste de ces « personnes qualifiées » étant établie conjointement par le préfet et le président du conseil général.

L'accès des familles et des mineurs à leur dossier judiciaire d'assistance éducative a été rendu possible par le **décret du 15 mars 2002**. Ce changement de perspective permet à la personne prise en charge (ou à sa famille) de consulter son dossier et, par conséquent, d'accepter ou d'être en désaccord avec les mesures qui la concernent en toute connaissance de cause. Les débats judiciaires sont plus riches et constructifs et cette disposition implique pour les professionnels un effort dans la qualité de la rédaction des rapports. Cette réforme avait été proposée par plusieurs rapports publics (Naves-Cathala 2000, Roméo 2001, Défens-



seur des Enfants 2000 et 2001) comme un progrès indispensable à la mise en œuvre des droits des familles. On peut toutefois regretter que l'accompagnement des enfants par un tiers ne soit possible qu'en cas de refus des parents ou si l'enfant a un avocat devant le juge des enfants, ce qui est encore trop rare.

On voit bien que **les textes reconnaissant les droits des usagers demeurent balbutiants en matière de droit des enfants**. Ceux-ci n'ont pas de place spécifique et ce n'est que par le biais de leurs parents ou dans le cadre de la mesure individuelle qui les concerne qu'ils sont, généralement, reconnus comme des usagers. Or il existe des moyens de les associer. Par exemple, en consultant ceux qui sont suffisamment âgés pour exprimer leur opinion comme de nombreuses expériences l'ont déjà montré : tribunal d'arbitrage de Janusz Korczak, conseil des élèves de Célestin Freinet.

Une autre façon d'associer les enfants consiste à mesurer l'effet des prises en charge sur leur développement, leur état de santé ou leurs relations avec leur famille. C'est ce qu'ont tenté la Seine-Saint-Denis, où une étude sur le devenir des enfants placés à l'Ase a été effectuée entre 1998 et 2004, ou les Bouches-du-Rhône, où un questionnaire a été élaboré pour évaluer les prises en charge à partir de 7 000 dossiers d'enfants.

De telles instances de participation marquent, ou le devraient, que les usagers accèdent à des lieux de représentation et de débats collectifs, ce qui doit conduire à rompre avec des attitudes de pouvoir et de soumission et de s'engager dans une relation collective.

L'application des textes, une enquête du Défenseur des Enfants

La loi du 2 janvier 2002 « relative à la rénovation de l'action sociale » a pour objectif de transformer les usagers en partenaires, ce qui devrait se répercuter dans les pratiques des travailleurs sociaux en charge des procédures d'assistance éducative. Cela est rarement le cas. On relèvera toutefois que le Centre d'accueil de Saint-Vincent-de-Paul, à Paris, a diffusé une enquête annuelle de satisfaction aux parents, aux juges, au parquet et à l'Ase. Ces résultats sont affichés dans l'institution et discutés avec toutes les équipes. La charte du centre d'accueil est affichée dans l'entrée.

Afin d'avoir une meilleure connaissance des applications de cette loi, **l'institution du Défenseur des Enfants a entrepris une enquête par questionnaire** auprès de structures de la protection de l'enfance dépendant des services de

l'Ase ou associatives. 300 questionnaires leur ont été adressés, 91 questionnaires ont été renvoyés en retour au Défenseur. Parmi le personnel de l'ensemble des structures interrogées, 45 % des réponses émanent d'éducateurs spécialisés.

54 % des personnes ayant répondu à l'enquête affirment que la loi du 2 janvier 2002 a une influence sur leurs pratiques, par exemple réfléchir à un livret d'accueil, au projet individuel, à associer les parents et les enfants. Dans l'ensemble, les équipes aimeraient concevoir de tels outils avec l'institution. Enfin, il apparaît que lire aux parents les documents écrits qui les concernent est largement considéré comme une nouvelle pratique professionnelle.

46 % des personnes ayant répondu indiquent en revanche, ne pas connaître la loi, ou ne pas avoir le temps de la mettre en place, ou encore ne pas avoir commencé à réfléchir sur ce texte. Manque de moyens et charge de travail sont les obstacles le plus souvent avancés. 29 % des professionnels qui ont répondu estiment avoir besoin de moyens accrus pour améliorer l'efficacité de leurs actions et 22 % réclament une réduction du nombre de prises en charge. De même, lorsque des lieux pour accueillir les parents sont prévus dans des foyers, 55 % des professionnels qui y travaillent estiment manquer de temps pour recevoir ces familles.

Les instances participatives pour les familles créées par la loi du 2 janvier 2002 (conseil de la vie sociale, groupes d'expression...) devraient être installées avant septembre 2004. Manifestement elles peinent à se mettre en place, 80 % des réponses signalent que rien n'existe. Aucune structure Ase ayant répondu n'en possède, tandis que sept établissements associatifs ont déjà un conseil de la vie sociale ou des réunions avec les parents.

La création d'instances participatives pour les mineurs concernés paraît un peu mieux engagée. Parmi les structures – Ase ou associatives – ayant répondu, une sur cinq organise des réunions régulières sous forme de groupe de paroles, de conseil de maison ou de conseil d'adolescents. Avec la réserve toutefois, que la loi ne prévoit pas les modalités concrètes de représentation de certains enfants puisque, on l'a vu, le Conseil de la vie sociale prévu par le décret de 25 mars 2004 ne concerne pas les établissements recevant des mineurs sur décision judiciaire.

Quelle force les textes législatifs ont-ils ? 73 % des professionnels de la protection de l'enfance ayant répondu à l'enquête du Défenseur citent les parents comme des usagers parmi d'autres structures ou institutions qu'ils considèrent également comme des usagers ; parmi l'ensemble des diverses structures ou institutions qu'ils considèrent comme étant des partenaires, 19 % des professionnels citent les parents. Des opinions que partagent les « familles-usagers » elles-mêmes. Des orientations et des moyens clairement définis devraient conduire les professionnels à répondre aux dispositions de la loi. Pour leur part, les directeurs de foyer rencontrés par les correspondants territoriaux rappellent que cette loi renouvelle le projet d'établissement. Des moyens d'information et de formation plus étoffés seraient donc nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de ces textes par les équipes. Mais celle-ci est-elle véritablement soutenue par une volonté politique ?

Le décret du 15 mars 2002 a voulu garantir les droits des familles et leur a désormais permis d'accéder aux documents judiciaires de leur dossier d'assistance éducative, « **les documents écrits** » et ceci tout au long de la procédure. Cela



n'a pas été sans conséquences sur les documents rédigés par les travailleurs sociaux, notamment sur le rapport éducatif demandé par l'Ase et par le juge des enfants, qui doit permettre d'évaluer l'évolution des situations et d'étayer les décisions. L'usage parmi les travailleurs sociaux semble s'être maintenant répandu de faire aux parents un compte rendu oral du rapport – plus rarement une copie écrite – avant de la transmettre au juge des enfants.

La communication des écrits reste néanmoins sujet sensible. D'après les réponses au questionnaire diffusé par le Défenseur des Enfants auprès des professionnels, 17 % de ceux qui ont répondu disent que des parents leur ont parfois demandé de connaître leur dossier et qu'ils ont craint la réaction des parents à la lecture.

Pour répondre à ces difficultés, l'Ase de Seine-Saint-Denis a formé les éducateurs spécialisés à cet écrit professionnel qu'est le rapport éducatif en proposant une grille d'écriture pour des points essentiels : un rapport éducatif doit pouvoir être compris de façon indépendante et sans avoir à consulter d'autres documents (il est important pour les familles que ces documents ne fournissent pas une vision morcelée de leur vie) ; il doit résister au temps (les enfants doivent pouvoir le consulter ultérieurement) ; il est unique pour chaque enfant ; il doit préciser l'évolution de la situation initiale.

Actuellement, peu de parents demandent d'accéder à ce dossier. L'exercice de ce droit n'est guère facilité puisque, selon l'enquête par questionnaire du Défenseur des Enfants, la majorité des tribunaux pour enfants n'a pas mis en place de procédure d'accueil des familles. Généralement, le greffier du cabinet du juge des enfants le gère en plus de ses tâches courantes. Les familles doivent alors effectuer cette consultation sans aide pour comprendre les informations et en peu de temps (parfois 30 minutes seulement). Ces conditions ne sont pas favorables au respect de la procédure contradictoire. L'exemple du tribunal pour enfants de Paris, qui a saisi l'occasion de la création d'un accueil, par une greffière et un agent de justice spécialement affectés à ce rôle, pour réfléchir à l'accompagnement des familles dans l'accès à leur dossier, semble être une exception à l'effet bénéfique. Le manque de structures d'accompagnement pour que les familles puissent accéder à leur dossier est un véritable frein. D'autant que les parents ne peuvent être accompagnés d'un tiers (sauf avocat ou interprète professionnel) sans en demander l'autorisation préalable du juge des enfants qui l'accepte de façon exceptionnelle.

Pour leur part, les familles d'accueil produisent peu de documents écrits dans le cadre de leur travail alors qu'elles sont des observatrices privilégiées des enfants et pourraient ainsi recueillir des éléments essentiels sur l'évolution des enfants utiles pour leur prise en charge.

Plusieurs conseils généraux ou établissements mènent des expériences innovantes afin de **réapprendre aux enfants et à leurs parents à vivre ensemble** parfois même durant un placement.

Une remarquable innovation a été organisée dans le Gard par le service d'adaptation progressive en milieu natu-

rel (SAPMN) et à l'initiative d'un juge des enfants de Nîmes. Il fonctionne depuis dix ans. Le juge, tout en confiant l'enfant à un établissement, permet que l'enfant soit hébergé dans sa propre famille mais en restant sous la responsabilité de l'établissement. Les parents peuvent ainsi être proches de leur enfant et des éducateurs. Cette meilleure connaissance réciproque permet de mieux évaluer les situations et leur évolution. Une telle expérience qui préserve les liens familiaux tout en protégeant l'enfant commence à faire école ailleurs.

Une expérience de placement éducatif à domicile est également menée dans le Finistère depuis septembre 2003, sur le modèle d'un dispositif d'accueil alternatif dans les Côtes-d'Armor. De même, l'association Chantclair, en Mayenne, propose un accueil séquentiel de quinze places. En Isère, dans le cadre du placement familial, certains enfants voient leur mère à « mi-temps » au domicile de l'assistante maternelle à qui sont confiées des responsabilités éducatives.

La maison d'enfants à caractère social Clair Logis (Paris 18^e arrondissement) reçoit 48 enfants âgés de 4 à 12 ans en placement Ase ou PJJ. L'équipe estime que chaque placement représente une situation individuelle avec **un traitement unique et pratique du « sur mesure »**, afin de préparer, si possible, le retour de l'enfant chez lui. Depuis mars 2004, et après deux ans de préparation, un accueil séquentiel est organisé. Après une période d'accueil à temps complet dans l'établissement, l'enfant rentre chez lui 2 à 3 soirs par semaine ; un éducateur vient 2 à 3 heures dans la famille.

En Seine-et-Marne et à la Réunion, est **organisé un retour progressif** de l'enfant dans sa famille avec un accompagnement intensif. Durant le placement, un contrat d'accompagnement familial est élaboré avec les parents et réévalué tous les trois mois. Ce travail est réalisé par le référent de la famille et s'attache à restaurer les parents dans leurs fonctions parentales en prenant en compte leur réalité.

Dans d'autres départements fonctionnent des structures qui permettent de mieux tenir compte des parents. Ainsi, dans les Deux-Sèvres existe, depuis juin 2002, une mission d'accompagnement des parents, exercée par deux éducatrices spécialisées du service Enfance-Famille.

Pendant le placement, les liens entre parents et enfants doivent normalement être maintenus (sauf s'ils



sont interdits par l'autorité judiciaire, ce qui est rarissime). Les droits de visite et d'hébergement doivent être fixés par le juge (art. 375 du Code civil) et de nombreuses jurisprudences rappellent qu'il ne peut déléguer totalement cette prérogative à l'Ase. Généralement, le juge fixe le cadre (fréquence, durée, lieu en cas de visite protégée) et l'Ase organise les modalités concrètes parfois en associant suffisamment les parents et parfois sans le faire. Le juge des enfants intervient alors s'il y a conflit entre eux. Il n'est pas rare que ces visites s'effectuent dans des lieux appartenant à l'Ase. Les familles ressentent parfois que l'Institution veut surveiller leur comportement ce qui peut leur être insupportable. L'hébergement se déroule souvent au domicile familial, l'enfant risque de passer d'un lieu (celui du placement) à l'autre (chez lui) sans transition ni accompagnement suffisants. Afin d'éviter un retour brutal de l'enfant dans sa famille, ce qui le désoriente, celui-ci peut se préparer lors de week-ends ou de vacances dans des gîtes accueillants les familles, les enfants et des professionnels qui assurent la mesure éducative. Des activités quotidiennes simples (cuisine, sport, activités manuelles) sont l'occasion d'échanges entre les participants.

Lorsqu'il s'agit de grands adolescents, l'autonomie et l'insertion professionnelle sont privilégiées plutôt que le retour en famille qui n'est d'ailleurs pas toujours possible. À la fin de leur prise en charge éducative, beaucoup de ces jeunes sont inquiets quant à leur avenir, ont constaté les équipes. C'est pour soutenir ce passage parfois délicat, que le conseil général de la Seine-Saint-Denis a élaboré le *Guide de la vie pratique* destiné aux jeunes âgés de 16 à 21 ans.

Parce que le placement, surtout s'il est long ou répété, distend fortement les liens familiaux, il est indispensable de **donner à l'enfant les moyens de conserver des références familiales** et des souvenirs des épisodes de son enfance. Ce peut être le rôle d'un « album de vie ». Les professionnels ne sont pas les garants de cette mémoire qui n'appartient qu'à l'enfant. Cet album, construit par l'enfant ou avec l'aide d'une personne de son choix est l'occasion de se raconter en dessins, en textes, d'exprimer ce qu'il ressent, de noter les faits marquants de sa vie. Cette initiative qui existe, entre autres dans l'Isère, mériterait, sans doute, d'être généralisée.

Les réseaux de soutien à la parentalité s'étoffent

Afin de valoriser les rôles et les compétences de tous les parents, **les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) ont été créés** par la circulaire du 9 mars 1999 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. « Ils occupent une place importante dans la création de liens de proximité entre les familles, de nature à conforter les parents dans leur rôle [et] les parents doivent demeurer les acteurs privilégiés des réseaux » (circulaire interministérielle du 12 juin 2003). Faute de normes nationales, leur vitalité varie selon les départements. Les correspondants territoriaux du Défenseur des Enfants ont constaté que, dans la grande majorité des cas, ces Reaap jouaient un rôle positif. Ils bénéficient en effet de trois atouts : une grande souplesse juridique, des comités d'animation départementaux mis en place sur l'initiative des préfets, ainsi que, lors de leur lancement, une charte et une cellule nationale d'appui technique dont, aujourd'hui, l'État s'est malheureusement désengagé. **Ce désengagement met clairement en évidence les risques d'une décentralisation** qui abandonnerait tout rôle national d'encadrement comme le déplorent les partenaires locaux.

L'État (direction générale des Affaires sociales) finance pour 9,5 millions d'euros, les caisses d'allocations familiales apportent le triple. Les animations des réseaux sont assurées soit par des directions départementales d'Action sanitaire et sociale dans certains départements, soit par des caisses d'allocations familiales ou de Mutualité sociale agricole dans d'autres, ou encore par des associations ou des services de conseils généraux. Les Reaap permettent actuellement de financer des actions de soutien à la parentalité nombreuses et diverses (entre autres, le maintien des liens entre un parent détenu et ses enfants). Un rapport de l'inspection générale des Affaires sociales de mars 2004, porte une appréciation très positive sur les Reaap tout en exprimant trois réserves : l'arrêt de l'appui méthodologique national, les réticences locales à mettre en place des outils d'évaluation, la faiblesse des contacts avec les familles les plus marginalisées. Ces réserves sont, semble-t-il, suffisamment importantes pour inciter chaque département à une évaluation.



La PMI de Loire-Atlantique avec l'Association d'action éducative sur mandats judiciaires, rejointes par la société de protection de l'enfance de Saint-Nazaire a mis en place des groupes de parole de parents. La chercheuse Catherine Sellenet a participé à plusieurs séances. Des améliorations sont envisagées : accroître la présence de familles issues de l'immigration, favoriser la présence des pères, faire réfléchir certains intervenants sur les modèles familiaux qu'ils valorisent auprès des familles et, enfin, prévenir le risque que la discussion encourage l'adoption de pratiques éducatives discutables de certains parents (les châtiements corporels, entre autres) par d'autres parents. Le fait que les familles participant à ces groupes sortent de leur isolement et même entreprennent d'autres activités, par exemple comme parents d'élèves, constitue le résultat le plus positif. La Fondation de France cofinance cette action. Des outils d'évaluation d'impact vont être mis en place en 2005.

Parrainer un enfant, une idée juste

Depuis plus d'un demi-siècle le « Centre français de protection de l'enfance » (CFPE) et, depuis près de quarante ans, « Accueils et parrainages d'enfants » ont développé discrètement leur action de parrainage. Des familles demandant un appui durable pour leur enfant sont mises en contact avec des adultes à qui elles font confiance ; ils engageront un dialogue adulte-enfant et une ouverture de celui-ci vers le monde. L'enfant et ses (son) parrain(s) se retrouvent pour des moments variables : d'un accueil de quelques heures par jour ou le mercredi, à des week-ends passés en commun ou des vacances. Les parrains sont bénévoles. Le parrainage est une forme de soutien à la parentalité. Il doit donc être une formule souple, adaptée à chaque situation ; bien entendu il ne peut s'instaurer qu'avec l'accord des parents de l'enfant.

Les correspondants territoriaux du Défenseur des Enfants ont examiné **la situation du parrainage dans seize départements**. Un tiers seulement était doté d'associations de parrainage ; dans un tiers des départements examinés on relevait des positions défavorables au parrainage car les services sociaux considéraient que son statut juridique est flou et la position des parrains ambiguë. Quant aux autres, ils faisaient état de quelques rares parrainages pour des enfants, généralement placés dans des foyers, dont les parents étaient très peu présents. Ce qui, d'ailleurs, rend plus complexe la relation parrains-parents.

Actuellement, environ **un millier d'enfants en France bénéficient d'un parrainage**, dont près d'un tiers par le CFPE. Il y a sept fois plus de demandes de parrainage que de

parrains disponibles. Ce soutien à la parentalité reste donc visiblement encore peu développé. Une dizaine d'associations s'y consacrent. Certains conseils généraux ou des services de la protection judiciaire de la jeunesse s'y investissent directement, comme à la Martinique, dans le Val-de-Marne, l'Essonne ou la Loire-Atlantique. En février 2002, M^{me} Ségolène Royal alors ministre de la Famille, souhaitant développer le parrainage, avait demandé au Comité national de suivi du parrainage, présidé par Marie Dominique Vergez, (présidente du tribunal pour enfants de Créteil), d'élaborer une charte du parrainage, de réaliser un guide pratique et un site internet. Cette mission, confirmée par le ministre Christian Jacob, devait aboutir à la fin de l'année 2004. Il est particulièrement important qu'elle émette des recommandations claires. Le parrainage doit en effet éviter de nombreux écueils. Les titulaires de l'autorité parentale (parents en général ou parfois conseil général) doivent se sentir en totale confiance avec les parrains et ne pas les considérer comme des concurrents. Une évaluation doit être établie, au cas par cas, de l'intérêt que l'enfant retirera d'un parrainage. Il est utile que les parrains soient aidés à ne pas se laisser déborder par cette fonction, ce qui demande un appui étroit de l'association.

Des mineurs étrangers isolés confiés à l'Ase du Nord et de l'Oise ont pu bénéficier de parrainage auprès de familles sensibilisées aux questions internationales. L'adolescent, les parrains et l'Ase en ont jugé les effets très positifs et ces situations se développent. Ces parrainages se heurtent cependant à l'incertitude quant au devenir de ce mineur étranger isolé et au statut administratif qu'il obtiendra à sa majorité, ce que ne peuvent évidemment résoudre les parrains !

Le développement du parrainage est totalement justifié, et devrait être inscrit dans les schémas départementaux de protection de l'enfance au titre du soutien à la parentalité, à condition qu'il respecte des principes essentiels. Il est fondamental de sélectionner les parrains avec rigueur, d'identifier clairement avec eux leurs motivations, leurs capacités et leurs disponibilités et, bien entendu, de vérifier leurs antécédents judiciaires. Une des richesses du parrainage tenant à sa souplesse, les parrains doivent pouvoir trouver un appui auprès de l'association organisatrice. En effet, le bénévolat peut d'autant mieux jouer son rôle qu'il s'appuie sur des règles et un fonctionnement bien définis. Cet effort de rigueur contribuera à lever les préventions à l'égard du



parrainage, à établir de nouveaux relais d'informations et donc à toucher et recruter de nouveaux parrains. Une telle démarche sera bien plus efficace que de chercher à recruter de nouveaux parrains en diminuant les exigences de sélection et d'organisation. Il paraît indispensable que la future Charte du parrainage, élaborée par le Comité national, spécifie que les associations ou les services s'en réclamant présenteront, sous une forme à définir, des comptes rendus reflétant leur application de cette charte.

Les points de rencontre parents-enfants : une réponse aux conflits lourds

Les points de rencontre parents-enfants, lieux d'accueil destinés à maintenir des liens entre enfants et parents séparés, sont nés il y a une vingtaine d'années d'un constat de carence. Nombre de ruptures familiales – notamment la séparation très conflictuelle des parents – ne permettaient plus aux enfants de conserver des contacts avec le parent avec lequel ils ne vivaient pas et, souvent, les droits de visite n'étaient pas respectés. Convaincus que « l'un des besoins fondamentaux de l'enfant est d'avoir accès à chacun de ses parents » et à l'ensemble de sa famille, les promoteurs de ces lieux ont donc voulu mettre les besoins des enfants au premier plan et leur **donner les moyens de rencontrer leur parent malgré les blocages qu'un climat familial exacerbé avait pu installer**. Ces rencontres et ces droits de visite se déroulent avec l'aide d'intervenants et éventuellement sous leur contrôle.

L'observation de ces difficultés de relations et de leurs effets néfastes sur les enfants a été à l'origine d'initiatives locales (Bordeaux, Grenoble, Clermont-Ferrand...) menées par des professionnels (associations, travailleurs sociaux) et des bénévoles, parfois en lien avec des magistrats et des avocats et ont abouti à leur création. La Fondation de France leur a apporté un soutien important. Les rencontres entre un enfant placé en foyer ou en famille d'accueil et ses parents peuvent aussi s'y dérouler dans le cadre prévu par le juge des enfants. Ces lieux de rencontre permettent **de gérer des situations conflictuelles** et répondent donc à un besoin et à une demande nettement exprimés notamment par les professionnels de la justice.

La personnalité des initiateurs de chaque projet et les conditions locales ont marqué dès l'origine les spécificités de chacun de ces lieux. Spécificités qui se manifestent dans

leur nom (la Passerelle, le Couvige, Colin-Maillard...), leurs activités, les modalités d'accueil des parents et des enfants, les types de coopération avec l'institution judiciaire, les fondements même des actions engagées. Tout cela suscite nombre de questions et débats.

Toutes ces structures affirment qu'un mandat et une mission clairement définis sont indispensables pour fonctionner.

Trois éléments importants de leur fonctionnement méritent toutefois d'être soulignés. Les parents qui viennent dans ces points rencontre ne se différencient des autres parents séparés que par la forte tension liée à la séparation. La concrétisation d'une mesure de rencontre décidée par le juge des enfants ou le juge aux affaires familiales est souvent difficile et surtout, longue : délais liés à la rédaction de la décision de justice, à la prise de rendez-vous pour examen de la situation avec les parents, des créneaux horaires à trouver pour les rencontres...

Enfin, **les résultats de leur action sont à apprécier de façon nuancée**. L'apport des points rencontre n'est pas contestable. Ils permettent de restaurer ou d'éviter que les relations personnelles ne soient rompues dans une famille. Ils permettent également de contrôler le bon déroulement du droit de visite en imposant un tiers entre les parents. Certes, leur premier objectif n'est pas d'instaurer une médiation familiale ; toutefois, leur intervention modifie les données du conflit. Pour cette raison, les professionnels qui y interviennent se considèrent comme des tiers par rapport au conflit. Ils revendiquent leur indépendance à l'égard de l'institution judiciaire.

Pourtant, il est inévitable que les points rencontre aient des relations avec l'institution judiciaire puisque **la plupart des familles les fréquentent sur décision du juge**. Bien des juges considèrent d'ailleurs que la façon dont s'organisent et se déroulent ces visites peuvent éclairer leurs décisions ultérieures. Aussi les magistrats cherchent-ils à recueillir des informations sur ces points auprès des intervenants de ces structures. Leur indépendance par rapport à l'institution judiciaire s'apprécie donc en fonction des pratiques instaurées entre chaque point rencontre et les magistrats, celles-ci diffèrent selon les juridictions. La neutralité à laquelle sont attachés les points rencontre risque d'être mise à mal



lorsque les magistrats considèrent que les visites des familles sont une source d'informations complémentaires. Que les points rencontre aient généralement pour effet d'atténuer le conflit ne doit pourtant pas conduire à les considérer comme un mode de régulation de ce conflit, ce n'est pas leur rôle.

Les relations et le devoir de réserve des intervenants des points rencontre établis avec les différents acteurs de la procédure judiciaire constituent donc une question clef. L'intervention d'un point de rencontre réduit-elle l'autonomie reconnue aux parents ? Ces lieux ont-ils la qualité nécessaire pour valider un accord des parents ? Ont-ils seulement le pouvoir de susciter un accord entre les parents ? Ces lieux ont-ils part à la prise de décision judiciaire ou n'ont-ils pour mission que d'organiser le droit de visite, et d'appliquer les termes de cette décision ? Les intervenants des points rencontre ont-ils la qualité de tiers ou sont-ils chargés de l'exécution d'une décision judiciaire ? Peuvent-ils refuser une mission confiée par l'institution judiciaire ? Ces lieux ne gagneraient-ils pas à ce que leurs modalités de financement soient précisées afin de protéger leur indépendance ?

L'absence de reconnaissance légale de ces lieux n'est sans doute pas étrangère à leurs interrogations multiples et constantes à l'égard de la justice et de leur propre positionnement. Là encore on regrette les réticences locales et nationales à mettre en place des outils d'évaluation quantitative et qualitative. À notre connaissance, il n'existe pas de références nationales de quantification de leurs activités pas plus que d'éléments statistiques fiables dans les départements. L'Ase participe rarement aux rencontres entre les juges et les représentants des lieux neutres. Rares sont les évaluations faites auprès des usagers de ces lieux neutres.

Si le succès des points de rencontre auprès des juges montre que ceux-ci ont pris conscience de l'intérêt pour l'enfant de conserver des liens avec ses deux parents, il faut bien constater cependant que ces lieux ne répondent généralement pas à une demande des parents. Ainsi qu'en témoignent de nombreuses plaintes adressées au Défenseur des Enfants, chaque parent souhaite rencontrer ses enfants dans les conditions habituelles de la vie quotidienne. Les enfants demandent rarement de fréquenter ces lieux, préférant eux aussi avoir des relations habituelles, fréquentes et continues

avec leurs deux parents ; ou, tout au contraire, ne pas rencontrer du tout l'un d'entre eux.

Leur financement constitue l'une des grandes ambiguïtés de ces lieux d'accueil. S'y applique en effet le principe selon lequel les conseillers ne sont pas les payeurs ! Il arrive couramment que les financements apportés par le ministère de la Justice couvrent 5 % seulement du budget de lieux de rencontre dont 80 % de l'activité est consacrée à l'application de mesures décidées par les juges des enfants ou les juges aux affaires familiales. Sont alors mis à contribution les conseils généraux, les Caf, les Ddass, le Fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) parfois, les familles bien souvent. Or, certains parents ne peuvent assurer ces dépenses de façon prolongée (jusqu'à 75 euros la séance quelquefois), surtout s'il s'y ajoutent des frais de déplacements. De tels financements erratiques ne peuvent se perpétuer ; ils entraînent de fortes inégalités entre les départements, entre les familles qui peuvent ou non bénéficier de ces services et, par conséquent, deviennent une véritable atteinte au droit au maintien des liens familiaux. La phase expérimentale de ces points rencontre doit céder la place à la création d'une prestation de service nationale. Les réflexions conduites par la Cnaf sur la prestation de service « médiation familiale », afin de dépasser les difficultés du triple financement Caf/Justice/conseils généraux, ne pourraient-elles pas inspirer une démarche analogue pour ces points rencontre parents-enfants ? Cela permettrait également de prévenir le danger d'une utilisation des budgets non conforme aux missions, ce que rend possible l'ambiguïté sur les financements.

Apporter un appui aux parents

Apporter un appui aux parents dans l'exercice de leur autorité offre un outil de base pour prévenir une éventuelle délinquance de leurs enfants. Un tel appui est particulièrement appréciable lorsque la famille est éclatée ou qu'elle ne peut pas bénéficier d'autres soutiens dans les diverses difficultés qu'elle rencontre ou que rencontrent ses enfants. **Toute famille en difficulté ne présente pas un risque en terme de sécurité publique.** Faut-il rappeler que le passage à l'acte délinquant peut également concerner des enfants issus de familles qui ne sont pas suivies par des travailleurs sociaux ? Plusieurs rapports sénatoriaux, ceux des chercheurs comme



Sébastien Roché, Laurent Mucchielli ou Didier Lapeyronnie peuvent, certes, diverger sur certains points, mais soulignent tous qu'aucune structure familiale n'est en elle-même un facteur de risque. S'il n'y a aucun déterminisme social ou économique, en revanche, sont identifiables au cas par cas, des situations qui peuvent effectivement fragiliser les enfants. Notamment lorsque ceux-ci subissent très tôt des violences individuelles ou institutionnelles (scolaires notamment) sans qu'elles aient été repérées et interrompues et sans que ces enfants aient pu recevoir un soutien. M^{me} Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances, le relevait devant le Conseil national des villes et les associations de maires, le 15 avril 2004.

Le climat familial joue un rôle déterminant dans la prévention de la délinquance. Une fratrie dont certains membres plus âgés sont eux-mêmes délinquants devrait constituer un signal d'alerte important. Non par risque de « contagion », mais, si la famille ne peut pas réagir convenablement, elle se trouve déstabilisée et les relations entre parents et enfants sont fragilisées. Il est donc essentiel d'aider les parents à surmonter les différentes crises que traverse toute famille. Que les parents ne puissent pas jouer leur rôle d'autorité et de contrôle sur les différentes activités de leurs enfants : les sorties, les fréquentations (l'influence du groupe est importante), l'assiduité et le travail à l'école, les loisirs, les éventuelles prises de drogue..., constitue le facteur le plus déterminant d'une éventuelle dérive de l'enfant. Les mesures de prévention les plus efficaces impliquent donc de soutenir la capacité des parents à exercer leur rôle de parents et parmi celui-ci l'exercice de l'autorité plutôt que de mettre publiquement à l'index ces familles. En soulignant la primauté de l'éducatif sur le répressif, le comité de suivi de la Cide le rappelait clairement à la France le 2 juin 2004 à Genève.

Le Défenseur des Enfants souhaite donc que l'élaboration de la loi annoncée sur la prévention de la délinquance fasse l'objet de la plus large concertation.

On ne peut mettre en question la nécessité de lutter contre la délinquance juvénile, dont les premières victimes sont bien souvent d'autres enfants. On ne peut attendre en invoquant la nécessité que des politiques de lutte contre les autres formes de délinquance aient abouti à des résultats concluants, même si l'on est persuadé qu'effectivement la

lutte contre la délinquance juvénile en sera d'autant plus efficace. Il est en particulier prioritaire de lutter contre le racisme et les discriminations à l'embauche.

Le mot de prévention recouvre trois démarches de nature différentes, qui se complètent mais ne s'excluent pas. Dans le domaine social, **la prévention « primaire »** tout d'abord, recouvre l'ensemble des activités éducatives, ouvertes à tous, qui permettent de développer une envie de vivre ensemble et un respect des autres. La diminution du chômage, l'amélioration du logement et la lutte contre les discriminations jouent aussi un rôle clef dans cette envie de vivre ensemble. **La prévention « spécialisée »**, quant à elle, tournée vers des publics en voie de marginalisation, souvent assurée par des éducateurs de rue. Il y a enfin **la « prévention de la délinquance »**. Elle intervient **sur un mandat précis**, pour « remettre dans le droit chemin » quelqu'un qui a commis de premières infractions. La concevoir autrement serait reconnaître une prédestination à l'acte délinquant.

La concertation relative au projet de loi sur la prévention de la délinquance est indispensable, comme l'a bien montré l'expérience des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. L'efficacité est directement liée à la capacité de travail et aux relations de confiance des différents acteurs entre eux, police et gendarmerie, justice, éducation nationale, conseils généraux, municipalités, bailleurs et associations. Les questions du secret professionnel, du secret partagé, des règles déontologiques (et très concrètes) de circulation de l'information entre les différents acteurs devront être abordées. Elles sont d'autant plus complexes que les « usagers », ceux au profit desquels ces mesures sont prises, ont un droit à accéder aux dossiers les concernant. Le Défenseur des Enfants se félicite d'être associé à cette réflexion, compte tenu de sa connaissance d'initiatives locales intéressantes, à travers son réseau de correspondants territoriaux et de sa réflexion institutionnelle sur ce sujet. L'Institution participe au groupe de travail constitué sur cette question du ministère de l'Intérieur sous la présidence de M^{me} Marie-Thérèse Hermange.



L'Institut national des hautes études de sécurité, a initié une **action** : « **Mission possible** », à **Paris** (19^e arrondissement). Il intervient auprès d'enfants de 6 à 10 ans, en situation de précarité et auprès de leurs parents. Une convention a été établie entre les ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur, de la Justice, de la Ville et de la Famille. Des bénévoles, actifs et retraités, participent à ce projet. Les enfants qui l'acceptent sont adressés à l'association par l'Éducation nationale ou par des travailleurs sociaux de quartier. Ils sont accueillis dans ces locaux tous les soirs de la semaine après l'école et le mercredi. Les parents participent à cette action en organisant un goûter collectif. Puis les enfants bénéficient d'un soutien scolaire individuel suivi d'activités collectives : sport et atelier d'échanges et d'expression. Un pédiatre, un éducateur sportif et un kinésithérapeute leur apprennent à maîtriser leur corps, leur respiration et leurs émotions. Après une année de fonctionnement on constate que les parents ont pleinement pris leur place pour soutenir leurs enfants dont les résultats scolaires et le comportement sont en très nette progression.

À **Bourgoin-Jallieu**, une **cellule de veille partenariale** en prévention spécialisée. Le conseil général de l'Isère, peu satisfait de l'action de l'association de prévention spécialisée, a établi en septembre 2003 un contrat avec une nouvelle association. Un protocole définit le public prioritaire avec lequel travaillent les trois éducateurs, les territoires concernés, les partenaires et des méthodes d'évaluation. Il est conclu pour trois ans, avec un contrat d'objectif pour chaque année. Afin de réagir le plus efficacement possible lorsqu'une famille apparaît en difficulté, une cellule de veille se réunit une fois par mois réunissant la mairie, le conseil général (son responsable territorial), le parquet, la protection judiciaire de la jeunesse, les polices nationale et municipale, les établissements scolaires (collèges et lycée), les bailleurs sociaux et privés, les transporteurs. La confidentialité est organisée : aucun rapport écrit n'est nominatif, ainsi, les noms des familles ne sont pas mentionnés dans les procès verbaux de réunion. Quand un problème nécessite un approfondissement, un groupe technique restreint se réunit et la famille concernée en est avertie au préalable. Le financement est assuré par une convention financière entre le conseil général et l'association ; un accord-cadre a été établi entre ces deux partenaires et la mairie.

Propositions

Les observations et analyses recueillies au cours des travaux menés sur ce dossier permettent à la Défenseure des Enfants de formuler des propositions détaillées ci-dessous

■ 1 – Respecter les enfants « usagers » de l'assistance éducative en portant une attention particulière :

- aux obligations qui découlent de la loi du 2 janvier 2002 (art. 10) en matière de représentation des enfants « usagers » de l'Aide sociale à l'enfance (Ase) ;

- à la simplification des contacts avec l'enfant, en ne lui proposant qu'un nombre restreint d'interlocuteurs au sein des services de l'Aide sociale à l'enfance et, si possible, un interlocuteur unique ;
- aux placements successifs, dont on connaît le caractère délétère sur les enfants. Ceux-ci ne devraient être envisagés qu'à titre exceptionnel.

■ 2 – Favoriser chez les parents la compréhension des procédures d'assistance éducative et rendre utilisables les voies de recours :

- **en renforçant et soutenant l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre des mesures de protection de l'enfance** (art. 8 de la loi du 2 janvier 2002) :
 - s'il s'agit d'un placement ou d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (Aemo) **administratifs**, organisés avec l'accord écrit des parents, éventuellement à leur demande, il conviendrait que l'ensemble de la mesure (objectifs, étapes, moyens à mettre en œuvre, critères d'évaluation et aide concrètement proposée) soit négocié et défini d'un commun accord (contractualisé) entre les parents et le service de l'Aide sociale à l'enfance. Les parents et les enfants devraient être informés explicitement de leurs droits, des voies de recours dont ils disposent et de la possibilité pour eux comme pour l'Aide sociale à l'enfance de saisir le juge des enfants ;
 - s'il s'agit d'un placement ou d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (Aemo) **judiciaires**, pris sur décision du juge des enfants, il conviendrait que l'Aide sociale à l'enfance et les services chargés de telles mesures s'efforcent de laisser les parents exercer pleinement l'ensemble des responsabilités de l'autorité parentale qui n'ont pas été limitées par le juge des enfants, et de soutenir cet exercice. En cas de différend entre les parents et le service, le juge des enfants devrait être saisi afin de préciser le cadre juridique et de trancher le conflit ;
- **en proposant à la famille un nombre restreint d'interlocuteurs, voire un interlocuteur unique véritablement responsable, au sein du service du dialogue avec la famille et chargé également du lien avec l'établissement ou la famille d'accueil où l'enfant est placé ;**



- **en rendant plus visibles les voies de recours pour les familles, notamment en mettant en place une instance de médiation** : en cas de conflit avec le(s) travailleur(s) social(aux) qui met(tent) en œuvre la mesure, rendre d'une part concrètement possible l'appel aux instances supérieures de l'Aide sociale à l'enfance (Ase) et du conseil général en indiquant dans la contractualisation le nom d'une personne à joindre en cas d'incident ; d'autre part en mettant en place une instance de médiation qui permette qu'un regard nouveau soit porté sur la situation à partir du moment où celle-ci est trop détériorée pour que les instances normales d'appel puissent jouer leur rôle. (Cette instance pouvant être saisie aussi bien par les familles que par les acteurs institutionnels.) (Art. 9 de la loi du 2 janvier 2002.)

■ COMMENT L'ÉTAT GARANTIT-IL LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI ?

Lors de la décentralisation de la protection de l'enfance, l'État s'est doté d'outils de contrôle de l'action des départements qui auraient dû lui permettre de s'assurer du respect des droits des enfants par les institutions qui en ont la charge. Les compétences qu'il a conservées en matière d'action sociale sont exercées principalement par la direction générale de l'Action sociale, commune au ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Famille, qui assure également une animation de la réflexion sur la protection de l'enfance. Des organismes spécifiques ont été chargés d'évaluer les actions et des groupements se sont donné pour mission de contribuer aux débats sur la protection de l'enfance (voir p. 157).

Les engagements internationaux de la France en matière de droits de l'enfant lui imposent, autant que son droit interne, de garantir à tous les enfants un socle minimum de droits et des procédures pour les faire respecter. **L'État doit jouer son rôle de garant du droit en traçant le cadre de l'action des départements et en contrôlant la bonne application.**

Des normes de prise en charge sont nécessaires. Si les normes ne suffisent pas à garantir la qualité d'une prise en

charge, elles sont nécessaires à la fois pour donner une traduction concrète aux attentes du législateur lorsqu'il prévoit un type de prise en charge et pour permettre à l'État d'exercer un contrôle. En effet, **en l'absence de référentiels nationaux**, déterminer si un département respecte ou non le cadre législatif et réglementaire des missions de protection de l'enfance devient un exercice abstrait, sans lien avec le droit des enfants à bénéficier d'une protection adaptée. Or le secteur de l'Aide sociale à l'enfance souffre d'une absence de standards nationaux. Par exemple, le nombre d'enfants que peut prendre en charge un éducateur dans le cadre d'une aide éducative à domicile n'est pas fixé, et, de fait, il oscille, dans la pratique, entre 15 et 45 selon les départements.

D'autres dispositifs, beaucoup plus décentralisés, sont cependant **encadrés par des normes nationales** :

- en matière de petite enfance, dont l'accueil est une compétence de la commune (notamment les crèches), des taux d'encadrement sont fixés et contrôlés par les caisses d'allocations familiales (qui relèvent de l'État) et par les services de protection maternelle et infantile (qui relèvent du département) ;
- en matière de protection de l'enfance, il existe des normes pour les services de PMI (taux de médecins et de puériculteurs) et d'action sociale (un assistant de service social pour 3 000 à 5 000 habitants), mais pas pour les services de l'Aide sociale à l'enfance, à l'exception des pouponnières, prévues par un arrêté de 1974 ;
- et, également, dans le secteur de la jeunesse et des sports, des normes strictes sont imposées pour les voyages à l'étranger, l'encadrement des centres de loisirs...

De telles normes relèvent du pouvoir réglementaire ; la faible utilisation de ce pouvoir en matière d'Ase trouve une explication historique : avant la décentralisation, les règles étaient édictées par voie de circulaire ministérielle, qui ne peuvent être appliquées qu'aux services déconcentrés de l'État et non aux collectivités territoriales désormais autonomes. Dès lors, l'édition de normes nationales est contraire aux habitudes et perçue comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. La situation était différente pour la PMI, secteur dans lequel des normes existaient déjà. Il faudra donc une volonté politique affirmée pour imposer de telles normes, dont la nécessité se



confirme avec la loi du 2 janvier 2002 : elle impose aux départements la mise en place de systèmes d'autoévaluation et prévoit également un contrôle externe, qui utilise des normes de référence.

Le contrôle de l'État sur les départements n'apporte pas de garanties suffisantes

L'État a la responsabilité d'un contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et des décisions des conseils généraux. Ces dernières, parmi lesquelles les règlements départementaux d'action sociale qui définissent les règles d'attribution des prestations d'aide sociale, doivent être transmises au préfet pour lui permettre d'exercer son contrôle (article L. 3131-1 et 2 du Code général des collectivités territoriales). La loi de décentralisation de 1982 a remplacé la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales par un **contrôle de légalité a posteriori** (le déféré administratif des actes illégaux et des actes au sujet desquels une personne se plaint d'être lésée). Le préfet saisit alors le tribunal administratif afin d'obtenir l'annulation de la décision concernée. Le préfet peut également faire inscrire au budget d'une collectivité des dépenses obligatoires, parmi lesquelles les prestations légales d'aide sociale.

La définition relativement vague des prestations d'aide sociale par les textes législatifs et l'absence de normes empêchent ce contrôle d'être un outil de vérification de l'adaptation des prestations aux besoins des publics et rendent les perspectives d'annulation peu probables. Ce sont peut-être les raisons qui expliquent que **le contrôle de légalité n'est quasiment pas exercé** : selon les données statistiques communiquées par la direction des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur, seuls deux actes des départements pris en matière d'action sociale auraient été déférés en 1999, aucun en 2000. Depuis, l'outil statistique a même cessé de comptabiliser cette catégorie particulière de déféré.

Parallèlement, les usagers mécontents peuvent saisir le tribunal administratif d'un recours en annulation d'une décision individuelle, au besoin en utilisant la procédure du référé pour obtenir la suspension de la décision ou une injonction du tribunal administratif adressée au conseil général. Toutefois, il n'est pas certain que le contentieux administratif soit un moyen de contrôle efficace au regard de

ce type de décision. En premier lieu, l'absence de normes en matière d'aide sociale rend tout contrôle, même exercé en urgence, particulièrement difficile à exercer. En second lieu, les services sociaux ne peuvent intervenir qu'à la demande des parents, de sorte qu'un recours ne serait utile qu'en cas d'abstention ou de refus d'intervenir de ces services. De plus, les bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent souvent dans des situations personnelles difficiles qui ne les incitent pas à saisir les tribunaux administratifs et l'urgence de leurs besoins n'est pas compatible avec le temps nécessaire à l'exercice d'un recours contentieux. De fait, il n'est pas rare que les juges des enfants soient alors saisis par des parents qui n'ont pas trouvé auprès des services sociaux l'aide qu'ils attendaient.

Un contrôle de l'activité des établissements est exercé dans l'intérêt des usagers par l'autorité qui a délivré l'habilitation, c'est-à-dire le **président du conseil général**, le préfet, ou les deux conjointement. Il permet de délivrer des injonctions de remédier aux difficultés constatées et, si celles-ci ne sont pas respectées, de prendre une décision de fermeture d'un établissement. Une surveillance est également exercée par l'Igas et les Ddass. Les autorités judiciaires et les services du ministère de la Justice contrôlent les établissements qui accueillent des enfants sur décision judiciaire. Le manque cruel de moyens des Ddass ne permet pas au préfet d'exercer cette mission de manière satisfaisante : **les contrôles sont rares**, l'État n'a pas les moyens de se substituer à l'action des départements et les préfets ne se sentent pas investis puisqu'il s'agit d'une compétence décentralisée, qu'il n'y a pas de financement de l'État et qu'ils n'ont pas d'instructions spécifiques du ministère de l'Intérieur sur ce point.

Plutôt que de renforcer ce contrôle, **le gouvernement semble avoir choisi de le limiter encore** : la loi « relative aux libertés et responsabilités locales » (nouvelle loi de décentralisation) prévoit que les départements qui expérimenteront une nouvelle étape de décentralisation de la protection de l'enfance habilitent et seront donc les seuls à contrôler les établissements et services concernés. **Désormais, les pouvoirs et responsabilités d'organisation de la protection de l'enfance seront concentrés entre les mains des seuls départements dont on a vu la faiblesse des contrôles internes, en contradiction avec la philosophie de la loi du**



2 janvier 2002 qui développe l'approche interpartenariale et permet une mise en réseau des services des départements et de l'État. Les départements n'ont pas développé d'outils de contrôle indépendant, ce qui rend donc très difficile de s'assurer, au quotidien, que les établissements sont exempts de maltraitance institutionnelle ou d'autres dysfonctionnements.

Par ailleurs, **les autorités judiciaires ne sont pas suffisamment outillées** techniquement et en moyens humains **pour exercer un contrôle effectif** qui porte non seulement sur la pédagogie mais également sur la sécurité et la gestion budgétaire de l'ensemble des établissements. Les expérimentations de la loi de décentralisation confiant aux conseils généraux l'exclusivité de la mise en œuvre des décisions des juges des enfants en matière d'assistance éducative, accentueront encore les conséquences de cette situation. En effet, les juges des enfants n'auront plus le pouvoir de choisir le lieu de placement d'un enfant ou le service chargé de l'exécution d'une mesure éducative. Ainsi, les magistrats, qui ne peuvent ordonner la fermeture d'un établissement, seront en outre privés de la possibilité de réorienter un enfant après un contrôle d'établissement.

L'inspection générale des Affaires sociales (Igas), créée en 1967, exerce des missions de contrôle et mène des actions d'évaluation des politiques publiques. Dans le cadre de la décentralisation, le contrôle du service de l'Aide sociale à l'enfance par l'IGAS a été maintenu, mais il s'agit d'un contrôle d'exception, qui n'a pas de caractère systématique comme pourrait l'avoir le contrôle de légalité du préfet auquel sont transmises toutes les décisions des collectivités territoriales. Il consiste en une vérification approfondie du respect de la réglementation et du bon usage des fonds publics. Il donne lieu à l'élaboration d'un rapport, auquel le service contrôlé est habilité à apporter une réponse. Établie depuis 1984, cette procédure n'a commencé à être mise en œuvre de manière régulière et programmée que depuis 1999 : deux départements sont passés au crible chaque année. Ont ainsi été contrôlés les services des Alpes-Maritimes, des Ardennes, de Charente-Maritime, de l'Eure, de la Gironde, de la Nièvre, des Hautes-Pyrénées, du Bas-Rhin, de l'Essonne et de Seine-Saint-Denis.

Si de tels contrôles ont pu servir à certains départements de point de départ et de référence dans le cadre de l'organisa-

tion de leurs services ou de la définition de leur politique (Essonne, Eure), ils ne peuvent être garants du bon fonctionnement des services de l'Ase : le contrôle est ponctuel, seuls deux départements sont concernés chaque année, les rapports ne sont pas systématiquement rendus publics et l'État se trouve dans l'impossibilité de formuler à l'égard des départements des recommandations contraignantes. Afin de pallier cette dernière difficulté, l'Igas a systématisé l'organisation d'une « commission des suites » : un an après le dépôt du rapport, une rencontre est proposée au département concerné afin de lui permettre de préciser comment les recommandations émises ont été prises en compte. Cet outil d'accompagnement est, certes, utile mais demeure soumis à la bonne volonté des départements concernés : les départements les plus prompts à prendre en compte les recommandations de l'Igas ne sont généralement pas ceux au sein desquels les difficultés les plus importantes avaient été constatées.

L'attitude des départements à l'égard de ces contrôles reflète les disparités territoriales. Ainsi, le département des Hautes-Pyrénées, qui s'était vu recommander la fermeture d'un établissement accueillant des mineurs en raison de dysfonctionnements graves y a procédé dans le mois qui a suivi, le département de Seine-Saint-Denis a diffusé le rapport de contrôle à plus de 500 exemplaires et projette de publier le compte rendu de la commission de suivi. D'autres départements, en revanche, ont fait savoir qu'ils n'avaient pas l'intention de tenir compte des recommandations ou ont refusé toute diffusion du rapport, même au sein de leurs services. Dans ces conditions, le travail de l'Igas, malgré sa grande qualité reconnue par les professionnels concernés, ne peut être la caution d'un contrôle de l'État sur les départements.

Renforcer l'institution chargée de veiller au respect des droits de l'enfant sur l'ensemble du territoire

La décentralisation n'est pas un blanc-seing accordé aux collectivités territoriales. L'État doit donc être en mesure de vérifier dans quelles conditions les compétences décentralisées sont exercées par les collectivités territoriales.

L'article L. 1614-7 du Code général des collectivités territoriales impose aux départements de fournir chaque année des statistiques sur l'exercice des compétences transférées.



Ce recueil, financé par l'État, est une base d'évaluation de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales votée chaque année par le Parlement dans le cadre de la loi de finances. Les données statistiques font l'objet d'une publication annuelle par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère de la Santé et de la Protection sociale, et sont exploitées dans des rapports thématiques ponctuels. Toutefois, elles n'exposent ni les politiques adoptées ni la manière dont ces compétences sont exercées dans chaque département.

Afin de pallier cette carence d'outil analytique et pour tenir compte des recommandations effectuées par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies au mois de juin 2004, il conviendrait de **demander aux départements de rendre compte chaque année** de la mise en œuvre des compétences décentralisées, de fournir une véritable explication de leur politique et de leurs choix, de décrire comment le droit à protection prévu par la Convention internationale sur les droits de l'enfant est mis en œuvre. Afin de respecter les principes de l'organisation décentralisée, ce recueil devrait être financé par l'État, qui serait également chargé d'élaborer une grille d'analyse. L'ensemble des contributions serait annexé par le gouvernement au projet de loi de finances soumis au Parlement et viendrait alimenter les débats sur l'évaluation des dotations globales de fonctionnement.

Une telle démarche permettrait en outre de disposer des données comparables pour tous les départements, d'entamer une réflexion documentée sur la question des inégalités territoriales et d'alimenter le débat public en matière de protection de l'enfance. Elle donnerait des outils de travail dont tous déplorent actuellement le manque, à l'ensemble des organismes intervenant dans les politiques de protection de l'enfance et leur évaluation.

Comme l'a relevé le Comité des droits de l'enfant de Genève dans ses recommandations à la France du mois de juin 2004, la philosophie des droits de l'enfant est le parent pauvre de la protection de l'enfance : il manque un organisme permettant de veiller au respect des droits de l'enfant sur l'ensemble du territoire, en vue de réduire les disparités territoriales. Les droits de l'enfant sont bien souvent oubliés dans la conception des textes et des politiques de protection de l'enfance.

C'est par exemple le cas de la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, qui est quasi exclusivement consacrée aux droits des parents, à l'exception du recueil de l'avis de l'enfant sur toute décision le concernant. Nulle part n'apparaît l'idée que l'enfant doit bénéficier de certaines normes de prise en charge (de santé ou de scolarité par exemple), a le droit d'être traité avec respect ou qu'il doit être tenu compte de l'avis de l'adolescent.

L'institution du Défenseur des Enfants, née de la volonté du pays de mieux mettre en œuvre, en France, les dispositions de la Convention internationale sur les droits de l'enfant, **pourrait avoir un rôle clé dans l'amélioration de cette situation**. Toutefois, le manque de réels pouvoirs d'investigation à l'égard de toutes les institutions publiques et privées en charge des intérêts d'enfants limite considérablement l'impact de sa mission : le Défenseur des Enfants ne peut exiger communication de documents qu'auprès de personnes privées qui ne sont pas investies d'une mission de service public. Or, une grande partie des personnes et services qui prennent en charge des enfants de manière habituelle exercent une mission de service public.

C'est pourquoi l'institution du Défenseur des Enfants devrait se voir confier une mission d'audit et d'évaluation de dispositifs de la protection de l'enfance et de services publics ou privés prenant en charge des enfants. Elle aurait compétence pour mener des investigations et alerter sur des dysfonctionnements qui portent atteinte aux droits de l'enfant. Elle serait ainsi amenée à formuler des recommandations publiques sur des questions aussi diverses que la maltraitance institutionnelle, la prise en compte de l'opinion des enfants dans les prises en charge qui les concernent, le respect de l'intimité des enfants, la protection de leur santé, la garantie de leur scolarité ou de leur formation, le respect de leur droit à avoir des relations avec leurs parents, etc. Ces recommandations pourraient, en lien avec les organismes chargés de l'évaluation et du contrôle de la protection de l'enfance (Igas, Oned, Conseil national de l'évaluation sociale et médicosociale), alimenter le débat public et servir de socle à des propositions de réforme et à la définition d'une politique nationale de l'enfance.



Son statut d'autorité administrative indépendante, sa culture du travail pluridisciplinaire, ses relais départementaux et son engagement en faveur des droits de l'enfant en font l'instance toute désignée pour améliorer l'intégration de la notion de droits de l'enfant par les institutions de protection de l'enfance. Ceci suppose une modification législative des missions de l'Institution et une adaptation de ses moyens humains et financiers. Ceci suppose aussi que soient élaborées des normes en matière de protection de l'enfance que les collectivités décentralisées devront respecter.

L'institution judiciaire demeure garante du respect des droits des enfants et des familles

La réforme de la procédure d'assistance éducative (décret du 15 mars 2002) a permis une amélioration notable du respect des droits des enfants et des familles en leur ouvrant un accès direct à leur dossier d'assistance éducative. Les enfants demeurent toutefois insuffisamment accompagnés dans le cadre de cette procédure.

En outre, la coordination entre les différents acteurs judiciaires demeure insuffisante. À ce titre, la Défenseure des Enfants ne peut que rappeler la proposition qu'elle avait formulée dans son rapport de l'année 2001 concernant **la création d'une cellule Enfance Famille dans les tribunaux** afin de mieux articuler les interventions des différents magistrats compétents dans le champ de la famille, notamment celle des juges des enfants et des juges aux affaires familiales et les relations entre les juges des enfants et leurs partenaires de la protection de l'enfance. Dans plusieurs départements, les tribunaux pour enfants se sont vu reprocher d'agir de manière incohérente dans le temps (à la faveur de mutations de magistrats), très différenciée sur un même ressort judiciaire et sans concertation suffisante avec les conseils généraux. Ces difficultés ont déjà été relevées. Certes, les juges des enfants prennent des décisions individuelles et il serait dangereux de céder à une tentation d'uniformisation ou de standardisation de la protection judiciaire. Toutefois, il est important que ces magistrats aient leur place dans l'élaboration des politiques locales de protection de l'enfance, en leur qualité de garants du respect des libertés individuelles et des droits des enfants à être protégés. Pour ce faire, une concer-

tation préalable des magistrats d'un même ressort est nécessaire. Cela suppose notamment une reconnaissance statutaire du temps de travail nécessaire à la concertation, et du rôle de coordination de l'un des magistrats lorsqu'ils sont plusieurs.

Enfin, il serait extrêmement dommageable que les expérimentations organisées dans le cadre de la nouvelle loi de décentralisation (du 13 août 2004) remettent en cause la possibilité pour les juges des enfants de faire respecter les droits des enfants et de leurs parents. En effet, l'analyse du texte implique que le juge des enfants n'aura plus la maîtrise des modalités concrètes d'exécution des mesures qu'il ordonnera : il ne pourra plus désigner le service ou l'établissement qui devra exercer la mesure éducative puisque le département sera seul compétent pour le faire. À l'audience, il ne pourra plus expliquer aux parents et aux enfants selon quelles modalités un placement sera organisé puisque c'est l'Aide sociale à l'enfance qui les déterminera ultérieurement. Or le lieu de placement d'un enfant et le type de service qui intervient pour soutenir une famille sont des éléments essentiels de la prise en charge de l'enfant et devraient se débattre dans le cabinet du juge. En outre, les dispositions du Code civil qui imposent au juge de tenter de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée, perdent désormais une grande partie de leur portée, tant il est difficile pour une famille d'adhérer à une mesure dont elle ne connaît pas les conditions de mise en œuvre.

Enfin, pour être garant du respect des droits d'un enfant et du respect de l'autorité parentale, le juge doit pouvoir choisir les modalités de prise en charge et les adapter à tout moment aux besoins des enfants et à l'évolution de la situation familiale. La Cour européenne des droits de l'homme l'a rappelé dans un arrêt Scozzari et Giunta contre Italie du 13 juillet 2000, où elle a critiqué le rôle excessivement autonome des services sociaux qui avaient mis des obstacles aux droits de visite décidés par le juge et dénoncé la passivité des tribunaux. Or le texte de l'article 48 de la nouvelle loi de décentralisation française laisse toute latitude aux départements d'organiser un placement selon des modalités qui ne permettent pas, compte tenu de l'éloignement ou des conditions économiques des parents, l'exercice du droit de visite décidé par le juge. La France pourrait ainsi s'exposer, elle aussi, à des recours devant la Cour de Strasbourg.



Par ailleurs, la loi de décentralisation crée, sur les lieux d'expérimentation, une difficulté sérieuse concernant l'accès à la justice, non seulement pour les parents mais plus encore pour les enfants. En effet, elle **laisse subsister une incertitude quant au tribunal compétent en cas de conflit entre la famille et le service de l'Aide sociale à l'enfance** sur les modalités de mise en œuvre de la mesure. En l'état actuel de notre droit, il se pourrait que soient compétents soit la juridiction administrative, au titre des contestations des décisions de l'Aide sociale à l'enfance, soit un juge aux affaires familiales, au titre des questions relatives aux conflits dans l'exercice de l'autorité parentale.

L'expérience montre bien les difficultés qu'ont les adultes à saisir le juge administratif. S'agissant des enfants, la situation est bien plus grave. Actuellement, les enfants concernés connaissent « leur juge », le juge des enfants ; ils savent qu'ils peuvent le saisir en se présentant tout simplement au tribunal pour évoquer leurs difficultés, peuvent le faire eux-mêmes car ils ont la capacité juridique de formuler des demandes et de faire appel ; ils savent aussi qu'ils vont revoir le juge des enfants à l'échéance de la mesure qui les concerne. En effet, aucun autre juge n'assure cette continuité dans le suivi des situations, qui fonde sa spécialisation et sa compétence. Cette compétence du juge des enfants pour statuer sur les difficultés d'exécution des mesures qu'il a ordonnées est un excellent exemple d'une bonne adaptation du droit à la situation particulière des enfants. Son retrait constituerait une sérieuse régression dans la mise en œuvre du droit des enfants à être entendus dans toute procédure les concernant.

La mise en œuvre de ce texte doit faire l'objet d'une convention entre les départements candidats et l'État, qui devra apporter des garanties pour que le principe du contradictoire soit respecté et que les droits des enfants soient protégés. À cette fin, il serait particulièrement utile d'associer les professionnels concernés et l'institution du Défenseur des Enfants à la réflexion préalable à l'élaboration de ces conventions ainsi qu'au suivi des expérimentations.

Libertés individuelles : un travail sur le secret partagé

Le respect des droits des enfants et de leurs parents implique également qu'ils puissent bénéficier de prises en

charge adaptées à leur situation, organisées dans le cadre de partenariats entre divers organismes (santé, protection de l'enfance, action sociale, éducation...). Par conséquent, il est nécessaire que les éducateurs, médecins, assistants sociaux, psychologues et tous autres professionnels puissent échanger sur les situations individuelles dont ils s'occupent au même moment. Or le cadre juridique actuel ne le prévoit pas et **une application stricte du droit lie chacun des intervenants par le secret professionnel**. Le concept de « secret partagé » est une création de la pratique pour pouvoir travailler et n'a aucune réalité juridique. Ce sont non seulement des questions juridiques, mais aussi éthiques qui se posent dès lors que l'on partage des informations : quelles informations partager ? Entre quels professionnels ? Dans quel objectif ? Comment s'assurer que le partage d'information sera effectivement réalisé au bénéfice des personnes qui en font l'objet ? Plus généralement, comment garantir le respect des droits des personnes concernées ?

Ces questions ont largement été évoquées depuis des années. Il est indispensable de mener une réflexion approfondie sur ces questions, qui touchent aux libertés individuelles, aux pratiques professionnelles et à l'efficacité de la protection et de l'aide apportée aux enfants et à leurs parents. Il conviendrait à cette fin de **réformer les textes relatifs au secret professionnel afin d'atteindre un équilibre entre deux nécessités qui peuvent parfois se trouver en contradiction** : le secret qui nourrit la relation de confiance entre le professionnel et l'utilisateur et le partage de l'information qui permet la réalisation d'un travail en réseau et en partenariat. La réflexion sur le secret partagé doit à présent déboucher sur une réalité tangible.

Propositions

Les observations et analyses recueillies au cours des travaux menés sur ce dossier permettent à la Défenseure des Enfants de formuler des propositions détaillées ci-dessous :

■ **1 – Compléter la loi du 6 mars 2000 en confiant à l'institution du Défenseur des Enfants une mission d'audit et d'alerte sur le fonctionnement des institutions de protec-**



tion de l'enfance. Cette mission serait assortie des pouvoirs d'investigation nécessaires. Elle devrait lui permettre de formuler des recommandations publiques et d'en assurer le suivi.

Comme l'a relevé le Comité des droits de l'enfant de Genève dans ses recommandations à la France du mois de juin 2004, les droits de l'enfant sont les parents pauvres de la protection de l'enfance. Les insuffisances du contrôle et la dispersion des données et des compétences ne permettent pas d'assurer un plein respect des droits des enfants sur l'ensemble du territoire de la République. Cela dépasse les seules situations d'enfant maltraité ou d'enfant en danger.

L'institution du Défenseur des Enfants, née de la volonté de mieux mettre en œuvre les dispositions de la Convention internationale sur les droits de l'enfant en France, pourrait avoir un rôle clé dans l'amélioration de cette situation, grâce à son statut d'autorité administrative indépendante, sa culture du travail pluridisciplinaire, ses relais départementaux et son engagement en faveur des droits de l'enfant. Elle est déjà chargée de proposer toute mesure de nature à remédier aux dysfonctionnements de personnes morales de droit public ou privé qui portent atteinte aux droits de l'enfant. Mais le manque de précisions sur les pouvoirs d'investigation de l'Institution à l'égard de toutes les institutions publiques et privées en charge des intérêts d'enfants limite considérablement l'impact de cette mission.

C'est pourquoi l'institution du Défenseur des Enfants pourrait se voir confier une mission d'audit et d'évaluation de dispositifs de protection de l'enfance et de services publics ou privés prenant en charge des enfants. Elle aurait compétence pour mener des investigations et alerter sur des dysfonctionnements qui portent atteinte aux droits des enfants.

■ 2 – Assurer l'effectivité des contrôles prévus par la loi dans le cadre du dispositif décentralisé de protection de l'enfance.

Dans le cadre du dispositif décentralisé de protection de l'enfance, l'État demeure comptable du principe de l'égalité devant la loi également consacré par les traités internationaux que la France a ratifiés. Il doit donc être en mesure, d'une part, de déterminer si le cadre législatif et réglemen-

taire est respecté, d'autre part de vérifier dans quelles conditions les compétences décentralisées sont exercées par les collectivités territoriales. Il apparaît donc urgent de créer les outils d'un contrôle adapté.

Un tel contrôle ne peut s'exercer, pour ce qui concerne la protection de l'enfance, que grâce au respect de normes établies conjointement par les principaux acteurs de la protection de l'enfance (État, collectivités territoriales, Igas, Oned, Défenseur des Enfants, représentants d'associations). Le Défenseur des Enfants serait le garant du respect de ces normes.

Il convient de rappeler que la décentralisation n'est pas un blanc-seing accordé aux collectivités territoriales : les départements ont l'obligation de fournir annuellement des statistiques relatives à l'exercice des compétences décentralisées. Ces statistiques, dont la production est financée par l'État, sont la base d'évaluation de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales votée chaque année par le Parlement dans le cadre de la loi de finances. Il conviendrait de demander aux départements rendant compte chaque année de la mise en œuvre des compétences décentralisées, de présenter la politique départementale et ses choix, de décrire comment le droit à protection prévu par la Convention internationale sur les droits de l'enfant est mis en œuvre. Ce recueil devrait être financé par l'État. L'ensemble des contributions serait annexé par le gouvernement au projet de loi de finances.

■ 3 – Réformer les textes relatifs au secret professionnel et ouvrir l'élaboration d'un statut du secret partagé.

Le concept de « secret partagé » est une création de la pratique et n'a aucune réalité juridique. Il convient de remédier à un telle lacune.

Des instances diverses

Le Conseil national de l'évaluation sociale et médicosociale. Créé par la loi du 2 janvier 2002 et placé auprès du ministre chargé de l'Action sociale, il a pour mission de promouvoir dans les établissements et services sociaux et médicosociaux le développement de l'évaluation interne et de l'évaluation externe. Il est notamment chargé de valider ou d'élaborer, et de diffuser des références et recommandations de bonnes pratiques professionnelles à partir desquelles l'évaluation des différents types d'établissements sera effectuée. Il est composé



de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale, des usagers, des institutions sociales et médicosociales, des personnels et de personnalités qualifiées.

L'Observatoire national de l'enfance en danger. Créé par la loi du 2 janvier 2004 et intégré avec le Service national d'accueil téléphonique (Snatem) au sein d'un groupement d'intérêt public enfance maltraitée (Gipem), il est chargé d'une mission d'observation, des mauvais traitements et de protection des mineurs maltraités.

L'Institut national des hautes études de sécurité. Créé par décret le 27 juillet 2004, c'est un établissement public administratif, composé d'un observatoire de la délinquance.

L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Créé en 1990 dans le but de favoriser une réflexion interinstitutionnelle dans le domaine de l'action sociale, il est composé de représentants des départements, des villes, des administrations, d'institutions, d'organismes de protection sociale et du monde associatif. Il a pour missions d'observer la protection de l'enfance menée par les collectivités décentralisées.

L'Association des départements de France (ADF). Créée en 1947, cette instance de représentation des départements développe tout partenariat avec les institutions et organisations de la vie économique et sociale.

Le Conseil supérieur du travail social. Instance consultative placée auprès du ministre chargé des Affaires sociales qui en est le président, créée en juillet 1984, il s'attache à l'ensemble des questions concernant le travail social (formation, exercice des professions sociales) et fait des recommandations à la demande du ministre sur les thèmes que celui-ci lui soumet.

Dans le prolongement de l'article 151 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions l'État a décidé de se doter d'un véritable outil de pilotage au service **d'une politique de qualification des travailleurs sociaux** pour prévoir et susciter les évolutions nécessaires du dispositif de formation. Piloté par la DGAS et en relation étroite avec le Conseil supérieur du travail social, **un schéma national des formations sociales** pour la période 2001-2005 a été développé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Des schémas régionaux s'inscrivant dans ces orientations ont été produits.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 met en place une nouvelle répartition des responsabilités dans ce domaine. Le niveau régional définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux dans le cadre général du schéma régional des formations sociales, il donne l'agrément aux établissements de formation mais peut aussi déléguer cette compétence au département (A. 53), il finance les formations (A. 54) et donne des aides aux étudiants (A. 55).

L'État pour sa part (A. 52), en fonction des orientations du ministre et après avis du CSTS, définit et délivre les diplômes et les titres, contrôle le respect des program-

mes, la qualification des formateurs et des directeurs d'établissement ainsi que la qualité des enseignements délivrés par les établissements dans les régions.

La décentralisation de l'action sociale au niveau départemental donne lieu à plus d'une interrogation sur les moyens de l'État pour impulser, animer et contrôler des politiques menées au plan départemental après plus d'une dizaine d'années de décentralisation. Les mêmes interrogations peuvent s'exprimer concernant la décentralisation des formations sociales sur les régions dès lors que pour l'instant, rien n'est encore défini.

La judiciarisation, une exception française

Selon Alain Grevot, auteur de *Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne* (Vaucresson, CNFE-PJJ, avril 2001), il ressort d'une mise en perspective de notre dispositif avec celui des pays voisins qu'il est difficile d'en dégager des points de repère identifiables sur le passage de la protection administrative à la protection judiciaire. On constate globalement une importance donnée à la réponse judiciaire qui distingue la France des autres pays : sur 86 000 situations d'enfants en risque ou en danger repérés par les services de l'Aide sociale à l'enfance en 2002, 49 000 ont fait l'objet d'une transmission à la justice, soit 57 %.

La décision de saisir la justice plutôt que d'organiser une mesure de protection administrative ne dépend pas, en France, de critères précis et n'est pas encadrée par une procédure déterminée par la loi.

D'autres pays ont développé des seuils procéduraux clairs et recherchent l'accord des parents pour un programme d'action, plutôt que d'attendre que les parents soient demandeurs. Ils évitent au maximum le recours au judiciaire, privilégiant l'épuisement préalable de toutes les autres possibilités de négociations. C'est le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne, mais aussi de l'Angleterre, de la Belgique et du Portugal.

En Angleterre, une conférence de protection de l'enfant réunissant tous les acteurs institutionnels concernés et les parents décide de l'inscription d'un enfant sur le registre de protection de l'enfance qui peut être consulté par les professionnels intervenant dans le domaine de l'enfance. Une prise en charge adaptée est proposée aux parents tant que la situation de risque perdure et que le nom de l'enfant n'a pas été radié du registre. Des objectifs d'évolution sont fixés. Si la situation ne s'améliore pas et que l'enfant est en situation de danger, le responsable des services sociaux saisira les tribunaux.

La Belgique, privilégie systématiquement l'intervention la moins radicale et la recherche active de l'accord de la famille. Dans chacune des communautés francophones et néerlandophones coexistent des centres confidentiels du secteur médical spécialisés en matière de mauvais traitements à enfants, un service d'aide volontaire et un service chargé de mettre en œuvre les décisions judiciaires de protection. En plus de ce dispositif et afin de limiter encore davantage la saisine de l'autorité judiciaire, la communauté néerlandophone a créé une



commission de médiation entre les parents et le service de protection administrative, passage obligé avant toute saisine de l'autorité judiciaire. Elle est saisie en cas de désaccord de la famille avec les mesures d'aide proposées ou de persistance du danger et tente d'obtenir un accord sur une intervention sociale.

Au Portugal, les commissions de protection des enfants et des jeunes instituées auprès de chaque municipalité et composées de représentants de multiples institutions, interviennent lorsque les services de prévention ne peuvent pas agir de manière suffisante ou que leur action se heurte au refus des parents. Même devant la commission de protection, le consentement des parents et la non-opposition du mineur à partir de l'âge de 12 ans, sont nécessaires. La commission de protection saisit le ministère public si les consentements parentaux ne sont pas accordés ou sont retirés, en cas d'opposition de l'enfant, ou lorsque les accords établis ne sont pas respectés.

3 L'adoption, à rendre toujours plus conforme à l'intérêt de l'enfant

L'adoption consiste à offrir un foyer à un enfant qui en est privé et non pas un enfant à un foyer qui en aurait le désir. C'est la « loi Mattei », votée en 1996, qui régit aujourd'hui en France les modalités de l'adoption ; de plus, une loi spécifique votée en 2001 encadre l'adoption internationale.

Il y a près de quarante ans, en 1966 une vaste réforme législative avait redéfini l'adoption. Elle avait distingué l'**adoption simple** qui organise la coexistence de la filiation d'origine et de la filiation adoptive, de l'**adoption plénière**. Celle-ci organise la rupture des liens avec la famille d'origine en créant un nouvel état civil pour l'enfant. Elle apporte un élément juridique, construit une filiation, inscrit dans une lignée, symbole d'un engagement qui se veut définitif.

Actuellement, le conseil général de chaque département a la responsabilité de l'agrément des parents adoptifs, qu'il s'agisse d'un enfant né en France ou à l'étranger. Il existe de fait une grande hétérogénéité des pratiques selon les départements.

Quelques éléments caractérisent l'évolution de l'adoption en France. Pour le Code Napoléon, en 1804, c'est un outil pour préserver et transmettre un patrimoine. Les parents adoptifs étaient donc uniquement des couples sans enfants et les adoptés uniquement des personnes majeures. Ce n'est qu'après la première guerre mondiale, en 1923, que, prenant en compte le nombre important d'enfants rendus orphelins par le conflit, le Code civil a autorisé l'adoption d'enfants mineurs. Il faudra attendre la loi de 1966 pour qu'un célibataire obtienne le droit d'adopter un enfant et celle de 1976 pour l'étendre à un couple ayant déjà des enfants.

On compte près de 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans en France, mais seulement 3 000 pupilles de l'État (leur nombre a diminué considérablement puisqu'ils étaient 65 000 il y a cinquante ans) et chaque année, 1 200 d'entre eux sont placés en vue d'adoption. S'y ajoutent quelque 4 000 enfants adoptés à l'étranger. Actuellement, 23 000



familles pourraient adopter un enfant puisqu'elles ont reçu l'agrément nécessaire après que le conseil général de leur département a instruit leur dossier ; chaque année 8 000 nouvelles familles reçoivent également cet agrément. En France, l'adoption interne reste à un niveau peu élevé, bien inférieur par exemple à celui de l'Italie : 1 500 adoptions nationales par an et surtout à celui du Royaume-Uni, avec chaque année, 5 000 adoptions nationales. Année après année, l'écart se creuse donc, en France, entre le nombre de familles agréées et le nombre d'enfants effectivement adoptés. Cela suscite des insatisfactions et explique le recours croissant des familles à l'adoption internationale qui a quadruplé en 25 ans.

Paroles du Comité consultatif de jeunes de la Défenseure des Enfants

« J'ai été adoptée à l'âge de 8 mois. Je n'ai aucun souvenir de mon pays d'origine. J'ai appris relativement tôt que j'avais été adoptée, mais je n'ai pas le souvenir d'avoir été perturbée par cette nouvelle. Je connais des enfants qui ont été adoptés vers l'âge de neuf ans et leur intégration fut vraiment difficile. Ce fut un bouleversement culturel pour eux. Ils connaissaient leurs parents biologiques. »

« Il y a un juste milieu à trouver entre confier un enfant à des irresponsables et demander aux parents d'offrir une situation et un milieu optimal. »

« Cacher à son enfant qu'il a été adopté, ou bien retarder le moment de lui annoncer, peut avoir un impact relativement grave chez l'enfant, qui peut alors se sentir "exclu" de sa famille. »

« S'il y a des échecs avec des enfants qui ne s'intègrent pas, ça ne nous donne pas le droit de considérer qu'ils ne sont "pas adoptables". Si les parents accueillent un enfant, c'est qu'ils sont prêts à le mener vers le meilleur des chemins même si cela passe par des périodes de crise. »

« Nous envisageons sérieusement de retourner en Corée, seize ans après mon adoption, pour découvrir notre pays, à ma sœur et moi. Je trouve cette démarche particulièrement importante, surtout le fait que nous y allions tous les quatre, que mes parents soient à nos côtés lors de ce voyage. »

« Il faut laisser l'enfant s'intégrer dans sa famille et lui proposer plus tard s'il veut en parler avec quelqu'un. C'est surtout l'affection qui fait les liens de parenté. »

La première étape de l'adoption pour les parents adoptifs, est celle de l'agrément. Le ou les futurs adoptants doivent en effet obtenir un agrément qui est délivré par le Président du conseil général de leur département de résidence à partir de l'avis d'une « **commission d'agrément** ». Celle-ci se fonde sur les conclusions d'une enquête, sociale et psychologique,

conduite sous la responsabilité des services de l'Aide sociale à l'enfance. Cette enquête ne doit pas durer, selon les textes, plus de neuf mois, mais ce délai est souvent dépassé. Durant cette période les postulants doivent participer à plusieurs réunions d'information et se soumettre à un certain nombre d'entretiens. Ce temps de maturation et de réflexion individuelle et collective paraît absolument nécessaire.

Dans de nombreux départements, une association telle que Enfance et Familles d'adoption, présente sur tout le territoire, joue un rôle d'information très actif. D'évidence, il apparaît **dans de nombreux départements, que la gestion actuelle de l'adoption à l'échelle départementale est inadaptée**. Par exemple, étant donné que, pour des raisons déjà indiquées, ce sont essentiellement des adoptions internationales qui auront lieu, les services responsables de ces journées d'information doivent bien connaître l'adoption internationale de façon à ce que les futurs adoptants y soient bien préparés. Il paraît toutefois difficile que l'équipe Adoption du conseil général de la Lozère qui gère dix-sept demandes d'agrément par an, de l'Ariège qui en gère vingt-quatre, de l'Indre qui en gère vingt-huit... suive convenablement la situation de chacun des soixante-dix pays d'où peuvent provenir les enfants.

L'agrément ne correspond pas à une certification de « bon parent », seule la vie de famille pourra en témoigner. Il cherche plutôt à discerner s'il n'y a pas de « contre-indication » à ce qu'un enfant soit élevé par cette famille. Cette évaluation devrait se limiter, ce qui n'est déjà pas négligeable, à vérifier que les adoptants ne présentent pas de pathologie (notamment mentale) pouvant mettre l'enfant en danger, qu'ils ne lui cacheront pas son adoption, qu'ils disposent de conditions matérielles suffisantes (notamment pour le logement) pour l'élever convenablement. Ils doivent aussi pouvoir parler de leurs motivations pour adopter et comment ils pensent affronter les crises inévitables entre parents et enfants. Même si ce cas est fort heureusement unique à notre connaissance, on peut légitimement et sans porter atteinte à la présomption d'innocence, s'interroger sur l'agrément accordé dans un département à une personne mise en examen pour agression sexuelle contre un mineur.

Le Défenseur a recueilli beaucoup de témoignages décrivant des entretiens dans lesquels l'enquêteur, parfois sans



expérience, sortait de son rôle, emporté par la toute puissance que représente la responsabilité d'autoriser ou de refuser l'arrivée d'un enfant dans une famille. Il n'est pas rare que de tels entretiens soient menés de manière quasi inquisitoriale, s'accompagnant de questions véritablement intrusives. Il arrive que, lorsque les personnes auxquelles a été opposé un refus, demandent à consulter leur dossier, ce qui est leur droit, elles découvrent à leur propos des commentaires des plus péjoratifs. Il n'apparaît pas souhaitable que de telles investigations soient confiées aux assistantes sociales de secteur « pour les changer de leur quotidien », comme nous l'avons entendu parfois. Cette activité très spécifique doit être l'apanage de professionnels aguerris, formés, bénéficiant d'un encadrement de grande qualité et disposant d'un guide d'entretien national qui, pour l'instant, n'existe pas.

Bien que ce soient les instances d'un département qui délivrent cet agrément, puisque la commission d'agrément dépend du conseil général, il n'en demeure pas moins qu'il a une valeur nationale et ce, alors que, d'un département à l'autre, **les taux d'agrément varient notablement** de 66 à 98 %. Cela ne peut s'expliquer que par des écarts de pratiques entre les services de l'Ase d'un département à l'autre. En effet, certains départements rajoutent des critères d'agrément qui leur sont propres, tels que le refus d'agrément aux célibataires ou aux couples ayant déjà des enfants, comme si les lois de 1966 et de 1976, qui rendent possible de telles adoptions n'existaient pas. Contrairement à d'autres pays européens, la France n'a pas retenu le critère, ni d'un âge maximum pour adopter, ni d'un écart d'âge maximum entre l'enfant et ses parents ; de ce fait, chaque département fait ce que bon lui semble. La Défenseure a été saisie d'une situation dans laquelle l'agrément avait été accordé à un homme de soixante-seize ans pour un très jeune enfant. Cette décision soulève évidemment des interrogations sur la confusion des générations. Une modification de ce point paraît hautement souhaitable.

Tout cela conduit à ce que dans les pays étrangers, les interlocuteurs chargés de l'adoption comprennent difficilement l'absence de cohérence d'un dossier français à un autre selon leur origine départementale !

Par ailleurs, puisque l'agrément à l'adoption résulte d'une décision du conseil général, il en découle que le tribunal

administratif a à se prononcer en cas de recours formulé par des candidats à l'adoption. Un tel recours qui, sur le fond, concerne l'enfance et la famille serait mieux à même d'être jugé par un magistrat de la jeunesse ou des affaires familiales comme c'est le cas dans les pays scandinaves.

Dans l'Isère, la certification Qualité de la procédure d'agrément

Ce département reçoit, en moyenne, 320 demandes d'information par an. Elles se traduisent par la demande de 220 dossiers à remplir, qui aboutissent à 175 dossiers effectivement déposés. 158 personnes ont reçu une réponse favorable et 17 une réponse négative. *A contrario* du mouvement de territorialisation des services de la PMI et de l'Ase, le conseil général a « recentralisé » le service Adoption et le processus d'accès aux origines personnelles. Quatre assistantes sociales se sont spécialisées sur le traitement des demandes d'agrément. Un lien a été établi avec la mission de l'adoption internationale pour avoir un retour du ministère des Affaires étrangères sur les adoptions internationales des résidents du département. L'ensemble des mécanismes a été formalisé dans une démarche qui a permis la certification Qualité par un organisme indépendant en 2004.

Il est anormal, nous semble-t-il, qu'une décision d'agrément prise par un président de conseil général puisse être en totale opposition avec celle de la commission assurant l'enquête préalable. Ainsi dans un département, un avis favorable a-t-il été donné malgré le constat du psychologue : « au-delà du respect pour leur souffrance [candidats à l'agrément], nous sommes aujourd'hui dans l'impossibilité d'émettre un avis favorable à leur capacité de s'ouvrir sereinement à cette forme particulière de filiation que représente l'adoption », et de l'assistante sociale : « Bien que ne doutant pas des profondes et sincères motivations de monsieur à devenir père, nous émettons, dans le contexte actuel, un avis défavorable à la demande d'agrément. » La décision du président du conseil général devrait être liée par l'avis de la commission d'agrément. Cela enlèverait toute suspicion d'utilisation électorale de l'adoption.

L'adoption d'enfants dits à particularité : enfants grands ou atteint d'un handicap mental ou physique, fratries, mérite d'être particulièrement réfléchi et préparée par la famille et par l'enfant. Depuis douze ans, afin de faciliter ce type d'adoption, les quatre départements lorrains et le Haut-Rhin ont **mis en place un service spécialisé interdépartemental** : l'Organisation régionale de concertation sur



l'adoption (Orca). Cette initiative a été reprise par la Normandie. Elle mériterait d'être développée dans l'ensemble des régions pour toutes les situations d'adoption afin de répondre aux familles plus rapidement, plus efficacement et avec une meilleure cohérence.

La kafala

Dans les pays dont la législation est inspirée par le droit islamique, l'adoption n'est pas reconnue comme un mode de filiation. Le recueil légal des enfants abandonnés ou dont les parents s'avèrent incapables d'assurer l'éducation est toutefois possible, c'est la « kafala ». C'est le cas en Algérie et au Maroc, où de nombreux enfants, notamment nés hors mariage, sont accueillis dans des orphelinats ou en famille d'accueil, parfois identifiés comme SNP (sans nom patronymique). L'attribution de la kafala peut être judiciaire (juge des tutelles marocain ou algérien) ou parfois encore notariée. Depuis la loi de 2001, la France s'interdit d'accepter ces enfants sur son territoire dans le cadre d'une procédure d'adoption. Il s'agit d'un véritable recul dans la prise en compte de l'intérêt de ces enfants, pour lesquels la jurisprudence antérieure de la Cour de cassation ouvrait cette possibilité. On peut comprendre cette position par rapport à des ressortissants marocains ou algériens auxquels s'applique leur statut personnel, qui leur interdit l'adoption. Dans le cas d'un projet d'adoption par des ressortissants français d'un enfant sans filiation établie, abandonné au Maroc ou en Algérie, et dans la mesure où le tuteur public de cet enfant donne son accord, ce qui est fréquent, il est tout à fait discutable que l'on veuille continuer d'appliquer la législation marocaine ou algérienne à un enfant potentiellement français. À défaut d'une réforme sur ce point de la loi de 2001, on devrait assimiler la kafala judiciaire, attribuée à une famille résidant en France, à une délégation d'autorité parentale ou une tutelle et délivrer à l'enfant un « visa de tutelle ».

L'homosexualité ne saurait constituer un critère inavoué de refus d'agrément pour un futur adoptant, ce qui n'est pas la pratique de tous les départements. Depuis près de quarante ans (1966) la loi a rendu possible de créer un lien de filiation entre un enfant et un célibataire quels que soient ses choix sexuels. Cette adoption n'établissant de filiation qu'avec un seul parent. Bien évidemment, un hypothétique « droit à l'adoption » ne peut être garanti à qui que ce soit et quelle que soit son orientation sexuelle. Il arrive que des parents hétérosexuels se séparent puis que l'un ou l'autre crée un nouveau couple, mais homosexuel. Les enfants, adoptifs ou non, sont alors élevés par ce couple homosexuel. Actuellement, aucune donnée ne permet de comparer le devenir de ces enfants avec celui d'enfants vivant dans un couple hétérosexuel. Les enquêtes réalisées portent sur de

très petits groupes, elles ne sont donc pas significatives. Le développement actuel de ces situations apportera de telles informations d'ici quelques années. Il faudrait, en particulier, mieux savoir comment les enfants gèrent le regard social porté sur leur famille, notamment à l'école. Les psychanalystes font état, pour l'instant, d'opinions trop diverses pour qu'en soient tirées des conclusions indiscutables. À terme, il en ressortira peut-être la conviction que ces situations doivent être abordées comme autant de cas individuels.

En revanche, une procédure d'adoption demandée par un couple homosexuel serait bien différente puisqu'elle aboutirait à créer un lien juridique de filiation. Un tribunal de grande instance établirait alors qu'un enfant est né de deux mères ou de deux pères comme si l'enfant n'avait pas aussi un ascendant de l'autre sexe. Il est difficile de voir dans ce type d'adoption l'application d'un quelconque droit de l'enfant. De nombreux moyens autres que l'adoption, comme le parrainage, le tiers digne de confiance... apportent soins et amour à un enfant.

Mieux entourer l'abandon

Pour l'enfant adopté, l'abandon constitue la première étape de l'adoption. **Accompagner convenablement le(s) parent(s) qui abandonne(nt) leur enfant**, c'est déjà accompagner la vie de l'enfant qui va naître. Une mère qui, plutôt que de se cacher, choisit d'accoucher à la maternité d'un enfant dont elle se séparera, utilisant consciemment le droit reconnu à l'abandon, doit être aidée et respectée. Mépris et humiliations ne sont pas de mise. Ce soutien et ce respect apportés à la mère auront des effets bénéfiques sur la façon de considérer l'enfant. Dans ce domaine si délicat, **le travail entrepris depuis quinze ans au CHU de Nantes** a valeur d'exemple. Des procédures précises associent les différents services hospitaliers, le conseil général, la caisse d'allocations familiales. Une information spécialisée est diffusée dans les réseaux médicosociaux et de la PMI afin que soit bien garantie une prise en charge respectant cette volonté d'anonymat de la mère, notamment pour les questions financières. Ainsi accompagnée de façon attentive il arrive souvent que la mère fournisse volontairement de nombreuses indications personnelles ; celles-ci seront précieuses pour l'enfant si, comme le prévoit la loi de 2002, il souhaite ultérieurement



connaître ses origines personnelles. On retrouve une démarche semblable avec le service Age-Moïse à Paris.

Quant à l'**abandon** après utilisation de l'article 350 du Code civil (constat par le tribunal de grande instance du désintéret manifeste et volontaire des parents de naissance d'un enfant placé, aboutissant à une déclaration judiciaire d'abandon), il est très peu utilisé. La requête en abandon doit en effet en être présentée par le service ou la personne qui a la garde de l'enfant et se trouve donc dans une situation délicate pour ce faire. D'autant que le législateur a ajouté une condition supplémentaire : les parents ne doivent pas être dans une grande détresse. Puisqu'il s'agit d'une mesure prise dans l'intérêt de l'enfant, il pourrait être judicieux que le juge des enfants puisse également déclencher une telle action, lui qui est à même d'apprécier le danger dans lequel se trouve l'enfant.

Environ 5 000 autres enfants font l'objet d'une adoption intrafamiliale ou par le conjoint de leur parent, sans que la procédure d'agrément soit nécessaire, une décision judiciaire étant suffisante. Peuvent également adopter sur simple procédure judiciaire, les assistants familiaux, familles d'accueil d'enfants qui leur sont confiés par décision judiciaire. Elles peuvent adopter ces enfants si les conditions requises sont réunies : consentement de la famille d'origine ou situation de pupilles de l'État ou déclaration judiciaire d'abandon.

Le développement de l'adoption simple n'efface pas la filiation d'origine. Elle est très peu utilisée sauf, essentiellement, en cas d'adoption intrafamiliale ou d'adoption de l'enfant du conjoint. L'enquête menée par les correspondants du Défenseur dans un tiers des départements, relève deux adoptions simples sur 1 600 adoptions. Une absence de volonté de l'utiliser freine son développement alors qu'elle peut être tout à fait adaptée pour garantir une stabilité à l'enfant dans certaines situations. La Défenseure a ainsi été saisie de plusieurs cas d'adolescents étrangers, isolés, arrivés en France après avoir perdu dans leur pays toute leur famille de naissance. Confiés à des familles d'accueil, ces jeunes manifestaient clairement, entre autres par leur assiduité et leur réussite scolaire par exemple, leur souhait d'intégration. Les familles d'accueil demandaient une adoption simple pour ces adolescents, bien sûr avec leur accord. Celle-ci leur a pourtant été refusée. S'il est tout à fait nécessaire de vérifier attentivement, avec l'appui des services

consulaires français, la validité des pièces d'état civil des pays d'origine, afin d'éviter les fraudes, on ne peut exiger que l'état civil de tous les pays de la planète soit organisé comme en France ! Qu'il soit un bébé ou un adolescent, tout enfant d'origine étrangère mérite d'être traité avec la même considération.

Il existe bien des manières, bénévoles ou non, de soutenir le développement d'un enfant, de lui apporter attention, soin et amour, parfois même de l'élever, sans recourir à une adoption. Tels le parrainage (voir p. xxx), la famille d'accueil, la délégation d'autorité parentale, la tutelle... qui, chacun à sa façon, contribuent au développement d'un enfant.

Comme la Défenseure l'indiquait dans son rapport 2003, **les procédures d'adoption en Polynésie française étaient bloquées** ; cette situation n'a pas évolué en 2004. Il s'agit d'éviter certaines dérives « commerciales » constatées dans l'utilisation de la procédure de délégation d'autorité parentale au profit de familles métropolitaines, délégation se transformant, deux ans plus tard, en adoption (simple ou plénière). Les services sociaux de Polynésie française souhaitent à juste titre voir appliquer le statut de pupilles de l'État à ces enfants. Un texte réglementaire organisant un conseil de famille fait encore défaut. Après le vote de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la Défenseure des Enfants a saisi la ministre de l'Outre-mer, le Président de Polynésie française et les autorités judiciaires à Papeete pour que cette situation de blocage puisse être résolue, faute de quoi les dérives usant d'intermédiaires non contrôlés sont inévitables. M^{me} Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué, en réponse, qu'elle ferait procéder à une étude en ce sens incluant également la situation à Wallis-et-Futuna, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie.

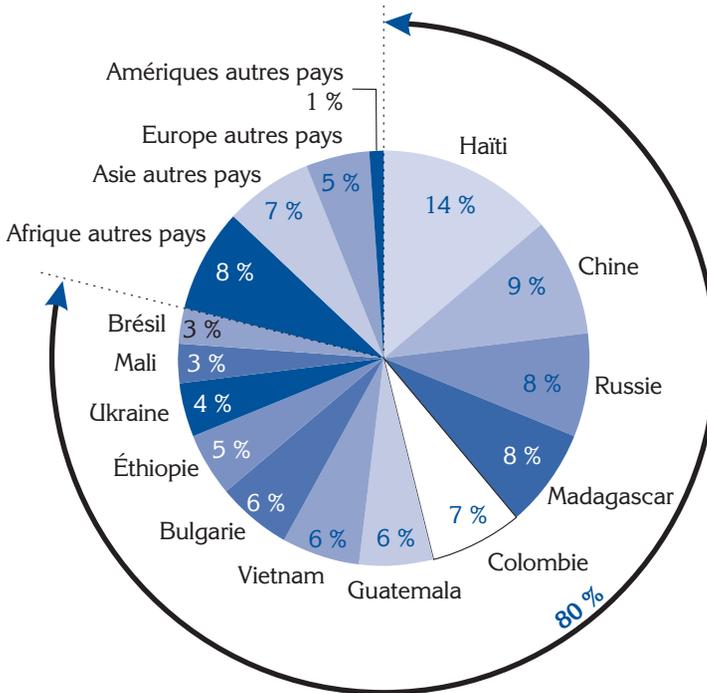
Beaucoup d'enfants étrangers

La France se caractérise par le poids très important de l'adoption internationale et son développement constant : en vingt-cinq ans, cette forme d'adoption (qui est donc régie par la loi de 2001) a été multipliée par quatre. Annuellement, ce sont 4 000 enfants venant de l'étranger qui sont adoptés en France. Les origines géographiques des enfants ont beaucoup évolué ces années dernières : 31 % des enfants adoptés sont issus d'Amérique du Sud, 24 % d'Afrique, 23 % d'Europe et 22 % d'Asie, alors que ceux originaires d'Asie représentaient près



de la moitié (44 %) des adoptions internationales il y a six ans. Actuellement, soixante-dix pays sont concernés, les nations les plus représentées en 2003, étaient Haïti, la Chine, la Russie, Madagascar, la Colombie, le Guatemala, le Vietnam, la Bulgarie, l'Éthiopie.

Figure 7 – Adoption internationale en 2003
Les pays d'origine



En 1993, des règles pour moraliser l'adoption internationale propice à de nombreuses dérives ont été établies par la convention de La Haye, que la France a ratifiée en 1995. Plus récemment, en 2002, un décret a organisé **une nouvelle Autorité centrale pour l'adoption internationale** qui regroupe les ministères de la Justice, des Affaires étrangères et de la Famille, ainsi que des représentants des conseils généraux, d'organismes agréés pour l'adoption (OAA) et des associations familiales. La France compte aujourd'hui quelque quarante OAA, dont le plus important (Médecins du monde) assure un peu plus de 260 adoptions par an, huit OAA seulement assurent plus de cinquante adoptions par an. (Une agence scandinave assure 700 adoptions par an.) On constate donc un grand émiettement dans l'activité de ces

organismes. Semblables aux familles des États-Unis, les Français qui adoptent des enfants étrangers procèdent deux fois sur trois à des démarches individuelles plutôt que d'utiliser l'un de ces quarante organismes agréés pour l'adoption. On peut alors s'interroger sur l'intérêt, parmi un aussi grand nombre d'organismes agréés pour l'adoption, de maintenir ceux qui ont une aussi faible activité internationale et, de ce fait, apportent difficilement un appui sérieux aux familles. Si les Français ont adopté 370 enfants chinois en 2003, alors que les Espagnols en ont adopté 1 000, cela tient uniquement à la faiblesse organisationnelle des OAA françaises interlocutrices de l'autorité chinoise. Il paraît donc irréaliste, dans l'état actuel d'un grand nombre d'OAA françaises, de vouloir supprimer le recours aux démarches individuelles pour l'adoption internationale, dans les pays où elle est possible.

Au cours de l'année 2004, le gouvernement a annoncé la **création d'une agence de l'adoption**. Il paraît indispensable que cette nouvelle structure ait – notamment – vocation à appuyer les familles lors de leurs déplacements au-delà des frontières. Cela suppose aussi que les personnels consulaires en charge de ces situations reçoivent une véritable formation pour apporter aux familles outre un soutien moral, des indications de qualité concernant la fiabilité des divers organismes d'adoption fonctionnant dans le pays et pour orienter les familles vers des centres médicaux appropriés afin de mieux connaître l'état de santé de l'enfant. Ce n'est pas encore le cas partout, loin de là.

La convention de La Haye fixe des principes qui devraient être suivis attentivement, y compris dans les relations de la France avec les pays non signataires. L'adoption, est-il stipulé, doit correspondre à l'intérêt de l'enfant, l'adoption internationale ne doit être envisagée que si elle est impossible dans le pays ; le consentement des parents de naissance, de la mère le plus souvent, doit être libre et éclairé, enfin, il ne doit pas y avoir de profits indus. Contrairement à la plupart des Européens, les Français adoptent des enfants venant essentiellement (77 % en 2003) de pays qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye. Or, les procédures administratives d'adoption mises en œuvre dans ces pays ne respectent pas toujours les règles de la convention de La Haye. Ainsi est-il heureux, compte tenu d'un trop grand nombre de dérives constatées au Guatemala, que l'ambassade de France dans ce pays ait cessé de délivrer des visas. **La situation**



générale en Haïti, qui est devenu le premier pays d'origine des enfants, rendrait opportun que les services consulaires français soient missionnés pour vérifier le respect des deux derniers critères de La Haye (consentement libre des parents, absence de profits indus). L'état de délabrement des services judiciaires dans ce pays et l'analphabétisme élevé compromettent un recueil du consentement libre et éclairé des mères, créolophones, mais recueilli par un système judiciaire francophone. La misère, et la difficulté de l'Institut haïtien du bien-être social et de recherches à jouer le rôle de contrôle qui devrait être le sien risquent de faciliter la perception de profits indus par les avocats. Ni les enfants déjà adoptés, ni les parents adoptifs n'ont évidemment part à ces éventuelles turpitudes et ne doivent en subir les conséquences. Cette situation appelle une intervention spécifique de coopération franco-haïtienne.

En outre, tous les pays pour lesquels de telles craintes existent doivent bénéficier des mêmes précautions. L'exposition médiatique des difficultés vécues dans les pays d'origine est difficile à supporter par les enfants et leurs familles, qui doivent en être préservés.

L'aspect financier de l'adoption internationale ne doit pas être compris uniquement en termes de « dépenses indues ». Il est inévitable que, en plus des frais de déplacement, d'autres dépenses soient engagées. La plupart des pays d'origine des enfants sont en effet dépourvus d'un système de prise en charge sociale aussi complet qu'en France. La participation financière des familles adoptantes n'est pas condamnable en soi. L'attribution d'une aide de 1 600 euros, annoncée par la ministre de la Famille, ne couvrira qu'une partie de ces frais. Mais une meilleure clarté sur la répartition des frais engagés est essentielle. Les services consulaires français devraient également pouvoir apporter des indications aux familles à ce sujet.

Une fois l'enfant confié à sa famille adoptive survient le jugement d'adoption en France, **il arrive que des familles se sentent laissées à elles-mêmes**. Si la préparation et l'information préalables ont été insuffisantes, elles risqueront de se heurter à des difficultés qu'elles n'avaient pas prévues dans la vie quotidienne de l'enfant, aussi bien des questions physiques et médicales (liées aux conditions de grossesse et de vie de l'enfant dans des pays aux moyens sanitaires

faibles) que d'éventuelles difficultés psychologiques qui n'apparaissent d'ailleurs pas toujours d'emblée. Ces troubles de l'attachement sont vécus douloureusement par les parents comme par les enfants. Un enfant, d'abord abandonné, parfois maltraité, aujourd'hui aimé, peut avoir peur d'être aimé et d'aimer en retour. Cette crainte peut se manifester par un comportement agressif, aussi bien dans les premières années qu'à nouveau à l'adolescence. Cela peut finir par perturber dramatiquement les relations familiales et conduire les parents submergés et démunis à des signalements et à un placement des enfants.

Une association de parents comme Pétales France cherche à apporter un appui adapté à ces familles et a eu connaissance de quelque 500 situations. Pour sa part, la Brigade des Mineurs de Paris est saisie chaque année de 10 à 15 situations de crise grave. Ces chiffres ne représentent heureusement qu'un très faible pourcentage des adoptions, qui, dans leur écrasante majorité, se déroulent harmonieusement, mais la souffrance, dans ces cas-là, est immense. Les consultations spécialisées auxquelles les familles peuvent s'adresser sont malheureusement trop peu nombreuses : une seule en pédopsychiatrie, à Paris, une en pédiatrie à Dijon. On rencontre des services hospitaliers très attentifs à ce thème également à Nantes, Lille, Pau... **Il devient indispensable qu'un lieu d'appui et de consultations qualifié** pour les familles adoptantes et les enfants, existe au moins dans chaque région.

On peut, incidemment, s'étonner de la rédaction des livrets de famille. Il existe aujourd'hui trois modèles : le livret de famille « d'époux » (délivré au mariage), le livret du « père et de la mère naturels », le livret de « la mère ou du père naturel ou adoptif ». Pourquoi mentionne-t-on explicitement qu'il peut s'agir d'une filiation adoptive uniquement dans le cas de la monoparentalité ?

Le gouvernement a présenté un plan en faveur de l'adoption, qui devrait s'appliquer en 2005. On peut regretter qu'il ait suivi une annonce traduisant surtout une revendication quantitative des adultes en attente d'adoption (« il faut doubler le nombre d'adoptions »), annonce dont l'impact à l'étranger a été plutôt mal ressenti dans le pays d'origine des enfants. La France a été interpellée à ce sujet le 2 juin par le comité de suivi de la Cide. Ce plan n'en est pas moins oppor-



tun. Harmoniser et améliorer les procédures, refondre le dispositif d'adoption internationale, favoriser le développement des actions de coopération, améliorer la prise en charge, le suivi et la santé des enfants adoptés, sont autant d'actions nécessaires. Une réflexion qualitative sur l'adoption doit porter sur tous ces points pour que l'action de la future Agence nationale de l'adoption soit pleinement respectueuse de l'intérêt des enfants. Le Défenseur des Enfants est prêt à y apporter sa contribution.

Proposition

Les observations et analyses recueillies au cours des travaux menés sur ce dossier permettent à la Défenseure des Enfants de formuler la proposition détaillée ci-dessous :

■ Modifier qualitativement les procédures liées à l'adoption, à l'occasion de la mise en place de la nouvelle Agence nationale de l'adoption.

Il est nécessaire d'harmoniser au niveau national les conditions dans lesquelles il est procédé à l'agrément des familles adoptantes. Cela suppose que les entretiens soient effectués par des personnels formés, spécialisés, éventuellement de façon coordonnée sur plusieurs départements lorsque les effectifs sont faibles, à partir d'une grille nationale qui ne laisse pas dériver les enquêteurs. Il est nécessaire d'accompagner les parents qui abandonnent leur enfant, en les respectant, ce qui ne peut qu'être bénéfique à ce dernier. Il est souhaitable de réexaminer les conditions dans lesquelles il pourrait être fait plus appel à l'adoption simple. Il est indispensable que les services consulaires français accompagnent davantage les démarches d'adoption dans les pays d'origine. Enfin, il est devenu indispensable que dans chaque région soit mis en place un lieu d'appui et de consultations pour faire face aux difficultés médicales qui peuvent surgir dans la vie quotidienne de l'enfant adopté à l'étranger, aussi bien à son arrivée en France qu'au moment de l'adolescence.

4 Les mineurs confrontés au monde de la prison

■ LES MINEURS INCARCÉRÉS

Pour les magistrats, le personnel pénitentiaire, les éducateurs en charge des mineurs, l'incarcération d'un mineur apparaît comme l'ultime recours face à la violence. Aussi est-elle fréquemment vécue comme un échec de la prévention et du travail éducatif. Alors que l'emprisonnement devrait constituer une exception, dès l'âge de 13 ans des mineurs peuvent être incarcérés pour des faits criminels. La Défenseure des Enfants a rappelé à maintes reprises que le traitement de la délinquance des enfants doit reposer sur les principes énoncés dans la Convention internationale sur les droits de l'enfant.

Après une première investigation sur ce thème publiée dans son rapport d'activité 2001, la Défenseure des Enfants et des membres de son équipe ont visité, en 2004, une dizaine d'établissements pénitentiaires pour hommes ou femmes comprenant des secteurs ou des quartiers de mineurs. (On trouvera la liste en annexe.) Elle s'est entretenue avec des détenus, des représentants de l'administration centrale, des directeurs d'établissements pénitentiaires, des membres du personnel pénitentiaire et tout particulièrement des responsables et des surveillants de ces quartiers de mineurs, des personnels du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (Spip), du service de santé mentale, de l'Éducation nationale, des animateurs d'activités socioculturelles et, lorsqu'il y avait lieu, des personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) intervenant dans l'établissement ainsi qu'avec différentes associations.

La politique pénale à l'égard des mineurs et ses applications font actuellement l'objet de réflexions et débats.

Le nombre de mineurs incarcérés est en diminution : 895 mineurs au 1^o juin 2002 et 751 au 1^{er} juillet 2004. Les détenus de moins de 18 ans représentaient alors 1,17 % de l'ensemble de la population pénale, elle-même en forte augmentation (63 652 personnes au 1^{er} juillet 2004, pour 49 595 places). Il s'agit presque uniquement de mineurs masculins : 721 garçons dont 57 âgés de moins de 16 ans et 30 jeunes filles



dont 3 âgées de moins de 16 ans. Cette tendance ne doit pas masquer des « pics » de surpopulation qui empêchent un encellulement individuel et contraignent parfois à bloquer pour les mineurs des cellules dans le secteur adulte, contraignant ainsi à la stricte séparation entre ces deux groupes.

La proportion de mineurs en détention provisoire (donc en attente de jugement) demeure élevée : 66 % en 2004 contre 70 % en 2000 et 77 % en 1998, mais s'atténue lentement (chez les adultes cette proportion est d'environ 34 %). **La durée moyenne d'incarcération des mineurs est de deux à trois mois** ; les incarcérations très brèves (quinze jours) augmentent, ayant fonction d'ultime signal d'alarme pour le jeune. Nombre de mineurs sont incarcérés pour des faits criminels (un tiers des mineurs détenus dans l'un des établissements visités).

On commence toutefois à mesurer les effets des dispositions mises en œuvre par la Chancellerie, à partir de 1999, pour remodeler le fonctionnement de la détention des mineurs, améliorer les locaux, encourager la création de petites unités d'accueil, augmenter le nombre et la formation d'intervenants spécialisés notamment des surveillants dits « référents », volontaires pour travailler auprès des mineurs, intensifier les activités éducatives ; ces principes sont rassemblés dans le *Guide du travail auprès des mineurs en détention* paru en 2001. S'y ajoute, depuis 2003, l'installation progressive d'équipes de la PJJ présentes de manière continue dans les établissements ; ces éducateurs (quatre personnes pour vingt mineurs) ont une mission de suivi individuel du jeune. La plupart de ces postes ont été créés spécifiquement et sont rattachés à un Centre d'action éducative extérieur à l'établissement pénitentiaire.

Enfin, si des améliorations substantielles ont vu le jour dans les établissements, les contraintes architecturales continuent de jouer un rôle important dans les conditions matérielles et l'esprit de la prise en charge : espace réduit, humidité, vétusté, sanitaires collectifs, salles de sport restreintes, cours de promenade exposés à la pluie ou au soleil. L'encellulement individuel, théoriquement obligatoire, est peu respecté pour des raisons de surpeuplement ou afin d'éviter à ces jeunes une solitude que beaucoup ne supportent pas. Ainsi, peuvent cohabiter dans 9 m² seulement deux adolescents souvent difficiles. De rares cellules doubles plus vastes ont

pourtant été aménagées. Dans les quartiers de mineurs récents ou rénovés, les cellules disposent d'eau chaude et d'une douche, ce qui réduit notablement les incidents de mineurs entre eux ou entre mineurs et surveillants. Il faut noter les efforts manifestes du personnel pour assurer la sécurité des mineurs lorsque ces douches sont collectives ; les détenus de moins de 16 ans passent aux douches individuellement. L'éducation à l'hygiène est généralement un point fort du projet éducatif, l'installation croissante de lave-linge gratuits en fait partie. Le mineur assure lui-même la propreté de sa cellule sous le contrôle des surveillants ; la lutte contre les dégradations est active, parfois imaginative, toujours dans le but de responsabiliser ces jeunes ; ainsi, certains découvrent-ils les métiers du bâtiment en participant à une réfection de leur cellule.

L'immense majorité de ces jeunes arrive en prison au terme d'un parcours délictuel varié, généralement marqué par la violence, le refus des règles élémentaires de la vie sociale et, pour certains, de leur méconnaissance. Rapports de force et passages à l'acte leur sont habituels. **Ils cumulent les difficultés économiques, familiales, scolaires.** Il n'est d'ailleurs pas rare que des mineurs relèvent des aides apportées aux détenus indigents. Un certain nombre de mineurs ont commis les actes qui les ont menés en prison sous l'empire de drogues ou de toxiques ou d'un état psychiatrique qui n'a été ni décelé ni soigné auparavant.

Les jeunes détenus sont suivis par les médecins et les infirmiers de l'Unité de consultation et de soins ambulatoires (Ucsa) ainsi que par les psychiatres, infirmiers et psychologues du service médicopsychologique régional (SMPR). Ces équipes dépendent des structures hospitalières locales et ont également la charge des adultes incarcérés. L'accent est mis sur l'éducation à la santé : lutte contre l'alcoolisme (certains sont déjà lourdement dépendants), le tabac, la toxicomanie, l'information sur la sexualité. La situation de pénurie générale qui caractérise la psychiatrie et la pédopsychiatrie retentit sur les disponibilités du SMPR.

L'enquête précédente du Défenseur des Enfants (2001), les enquêtes des parlementaires (2000), de nombreux échanges avec différents professionnels ont souligné que, si les troubles gravissimes de la personnalité sont heureusement rares chez les mineurs incarcérés, une forte proportion



d'entre eux souffre de difficultés psychologiques notables qui ont perturbé et perturbent leurs relations et leurs comportements. Parfois, celles-ci n'ont été ni détectées ni soignées auparavant. Ces difficultés, le plus souvent antérieures à l'incarcération, continuent de s'y manifester. Tous ces jeunes, loin s'en faut, ne peuvent bénéficier en détention de l'aide qui leur serait nécessaire dans l'immédiat et pour leur avenir. Leur méfiance à l'égard de telles approches, leur difficulté à se reconnaître comme demandeur d'une aide psychologique ne favorise pas le recours aux soins, rendu plus aléatoire encore par la position d'attente « de la demande » encore affirmée par quelques SMPR.

Toutefois, malgré le nombre souvent insuffisant d'intervenants, d'autres équipes se montrent plus imaginatives dans leurs manières d'approcher ces jeunes et, par conséquent, plus proches et plus attentives. **La présence de surveillants mieux formés à la compréhension des adolescents et d'éducateurs de la PJJ** paraît contribuer à un meilleur repérage des difficultés temporaires ou déjà anciennes de ces jeunes. La pratique de l'accueil pluridisciplinaire personnalisé lors de l'incarcération est de plus en plus répandue.

Assurer un enseignement scolaire aux mineurs incarcérés y compris aux plus de 16 ans dégagés de l'obligation scolaire se veut une réelle préoccupation (voir le rapport 2003 de la Défenseure). Elle bute cependant sur le recrutement d'enseignants qualifiés, notamment à partir du collège et pour les brevets d'étude professionnelle, sur la démotivation, les problèmes de concentration, d'agitation de ces jeunes et sur l'hétérogénéité de leurs niveaux scolaires. Ceux-ci, souvent, n'atteignent pas la fin du primaire, voire à peine le CE1, quand ils ne sont pas déscolarisés depuis plusieurs années ou presque illettrés. On ne peut que s'interroger sur la fonction que l'école a assurée dans leur vie... Les quelques heures d'étude dispensées durant une détention – heureusement – brève ne suffisent pas à remettre à flot un élève, tout juste lui font-elles découvrir que l'école serait attractive. Des acquis qu'il faudrait consolider après la libération du jeune. Parvenir à organiser dans les quartiers de mineurs de stages de découverte de métiers (cuisine, bâtiment, mécanique) mobilise une grande énergie.

Les contraintes architecturales pèsent sur l'équipement des salles de sport qui sont maintenant courantes et très

prisées. Le sport constitue un dérivatif puissant et une manière quasi thérapeutique d'expérimenter les règles du jeu, de prendre conscience du corps et de révéler des qualités inédites. Les mineurs bénéficient de la télévision gratuite dans leur cellule, presque partout interrompue à 23 heures, à la condition que le jeune assiste à l'école et ait un bon comportement. Les activités financées par les services d'insertion et de probation visent à éduquer, socialiser et valoriser, par exemple par l'apprentissage du secourisme, de la partie théorique du Code de la route (cet examen peut être passé en prison), la création de radios internes, de musiques et de textes proches des « cultures urbaines ». Elles permettent une expression personnelle et par là d'aborder des thèmes délicats comme la violence, la culpabilité, le respect... Comme l'école, elles s'interrompent souvent durant l'été.

L'un des changements récents les plus importants tient en **l'installation progressive**, elle se déroule jusqu'en 2005, d'équipes **d'éducateurs de la PJJ** dans les quartiers de mineurs (54 éducateurs en 2004). Présents toute la journée, ils y disposent d'un lieu spécifique et sont donc très repérables par les jeunes. Ils ont pour mission de suivre individuellement le mineur, en relation avec les autres intervenants, et de préparer d'une façon réaliste tant sa sortie que son soutien effectif durant la période qui suit sa libération afin qu'il puisse reprendre pied le plus sûrement possible. Toutes les observations montrant qu'il s'agit en effet d'une période aussi décisive que vulnérable. La présence de la PJJ dans les prisons nous a été signalée comme généralement positive pour le climat du quartier des mineurs ; cette intervention, progressive donc, de la PJJ en prison est en cours d'évaluation par la Chancellerie.

Si ce renforcement d'une action spécialisée et pluridisciplinaire auprès des mineurs incarcérés se construit véritablement, dépassant ainsi la simple gestion de crise, une telle approche fournirait alors les moyens d'aider le jeune à se structurer en évitant que son incarcération soit pour lui un temps mort voire l'occasion d'aggraver son état antérieur. Les quartiers ou secteurs de taille modeste (moins de vingt places) paraissent plus réactifs et mieux adaptés à un suivi personnel des mineurs incarcérés.

Le nombre de jeunes filles mineures incarcérées est réduit : trente au 1^{er} juillet 2004 dont trois âgées de moins de



16 ans. Il n'existe aucun quartier spécifique pour ces mineures qui se trouvent donc incarcérées dans un quartier de femmes adultes avec un régime spécial. Cette proximité peut compliquer l'accès aux différentes activités, à l'école, au sport et contribuer à leur isolement au sein de la prison et à leur éloignement d'avec leur famille. D'autant que, prévenues ou condamnées, la plupart de ces jeunes filles sont incarcérées pour des faits graves et risquent donc de passer plusieurs mois ou plusieurs années en détention. Les responsables d'établissements et les chefs de détention constatent que beaucoup de ces jeunes filles incarcérées ont des comportements très violents – qui s'étaient d'ailleurs déjà manifestés avant leur incarcération et en étaient parfois la cause – qui rendent toute approche éducative avec elles très délicate aussi bien lors de leur détention que pour organiser leur libération. **Parmi les futurs établissements pour mineurs en prison** actuellement en cours de réalisation, un serait destiné aux jeunes filles. Celles-ci se trouvant alors regroupées en un seul lieu de détention, la question du maintien des liens avec leurs proches serait posée de manière cruciale.

Malgré les difficultés qu'ils rencontrent, les quartiers de mineurs présentent des conditions de détention généralement plus respectueuses de l'individu que les quartiers des hommes adultes, particulièrement en maison d'arrêt. Le nombre d'encadrants (surveillants, éducateurs PJJ) régulièrement présents toute la journée auprès des mineurs, environ deux à trois personnes pour une vingtaine de mineurs, est – heureusement – sans commune mesure avec les conditions d'incarcération faites aux adultes dans les maisons d'arrêt : un surveillant pour quatre-vingt-dix adultes, ou même, un surveillant pour cent vingt détenus, confinés à trois par cellule, au quartier hommes des Baumettes en juin 2004. Néanmoins, la faiblesse de l'encadrement la nuit reste préoccupante pour la sécurité des jeunes. Il serait également judicieux d'étendre à tous les quartiers de mineurs les actions de prévention du suicide amorcées auprès des adultes dans quelques établissements. On ne saurait donc se montrer trop attentif au devenir des mineurs incarcérés, qui, atteignant leur majorité, sont alors incarcérés avec des adultes dans des conditions que des représentants de l'administration pénitentiaire qualifient eux-mêmes de « jungle ».

Le nombre limité de quartiers de mineurs oblige fréquemment à éloigner les jeunes détenus de leur famille et de leurs

proches, compromettant ainsi le maintien de liens affectifs indispensables à l'équilibre de toute personne détenue. Certains jeunes détenus dont les relations avec leur famille étaient très distendues ou très conflictuelles avant même leur incarcération vivent souvent celle-ci dans une grande solitude, la famille se désintéressant de leur situation ce qui est particulièrement problématique au moment de leur libération.

On regrette à nouveau que les aménagements de peine demeurent trop réduits. Le manque de structures de semi-liberté spécifiques aux mineurs et les insuffisances d'accompagnement après la sortie de prison n'y contribuent guère. Quant aux alternatives à l'incarcération, des habitudes mentales et administratives tenaces continuent de freiner leur développement. Par ailleurs, le fonctionnement des futurs établissements pour mineurs en prison prévus pour 2006 semble encore mal défini. De même, en matière d'application des peines, les effets pour les mineurs du transfert de compétences du juge d'application des peines au juge des enfants (loi Perben de mars 2004) restent à observer.

■ MÈRES ET ENFANTS EN PRISON, DE GRANDS RISQUES D'ISOLEMENT

Un très petit nombre d'enfants âgés de moins de 18 mois (une cinquantaine chaque année) vivent en détention auprès de leur mère incarcérée (article 401 du Code de procédure pénale) mais, sans avoir eux-mêmes le statut de détenu. La mère, exerçant son autorité parentale, a pu décider de conserver près d'elle son enfant (s'il naît pendant sa détention) ou de le faire venir près d'elle (s'il était déjà né avant l'incarcération). Le père doit en être averti dans la mesure du possible. La présence de ces enfants âgés de moins de 18 mois, leurs modalités d'accueil, d'hébergement, les aménagements nécessaires sont régis par la circulaire du 16 août 1999.

Actuellement 25 établissements pénitentiaires, en majorité des maisons d'arrêt, ont aménagé chacun une ou deux places pour recevoir une mère et son enfant ; les Baumettes (quatre cellules) et l'établissement de Fleury-Mérogis qui paraît la « vitrine » des nurseries pénitentiaires ont de plus grandes capacités. Les aménagements définis par la circulaire du 16 août 1999, parmi lesquels il est prévu que la cellule ait au moins 15 m², permette une séparation entre



l'espace de la mère et celui de l'enfant, l'ouverture des portes de la cellule pendant la journée, une salle d'activité pour préparer les repas (qui n'est pratiquement jamais accessible la nuit), une cour de promenade particulière sont évidemment indispensables pour répondre aux besoins *minima* de la vie quotidienne d'une mère et de son enfant. Toutefois, ils **contribuent fortement à isoler la mère des autres détenues**. Dans le quartier de détention des femmes, l'espace mère-enfant peut être très nettement séparé, par exemple à Rennes, aux Baumettes, à Fleury-Mérogis. En pratique, du fait du régime spécial dû à la présence de leur enfant, ces mères se trouvent généralement isolées géographiquement et socialement des autres détenues : lieu de détention séparé, promenade à part ; la charge de l'enfant peut les empêcher de travailler ou de participer aux activités.

Les 66 places disponibles sont globalement loin d'être occupées. Il peut arriver que, si l'une de ces cellules est vide, elle soit alors occupée par une détenue malade. Une affluence de détenues avec enfant s'est toutefois produite en 2003 à Marseille obligeant à « doubler » les cellules, c'est-à-dire à installer deux mères et deux bébés dans les 15 m² prévus pour une mère et un enfant ce qui est évidemment très problématique. La durée moyenne du séjour des bébés en détention varie de 4 à 5 mois, la plupart quittant l'établissement pénitentiaire au moment de la libération de leur mère.

« La mission de l'administration pénitentiaire, comme elle le précise elle-même, ne s'exerce qu'à l'égard de la mère détenue, elle n'a aucun mandat vis-à-vis de l'enfant et, celui-ci n'étant pas détenu, sa prise en charge ne relève pas de l'administration pénitentiaire. Les services pénitentiaires doivent donc faire appel aux partenaires institutionnels et associatifs pour aider la mère dans la prise en charge du nourrisson et faciliter la liaison avec ces partenaires. » Les mères doivent participer à l'entretien de l'enfant ; l'administration pénitentiaire, quant à elle, fournit l'ameublement, du matériel de puériculture, l'alimentation. Comme tout détenu la mère est affiliée au régime général de la sécurité sociale et, selon sa situation personnelle, bénéficie de la CMU. L'hôpital et la maternité référents sont ceux du secteur géographique, l'enfant est généralement suivi par le médecin de la PMI du département dans lequel est situé l'établissement pénitentiaire.

En plusieurs endroits, comme depuis plusieurs années aux Baumettes grâce à la présence durable de surveillantes formées, **l'administration pénitentiaire s'efforce de se montrer attentive** aux conditions de vie de l'enfant. Toutefois cette attention particulière reste inégale selon les établissements. De plus, quels que soient les efforts déployés, l'univers carcéral n'est pas un lieu de vie et de développement recommandé pour un petit enfant. « Les prisons ne constituent pas un environnement approprié pour les bébés et les jeunes enfants », relevait la recommandation 1469 du comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2000. Elle ajoutait : « Dans les cas où de telles situations ne peuvent pas être évitées, il faut tout faire pour réduire au minimum les effets négatifs de l'incarcération sur les enfants et leur mère. »

Si chacun s'accorde assez généralement sur ce constat, encore faut-il organiser les moyens d'y remédier. Ceci implique de considérer l'enfant auprès de sa mère incarcérée comme un enfant avant tout et donc de répondre à ses besoins d'enfant en matière de santé, d'éducation, de développement et de sécurité psychique. Cela passe par une mesure prioritaire : le faire sortir dans la journée de l'univers carcéral, l'accueillir dans l'une des structures collectives voisines – crèche ou halte-garderie – avec une régularité et une fréquence suffisantes pour contribuer à son développement et relâcher la proximité physique et psychologique mère-enfant, obligée par la durée quotidienne de l'enfermement dans la cellule. Une structure collective présente l'avantage d'être permanente et de disposer d'une équipe éducative et sanitaire. En effet, une autre formule est possible : l'enfant est accueilli dans la journée par une assistante maternelle. L'accueil de l'enfant dans une structure collective paraît préférable : les mères craignent moins d'être « dépossédées » affectivement de l'enfant que si celui-ci est dans une relation trop personnalisée avec une assistante maternelle. En outre, l'accueil de l'enfant chez une assistante maternelle est trop tributaire de sa disponibilité, toute rupture d'accueil de sa part retentit fortement sur l'enfant. (À Rennes, son assistante maternelle ayant été indisponible plusieurs mois, un enfant n'est plus sorti de la prison.) Une convention passée avec le conseil général ou la municipalité règle généralement cette organisation qui doit prévoir aussi le transport de l'enfant entre la prison et la



crèche, faute de quoi – c'est le cas le plus fréquent – une association assure régulièrement cette charge. La Défenseure des Enfants a rencontré dans une prison une jeune femme détenue dont le bébé, âgé de 7 mois, n'était jamais sorti de l'établissement.

C'est la mère – et non l'administration pénitentiaire – **qui, exerce l'autorité parentale** (conjointement avec le père lorsque cela est possible), décide des choix éducatifs, entre autres, de la fréquence et de la destination des sorties. Certaines mères décident de conserver leur enfant près d'elle dans le huis clos carcéral. Il peut y avoir fort à faire pour dépasser cette perception erronée des besoins de l'enfant et convaincre ces mères qu'aller à la crèche est bénéfique pour le développement et l'équilibre de l'enfant, car, très tôt, celui-ci intériorise le mode de vie et l'environnement carcéral : espace réduit, portes des cellules fermées, horaires. Que dire enfin de la fouille du bébé déshabillé à chaque fois qu'il revient de la crèche ?

Lorsque la mère est fragile ou a des modes éducatifs incertains, toutes attitudes qui pourraient compromettre la sécurité psychique de l'enfant, le maintenir auprès de sa mère est un débat délicat auquel – lorsqu'il est abordé – pourraient contribuer outre l'administration pénitentiaire, un pédopsychiatre et un juge d'application des peines. Le SMPR pour sa part, sans doute retenu par ses tâches auprès des autres détenus, reste généralement assez éloigné de ces questions. Pourtant un soutien adapté pourrait être bénéfique pour la mère comme pour l'enfant aussi bien durant le temps de la détention que pour l'avenir : que l'enfant et sa mère sortent ensemble de la détention et reprennent le cours de la vie ou qu'ils doivent affronter une séparation. On sait combien les conditions dans lesquelles se déroulent les premiers moments de la vie peuvent marquer durablement la relation parent-enfant.

Se pose enfin la question de fond : examine-t-on suffisamment toutes les possibilités d'alternatives à l'incarcération lorsqu'une femme prévenue ou condamnée est enceinte ou a un bébé ? Il semble impératif d'un tel débat s'ouvre dans notre pays comme il est ouvert ailleurs.

■ UNE TÂCHE ARDUE, MAINTENIR LES LIENS FAMILIAUX

L'incarcération perturbe bien entendu les relations affectives dans les familles et entraîne fréquemment des ruptures douloureuses et durables. Une enquête de l'Insee en 2002 indiquait que plus de 70 000 enfants parmi lesquels 73 % sont des mineurs, ont un père ou un beau-père incarcéré. Rappelons qu'au 1^{er} juillet 2004, l'administration pénitentiaire dénombrait 63 652 personnes détenues, dont 96,2 % sont des hommes.

La Défenseure des Enfants, à laquelle un détenu peut écrire sous pli fermé, a été saisie de plusieurs cas pour lesquels les contacts entre un mineur ou un parent incarcéré et sa famille ont été très difficiles. Ils représentent 2 % des dossiers traités par l'Institution cette année.

En matière de maintien des liens avec la famille, le Code de procédure pénale indique : « il doit être particulièrement veillé au maintien et à l'amélioration des relations [des détenus] avec leurs proches pour autant que celles-ci paraissent souhaitables dans l'intérêt des uns et des autres. » L'affirmation selon laquelle le maintien des liens familiaux agit favorablement sur le comportement actuel (un facteur d'apaisement) et futur (un élément de réinsertion) du détenu semble se diffuser au sein de l'administration pénitentiaire, maître d'œuvre en la matière. Par exemple, en 2000, la direction de l'Administration pénitentiaire a rédigé une circulaire rappelant l'importance de l'exercice de l'autorité parentale pour un parent détenu et précisant les possibilités laissées aux personnes incarcérées pour le concrétiser, notamment pour la signature du livret scolaire (il était difficile pour la famille de transmettre directement ce livret au détenu lors d'une visite) et, en 2003, elle a rédigé une note recommandant aux chefs d'établissements d'étudier les possibilités laissées aux personnes détenues pour remettre un cadeau en main propre à leur enfant venu les voir. Cet objectif de maintien des liens familiaux se concrétise aussi par le soutien apporté aux différentes associations accueillant familles et enfants à l'extérieur de la prison ; enfin, il mobilise 13 % des subventions allouées au secteur associatif des services pénitentiaires.



Plusieurs obstacles demeurent cependant, dont le premier tient à la considérable surpopulation des maisons d'arrêt ; y sont incarcérées, dans des conditions souvent indignes (trois adultes, parfois quatre, dans une cellule de 9 m² équipée de sanitaires rudimentaires), des personnes en détention provisoire et des condamnés à de courtes peines. La surpopulation commence également à concerner les quartiers de femmes et, on l'a vu, irrégulièrement les quartiers de mineurs. Ces conditions plus que pénibles influent sur le comportement et le moral des détenus et peuvent pousser certains à idéaliser leur famille et leurs enfants. Le système des affectations des détenus entre les établissements pratiqué par l'administration pénitentiaire qui se préoccupe médiocrement des contraintes familiales est constamment mis en cause. Il n'est pas rare qu'un transfert dans un lieu de détention éloigné de la famille ait valeur de sanction ou qu'il se produise sans que la famille en soit avertie auparavant.

Le statut du détenu, soit en détention provisoire soit condamné, régit les autorisations de visites et leur fréquence. Le surpeuplement généralisé a provoqué d'importantes listes d'attente de visites ; de plus, le système de réservation électronique pour les prochains « parloirs » semble engendrer une certaine confusion. Certes, des efforts ont été consentis pour la réalisation de lieux de visite plus convenables dans les établissements neufs ou pour l'amélioration de locaux plus anciens et souvent vétustes. Cependant, la plupart de ces parloirs restent exigus, sombres, peu aérés, exposés à la chaleur ou au froid (plafond sous forme de verrière par exemple). Il est apparu qu'un établissement avait encore un muret fixe de séparation entre le détenu et le visiteur pourtant supprimé par le règlement depuis 1983. Le « parloir hygiaphone » avec mur complet de séparation fait encore partie des sanctions disciplinaires. La configuration, l'équipement des parloirs restent très généralement inadaptés à la présence d'enfants venus dans le cadre des visites ordinaires des familles. L'administration pénitentiaire indique que l'aménagement de parloirs adaptés à l'accueil des enfants est un des objectifs de l'année 2004.

Les salles où les détenus attendent avant ou après la visite sont généralement plus que médiocres. Situées dans l'établissement, les salles d'attente de parloir destinées aux familles et devant accueillir des personnes de tous les âges,

restent rudimentaires : manque de places assises (même dans un établissement ouvert en 2003), de toilettes, d'aération. Après chaque visite, la fouille à corps du détenu (entièrement nu) est pratiquée hors de la vue de la famille tandis que celle-ci doit attendre son résultat pour quitter les lieux.

Un tiers de tous les établissements n'est pas accessible par les transports en commun les jours de visites, relevait en 2001 l'Uframa (Union nationale des fédérations des associations et maisons d'accueil des familles et des proches de personnes incarcérées) qui regroupe 67 associations. Les établissements récents ne font guère exception. L'action d'une association de familles de détenus a cependant fait améliorer la desserte par bus d'un établissement neuf (Avignon-le-Pontet).

Le permis de visite à une personne en détention provisoire est octroyé par le juge d'instruction qui, en cas de refus, doit motiver sa décision. L'attribution d'un permis de visite à un mineur, enfant de détenu, étant donc de l'appréciation exclusive du juge, cela génère des pratiques hétérogènes et discriminantes selon les convictions qui guident chaque magistrat. Pour les détenus condamnés c'est le chef d'établissement qui délivre cette autorisation. Il lui arrive d'avoir à signer plusieurs dizaines d'autorisations chaque semaine, sans avoir la possibilité, comme certains le déplorent, de mieux connaître la situation du détenu et de sa famille. Certains n'hésitent pas à prendre l'avis des travailleurs sociaux de l'établissement pour les cas délicats.

L'incarcération d'un parent peut contraindre à confier temporairement les enfants à l'Aide sociale à l'enfance. Si le juge n'a rien spécifié de particulier à propos des contacts parent enfant, le maintien des liens est soumis à la complète discrétion de chaque service départemental de l'Ase.

Pour une personne détenue, **exercer ses droits de parent reste laborieux**. Dans les décisions concernant l'enfant qui réclament l'aval des deux parents, son avis est souvent court-circuité (choix médicaux ou scolaires par exemple). Lorsqu'un juge pour enfant est amené à prendre des mesures éducatives pour un enfant et qu'il doit entendre les deux parents, l'extraction du détenu et les conditions de sa rencontre avec son enfant sont si compliquées à réaliser que beaucoup y renoncent. De plus, un parent détenu est souvent considéré par les services sociaux d'aide à l'enfance comme



un interlocuteur peu valable. L'application de la loi de juin 2000 permettant la libération conditionnelle fondée sur l'exercice de l'autorité parentale si le reliquat de peine est inférieur à quatre ans paraît peu connue et peu appliquée. Les magistrats recommandent, avec raison, d'examiner la réalité des liens antérieurs et d'évaluer le bénéfice que l'enfant tirera de la présence du parent.

Le fonctionnement expérimental des unités de vie familiale a débuté en trois lieux. La Défenseure des Enfants a visité celle de la maison centrale pour femmes de Rennes. Ces unités ne sont pas accessibles à tous les détenus mais sont réservées à ceux qui ne peuvent avoir d'aménagement de peine. L'autorisation de longues rencontres (actuellement de 6 à 48 heures) est du ressort du directeur de l'établissement. Visiteurs et visité se retrouvent ensemble dans un petit appartement bien aménagé, sans surveillance directe, ce qui, sans aucun doute, permet de solidifier des liens familiaux. Néanmoins les conditions de confinement de ces rencontres réclament une préparation des deux parties.

Plusieurs associations se sont créées il y a une dizaine d'années afin de porter la voix des personnes détenues et de leurs familles et de favoriser le maintien des liens familiaux, toutefois, en faisant preuve pour une minorité d'entre elles d'un professionnalisme inégal. Au fil des années, la plupart sont devenues des partenaires reconnus et subventionnés des interlocuteurs publics. Avec l'appui de l'administration pénitentiaire et, parfois, le soutien d'associations caritatives (ainsi du Secours catholique), elles ont installé et animent avec des bénévoles et de rares professionnels des lieux d'accueil et de parole qui sont aussi des lieux de soutien à la parentalité. Il en est ainsi de l'Uframa, des associations Avec (Strasbourg), Apres (Amiens), de certains relais enfant-parent comme ceux de Paca et grand ouest, qui mènent une action d'écoute et de soutien discrète et exemplaire. L'incarcération d'un parent reste encore difficile à dire à son enfant et, des psychologues exerçant dans ces associations au contact des familles, relèvent ainsi que près d'un tiers des jeunes enfants n'a pas été averti de cette incarcération ; bien des mères pensent aussi que l'enfant ne sait pas la réalité de la situation alors qu'il l'accompagne jusqu'aux portes de la prison et va l'attendre ensuite dans les locaux d'une telle association.

Dans plusieurs établissements, **les associations ont obtenu** un espace de visite destiné aux enfants, plus spacieux et mieux aménagé qu'un parloir ordinaire où, à la demande du parent détenu un membre de l'association (ou plus rarement un représentant de l'Ase) conduit l'enfant pour une visite plus longue et plus confortable. Les locaux du quartier femmes des Baumettes sont, en ce sens, une réalisation exemplaire. Cependant, en instaurant ainsi un double circuit de rencontres entre parent et enfant dans des conditions très privilégiées par rapport aux conditions de visites usuelles des familles, en bloquant un local agréable et bien adapté au seul bénéfice d'une association qui en fait un usage irrégulier, cet accompagnement d'enfant – au demeurant légitime – a fini par créer des inégalités inacceptables entre les familles d'un même établissement ; et même entre les établissements selon qu'une telle association y intervient ou non. Ainsi, au cours de ses visites dans les maisons d'arrêt, qui se sont toutes déroulées pendant des périodes de parloirs, l'équipe du Défenseur des Enfants n'a en effet vu que très rarement ces locaux spécifiques et agréables utilisés pour des rencontres entre un parent et son enfant conduit là par des intervenants extérieurs.

Par ailleurs, l'insistance à revendiquer le droit systématique pour l'enfant de rencontrer son parent détenu, que proclament certaines de ces associations, a pu occulter la nécessité de **maintenir au premier plan l'intérêt de l'enfant** et, par conséquent, de considérer les effets que peuvent avoir ces visites sur certains enfants. Dans tous les cas, la poursuite de relations entre des enfants et leur parent auteur de crime, qu'ils en aient ou non été victimes, ou encore avec un parent manifestant des troubles psychologiques, ne devrait être décidée qu'avec une très grande circonspection, à la suite d'une étude pluridisciplinaire au cas par cas par différents intervenants et, bien entendu, après avoir demandé son propre avis à l'enfant. Cette appréciation étant, bien évidemment évolutive.

L'importance de ces enjeux pour l'enfant, pour son équilibre affectif présent et futur, la diversité des procédures d'obtention d'autorisation de visite, les incertitudes tout autant que les opinions catégoriques qui entourent les modalités de contact entre un enfant et son parent détenu, impliquent naturellement que soit réaffirmé le besoin de maintenir des liens familiaux mais que les conditions de ce



maintien soient examinées à plusieurs voix et en gardant toujours à l'esprit l'intérêt de l'enfant.

Proposition

Les observations et analyses recueillies au cours des travaux menés sur ce dossier permettent à la Défenseure des Enfants de formuler la proposition détaillée ci-dessous :

■ **Afin de favoriser les relations entre les personnes détenues et leur famille, mettre en place rapidement une politique d'ensemble permettant un véritable maintien des liens, notamment en améliorant les conditions matérielles des visites (lieux de visites, lieux d'attente à l'intérieur de l'établissement).** Ainsi, utiliser tous les lieux de visite parent-enfant existant dans l'établissement. Cela aurait pour effet de démultiplier les rencontres dans un cadre adapté aux familles.

■ **Enfin, certains cas complexes (âge de l'enfant, nature des faits, personnalité du parent détenu, configuration familiale, etc.) rendent indispensable l'instauration d'une évaluation pluridisciplinaire des demandes de rencontres entre l'enfant et le parent détenu, émanant des personnes détenues, de l'enfant ou de sa famille. Une telle évaluation contribuerait à déterminer si et comment, l'enfant, la personne détenue, la famille sont en mesure de supporter la réalité de cette rencontre et ses effets potentiels.**

5 La situation des mineurs étrangers ne respecte toujours pas la Convention internationale sur les droits de l'enfant

Depuis son premier rapport d'activité, en 2000, le Défenseur des Enfants a souligné les conditions inacceptables faites aux mineurs étrangers isolés dans les zones d'attente ainsi que la nécessité de faire accéder les mineurs étrangers présents sur le territoire aux formations par apprentissage.

Dans les zones d'attente (où sont retenus parfois jusqu'à 24 jours des mineurs étrangers, seuls, dont on conteste le droit à être sur le territoire français), la situation des mineurs continue de poser de nombreuses difficultés. Le Défenseur a été saisi à de très nombreuses reprises (voir p. xxxx de cas individuels) de cas de différents mineurs maintenus pendant des délais déraisonnables en zone d'attente, alors même qu'ils auraient pu être accueillis, à Taverny (Val-d'Oise), dans le lieu d'accueil et d'orientation, créé spécifiquement par la Croix-Rouge. L'installation à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle de l'administrateur *ad hoc*, suivant les dispositions du décret de septembre 2003, donne des résultats mitigés. Cet administrateur *ad hoc* qui a pour fonction de représenter les mineurs, n'a pourtant pas accès à la zone dite « internationale », comprise entre la passerelle de l'avion et la zone d'attente ; il ne peut donc rencontrer les mineurs qui seraient interceptés dans cette zone puis refoulés.

Par ailleurs, l'administrateur *ad hoc* devrait pleinement jouer son rôle judiciaire et administratif auprès des mineurs pour lesquels il est nommé, ce qui n'est pas toujours le cas. Le Défenseur des Enfants a demandé qu'il n'y ait pas une seule association habilitée à présenter des administrateurs *ad hoc* en zone d'attente, comme c'est le cas actuellement, mais que cette habilitation soit étendue ; ainsi les compétences de la Croix-Rouge française permettraient que des personnes issues de cette association soient habilitées comme administrateur *ad hoc* œuvrant en zone d'attente.



Les mineurs dont la minorité est contestée au cours de la procédure subissent un véritable déni de droit. L'administrateur *ad hoc* qui avait été désigné se désiste alors. Mais cela aboutit à ce que ce mineur, désormais considéré comme majeur, dépasse les délais impartis pour effectuer par lui-même tous les actes de procédure qui lui seraient utiles, entre autres, contester une décision concernant l'interprétariat.

Un important motif d'inquiétude persiste. Les mineurs qui font l'objet d'un refoulement ne sont pas automatiquement renvoyés dans leur lieu d'origine mais, en théorie, à la dernière escale de l'avion avant l'arrivée en France. Ce retour peut donc conduire un enfant, absolument seul, dans un pays où il n'a aucune attache. Aucun texte ne garantit actuellement un refoulement vers le pays dans lequel la personne a ses attaches familiales. Une telle procédure est absolument contraire à l'intérêt de l'enfant. Les mineurs qui ont été contrôlés en « sortie passerelle » (à la sortie de l'avion) sont particulièrement exposés à cette pratique. Lorsque le mineur est refoulé vers le pays où résident ses proches, les services consulaires français devraient être systématiquement alertés afin de s'assurer qu'à son arrivée cet enfant sera effectivement accueilli par ses proches ou par les services sociaux de son pays. Cela n'est actuellement pas garanti.

Le rapport 2003 de la Défenseure relevait quelques améliorations apportées à la situation des mineurs étrangers isolés ; il souhaitait aussi que puissent être redéfinies les conditions de prise en charge des mineurs étrangers isolés présents sur le territoire français. Un groupe de travail animé par le préfet d'Île-de-France avait en effet formulé, à l'été 2003, une série de constats susceptibles d'appeler des décisions. Nous notions, en novembre 2003, « qu'il serait désastreux que ces constats débouchent sur un *statu quo*, dont les mineurs étrangers seraient une fois de plus victimes ». Force est de constater, un an plus tard, que ce pessimisme était justifié. Non seulement les propositions de ce groupe de travail (réunissant les acteurs de l'État, des collectivités territoriales et de la Justice) n'ont pas eu de suites, en particulier sur l'articulation des responsabilités entre l'État et les conseils généraux, mais, de plus, la situation s'est aggravée. Aggravation due à l'augmentation du nombre de mineurs étrangers isolés sur notre territoire, à la modification de l'article 21-12 du Code civil rendant plus difficile

l'acquisition de la nationalité française pour les mineurs confiés à l'Aide sociale à l'enfance, sans qu'il existe des solutions alternatives, aggravation encore, due à la modification de l'article 47 du Code civil. Désormais, l'administration française peut contester durant plus de douze mois les actes d'état civil faits en pays étranger. **Il est illusoire de penser que l'état d'insécurité administrative dans laquelle sont maintenus ces mineurs étrangers aura des effets dissuasifs sur les mouvements de migration.** Ceux-ci obéissent à bien d'autres motivations (l'écart de niveau de vie entre les pays de l'Ouest et ceux de l'Est ou du Sud, l'absence de perspectives de développement dans les pays les plus pauvres, les guerres civiles...). Cette insécurité administrative ajoute un poids de souffrance supplémentaire à des jeunes qui, pour beaucoup, ont déjà traversé de terribles épreuves. Elle démotive également les équipes sociales de l'Ase ou d'associations auxquelles ces mineurs ont été confiés. Comment en effet soutenir valablement un projet éducatif durable avec des jeunes devenus expulsables le jour de leurs dix-huit ans ? Comment ces dispositions administratives ne faciliteraient-elles pas une « intégration » à rebours du bon sens, par le travail clandestin ou l'économie criminelle ? Tous secteurs qui sont peu regardants sur la situation administrative de ceux qu'ils emploient. Pour y remédier, **le Défenseur des Enfants a réitéré auprès du nouveau gouvernement, sa demande antérieure soit de créer un titre de séjour spécifique « apprentissage/alternance », qui garantisse à ces mineurs une stabilité suffisante pour mener à bien un projet individuel suffisamment durable** pour que devenus majeurs ils terminent leur formation avec un contrat jeunes majeurs de l'Ase. Soit, proposait le Défenseur de modifier les conditions d'accès à l'apprentissage (actuellement, la nécessité d'avoir un titre de séjour autorisant le travail) pour que ces jeunes confiés à l'Ase y aient droit. À ce jour, ces propositions sont restées sans réponse.

Tous les départements désormais concernés

Les correspondants territoriaux du Défenseur ont conduit une enquête dans la moitié des départements français sur la situation des mineurs étrangers isolés. Elle révèle que désormais cette question est générale à tout le territoire, même dans des zones éloignées des frontières et à l'écart des grands axes de circulation comme l'Indre, la Mayenne ou le Gers. Par exemple, un département comme la Corrèze



accueille une vingtaine de mineurs étrangers isolés demandeurs d'asile. Très rares sont aujourd'hui les conseils généraux qui ne soient pas concernés par la prise en charge de ces mineurs. Dans les départements qui accueillait déjà des mineurs étrangers isolés, leur nombre est en augmentation. Entre septembre 2003 et mars 2004, on en dénombrait 230 dans le Nord, une centaine dans l'Isère, la Gironde, les Hauts-de-Seine, la Moselle, plus de 80 dans le Val-de-Marne, les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, plus de 40 en Côte-d'Or, en Loire-Atlantique, près de 30 dans la Nièvre... À Paris, les services de l'Aide sociale à l'enfance ont créé une cellule spécifique pour l'accueil des mineurs étrangers isolés. En effet, Paris a traité plus de 750 demandes dans l'année 2003, et gère en permanence plus de 500 situations, ce qui représente 12 % du budget départemental de l'Ase.

On estime à quelque **2 500 à 3 000 le nombre de mineurs étrangers isolés en France**. C'est à la fois très peu, comparé au nombre d'adolescents en France (5,4 millions), et beaucoup, si l'on considère le drame individuel que cela représente pour chacun de ces jeunes coupés de leurs racines et vivant dans l'incertitude et parfois le danger. Au contraire de la Belgique, notre pays n'est pas parvenu à instaurer une politique nationale d'accueil. Les politiques varient donc largement selon les départements. Les Côtes-d'Armor ne traitent pas ces dossiers comme l'Ille-et-Vilaine, ni la Meuse comme la toute proche Moselle...

Des réponses contradictoires

Du côté de la Justice, certains parquets estiment que ces mineurs sont en danger et décident des mesures protectrices. Des parquets considèrent justifié de recourir à la tutelle pour ces mineurs dépourvus de tout représentant de l'autorité parentale susceptible de manifester sa volonté, conformément aux articles 373-1, 373-5 et 433 du Code civil, tandis que d'autres s'y refusent. Des départements parviennent à négocier avec la direction départementale du Travail que ces mineurs puissent entreprendre une formation en apprentissage ou en alternance, tandis que d'autres s'y refusent. La crainte de « l'appel d'air » stimulant un afflux de mineurs, qui résulterait de mesures consistant simplement à respecter le droit des enfants peut expliquer ces attitudes. Une telle vision méconnaît les multiples motivations des migrants que plusieurs études, notamment celle de

M^{me} Étienne, réalisée pour la direction de la Population et des Migrations, ont mises en évidence. Les motifs du départ (fuir une situation ressentie comme invivable et sans espoir) et les engagements (y compris financiers pour couvrir les frais de voyages parfois fort lourds) sont bien plus déterminants dans cette décision que l'aspect « attractif » de mesures administratives ou juridiques adoptées dans un pays européen. Le drame de ce groupe d'immigrants chinois en Grande-Bretagne, noyés en ramassant des coques, illustre hélas que ces étrangers pris dans des réseaux d'immigration, travaillaient « au noir » pour rembourser leur dette, alors même qu'ils avaient dans ce pays la possibilité de travailler légalement.

Certains de ces enfants sont **victimes de proxénètes**, qui les prostituent. Ils sont doublement victimes : du proxénète et du client. Faut-il rappeler le nouvel article 225-12-1 du Code pénal ? Est un délit commis par le client, le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération, des relations de nature sexuelle de la part d'un mineur (jusqu'à dix-huit ans) qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle. Pourtant, ces enfants victimes sont également, selon la loi, auteurs d'un délit, puisque, désormais, le racolage est un délit. (La distinction entre racolage passif et actif a disparu, article 625-8 du Code pénal.) Des parquets ayant constaté que les proxénètes, ou leurs agents sur place, avaient tendance à confier les sommes d'argent collectées à des mineurs, dans l'espoir qu'ils seraient moins facilement interpellés que des majeurs ont mis en place des procédures systématiques pour les mineurs auteurs de racolage. Ils espèrent ainsi freiner cette utilisation des mineurs et surtout parvenir à ce que le mineur accepte de bénéficier de mesures de protection. Le Défenseur des Enfants a rappelé que si les mineurs prostitués étaient, certes, auteurs de ce délit de racolage, ils n'en étaient pas moins avant tout des victimes. À ce titre, et faute de parents présents, ils doivent pouvoir bénéficier systématiquement d'un administrateur *ad hoc* nommé par le parquet.

Le recrutement, la formation et l'indemnisation des administrateurs *ad hoc* est en question. Un tribunal de grande instance comme celui de Paris ne comptait à l'été 2004 que treize administrateurs *ad hoc*. Des tâches très larges leur sont confiées puisqu'ils doivent intervenir dans



toutes les procédures d'enfants victimes. Par ailleurs, la loi prévoit qu'un administrateur *ad hoc* soit nommé pour suivre les demandes d'asile des mineurs étrangers isolés. Une telle fonction suppose une bonne connaissance du droit des étrangers et de la situation géopolitique internationale. Par un paradoxe supplémentaire, les administrateurs *ad hoc* nommés par le parquet (ce qui est le cas pour les victimes de prostitution) sont moins indemnisés que ceux nommés par des juges d'instruction : 228,67 € contre 381,12 €.

Les administrateurs *ad hoc* jouent un rôle important dans la protection des mineurs victimes. Ce que la Chancellerie a reconnu en réalisant un guide de grande qualité sur cette fonction. Leur reconnaissance ne sera pas complète tant que leurs conditions de recrutement, de formations complémentaires et d'indemnisation ne seront pas revues. Le risque, sinon, serait de manquer d'administrateurs *ad hoc* ou de nommer des personnes issues du conseil général. Ce choix, fait dans certains départements, est très critiquable. Il peut en effet y avoir conflit d'intérêts entre ceux de l'enfant et ceux du conseil général, dans de nombreuses situations où ce dernier est gardien de l'enfant ou a été impliqué dans le suivi de mesures éducatives préalablement à la mise en danger de l'enfant. Dans la procédure judiciaire où il s'agit de représenter l'intérêt de l'enfant victime, cette confusion des places doit être évitée, même si le conseil général est représenté par des personnes issues de services différents.

Toujours pas de prestations familiales

Le Défenseur des Enfants a été saisi d'un nombre croissant de situation de mineurs à la charge de leurs parents, étrangers en situation régulière, mais pour lesquels leurs parents ne pouvaient obtenir les prestations familiales habituelles. En effet **les enfants qui ne sont pas nés en France ou qui ne sont pas arrivés par la voie du regroupement familial ne bénéficient pas, de ce fait, des prestations familiales.** La direction de la Sécurité sociale subordonne l'attribution des prestations à la présentation du certificat médical délivré par l'Office des migrations internationales à l'issue de la procédure de regroupement familial. Il s'agit d'une lecture de l'article D. 511-1 du Code de la sécurité sociale qui paraît tout à fait discutable, ce que le Défenseur des Enfants avait indiqué dès le 6 août 2001 au directeur de la

Sécurité sociale, à l'occasion d'une situation individuelle dont nous avons été saisis.

Il est d'autant plus regrettable que la proposition de réforme sur ce sujet, présentée par le Médiateur de la République le 22 décembre 2000, n'ait pas eu de suite. Cela aurait permis de mettre fin à une discrimination qui n'est fondée ni en droit ni en équité. On doit en effet constater que la lecture faite par le Défenseur de l'article D. 511-1 du Code de la sécurité sociale est bien celle que vient de retenir la Cour de cassation, réunie en assemblée plénière, dans son arrêt 514 P du 16 avril 2004. La Cour considère très précisément « que les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales ». Une circulaire récente de la direction de la Sécurité sociale (DSS/2B/2004 sn° 391 du 11 août 2004) ne modifie pourtant pas fondamentalement les dispositions en vigueur actuellement.

Il faut d'ailleurs noter le fait que le Comité des droits de l'enfant des Nations unies lors de l'audition de la France à Genève, le 2 juin dernier, a attiré l'attention de M^{me} la ministre de la Famille et de l'Enfance sur cette **situation anormale au regard de la Convention internationale sur les droits de l'enfant** (Cide).

Il paraît donc nécessaire :

- **soit** d'élargir la liste des documents qui permettent de justifier de la régularité du séjour de l'enfant, par l'ajout à la liste déjà prévue du DCEM (document de circulation pour étranger mineur), en modifiant l'article D. 511-2 du Code de la sécurité sociale ;
- **soit** de supprimer la notion de régularité du séjour de l'enfant pour l'attribution des prestations familiales, ne conservant que la seule condition de régularité du séjour des allocataires, conformément à l'interprétation de l'assemblée plénière de la Cour de cassation, en modifiant l'article L. 512-2 de ce Code. Cela a fait l'objet d'une proposition de réforme du Défenseur des Enfants transmise au gouvernement en mai 2004. Compte tenu de la position très ferme prise par la Cour de cassation, et de nombreuses différentes décisions de tribunaux aux affaires de sécurité sociale (Tass) allant dans le même sens, la voie du contentieux devant les TASS devrait conduire, sauf circonstances exceptionnelles, à des condamnations des



caisses d'allocation familiale refusant l'attribution des prestations familiales. Il ne paraît pas souhaitable de laisser ouvert *de facto* la seule voie du contentieux pour mettre en œuvre l'application des droits. C'est encombrer les juridictions et donner une piètre image des relations entre l'administration et les usagers. Quoi qu'il en soit, les conditions d'attributions des prestations familiales pour les enfants étrangers dont les parents sont en situation régulière doivent être améliorées sauf à maintenir des situations discriminatoires et contraires aux engagements internationaux de la France.

Proposition

Les observations et analyses recueillies au cours des travaux menés sur ce dossier permettent à la Défenseure des Enfants de formuler la proposition détaillée ci-dessous :

■ **Mettre les conditions d'attribution des prestations familiales aux étrangers en situation administrative régulière en conformité avec la jurisprudence de la Cour de cassation et les engagements internationaux de la France.**

Pour pleinement respecter la Convention internationale sur les droits de l'enfant, il serait judicieux de supprimer dans le code de la Sécurité sociale toute référence à la régularité du séjour de l'enfant en ne conservant que la condition de la régularité du séjour de la personne en charge de l'enfant.

6 Politique de l'adolescence, une dynamique est lancée

Le 29 juin, le Premier ministre a réuni, sous sa présidence, la Conférence de la famille 2004, conférence placée cette année sous le signe de l'adolescence. Dès son rapport de 2001, la Défenseure des Enfants avait demandé qu'une telle conférence ait lieu, au plus haut niveau, de manière à jeter les bases d'une véritable politique de l'adolescence dont notre pays a besoin.

Cette conférence a fourni l'occasion de réaffirmer plusieurs éléments du constat que l'on peut dresser à propos de la situation des adolescents en France. Certes, l'immense majorité d'entre eux traversent sans difficulté majeure cette période de construction parfois tumultueuse. Mais d'autres, que l'on estime à 15 % d'entre eux, y rencontrent une grande souffrance psychique ou corporelle et 5 % sont franchement en danger. C'est surtout pour ceux-là, et pour leur famille que cette souffrance déstabilise, qu'il convient d'élaborer une politique de prévention et de prise en charge.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes, en effet : les conduites autoagressives fréquentes à cet âge présentent à l'évidence de très grands dangers. Ainsi le suicide, deuxième cause de mortalité dans ce groupe d'âge après les accidents de la route, emporte chaque année en France quelque 800 jeunes vies. Le nombre des tentatives est bien plus élevé encore puisque, dans le groupe des 15-24 ans, il atteint le nombre effrayant de 40 000. Ces chiffres placent tristement la France en tête de tous les pays d'Europe dans ce domaine. Une telle situation n'est pas le fait du hasard. La prévention et la prise en charge de ce trouble majeur de l'adolescence que constitue l'envie d'en finir avec la vie sont en France d'une particulière faiblesse. Les trois quarts des tentatives de suicides ne sont pas hospitalisées, les deux tiers ne font même l'objet d'aucune prise en charge. D'où un énorme taux de récurrence : 50 %, et cette récurrence survient dans les six mois qui suivent la tentative. De tels chiffres se passent de commentaires.

Autre exemple : les troubles du comportement alimentaire, très fréquents en particulier chez les filles, notamment la boulimie et l'anorexie. Cette dernière est d'une particulière



gravité puisqu'elle entraîne jusqu'à dix pour cent de mortalité et est très difficile à soigner. D'où l'importance d'une prise en charge réellement adaptée, le plus précocement possible.

Les exemples de telles défaillances pourraient être multipliés. Il en est ainsi, dans un autre registre, des violences subies par les adolescents. Selon une enquête réalisée par l'Inserm (Institut national de la santé et de la recherche médicale), 1 % des adolescents interrogés disent avoir été victimes d'un viol. Selon les épidémiologistes, ce chiffre est probablement sous-estimé car sous-déclaré. Même en retenant ce pourcentage, ce sont donc près de 60 000 viols dont les adolescents seraient victimes, chiffre effrayant et qui explique une part des comportements autoagressifs ou des conduites violentes adoptés ensuite par les victimes.

Autre constat, lié aux précédents : la faiblesse des structures de prise en charge. Ainsi, les effectifs de médecins, d'infirmières, de psychologues et d'assistantes sociales scolaires demeurent si faibles que le repérage, la détection des troubles est fort difficile au sein de l'institution scolaire, souvent désarmée devant de telles difficultés. L'extrême rareté des centres de crise, des lieux d'hospitalisation ou de consultation adaptés, la raréfaction des psychiatres, pédopsychiatres, pédiatres, joue ici bien évidemment tout son rôle. D'une manière plus générale, **l'ensemble des professionnels au contact des adolescents n'est que très peu, voire pas du tout, formé à reconnaître les troubles propres à cet âge et aux comportements qu'il convient d'adopter pour y répondre.**

Quant aux familles, elles sont, c'est l'évidence même, en première ligne face à un adolescent en souffrance, et ressentent dès lors un immense besoin de soutien. Il est malheureusement très rare, dans les conditions ici décrites, que ce soutien puisse leur être apporté, non seulement dans l'instant même de la crise mais sur la durée.

Il ne s'agit pas ici de noircir à l'excès les difficultés rencontrées par les adolescents et par leur famille. Il s'agit simplement d'affirmer, comme l'institution du Défenseur des Enfants le fait depuis sa création, que **l'adolescence en souffrance a besoin d'un soutien spécifique et professionnalisé.**

Au fil des décennies écoulées, cette question s'est affirmée sans que, pour autant, la société la prenne en

compte comme pourtant elle l'exige. Longtemps, en effet, l'on a pu penser que la transition de l'enfance à l'âge adulte pouvait se faire en quelque sorte naturellement, moyennant quelques à-coups qui pouvaient donner lieu à des œuvres précoces, dont l'art et la littérature portent témoignage.

L'adolescence, d'ailleurs, n'existait guère lorsque l'espérance de vie était de 40 ans, il y a trois siècles en Europe, et que l'on passait directement de l'enfance à l'âge adulte. Pour ne citer que ces exemples, Turenne était soldat à 14 ans et exerçait des responsabilités de commandement à 15. Et le roi Charles XII de Suède défit les armées de Pierre le Grand à 18 ans, en 1700. Cette négation de fait de l'adolescence est d'ailleurs encore la règle dans bien des pays les plus pauvres du monde, où les conditions économiques interdisent une scolarité prolongée. Si crise de l'adolescence il y a, elle est alors gommée, abrasée par les difficultés de la vie quotidienne et les exigences de la productivité.

Les pays développés n'ont peut-être pas pris une réelle conscience des effets induits de leur richesse dans ce domaine. Ils peuvent se permettre de maintenir dans le système éducatif quatre, cinq, six classes d'âge qui, de ce fait, ne sont pas économiquement productives. Ceci constitue à l'évidence un immense progrès : nos sociétés ont en effet les moyens d'autoriser une partie considérable de leur population passer nombre d'années – dix, parfois bien davantage – à se former, à se préparer à leur vie d'adulte. Bien peu ont pris conscience qu'il s'agissait là d'une situation inédite dans l'histoire de l'humanité, un acquis fondamental de la culture, et que cet acquis avait aussi un coût. Un coût humain – le mal-être, la souffrance psychique, parfois la violence – un coût social, un coût économique bien entendu. Ce coût doit être assumé, cette maturation désormais autorisée et encouragée doit être accompagnée et tel est précisément l'esprit de la politique de l'adolescence qu'il convient à présent de faire vivre.

Les décisions annoncées le 29 juin constituent en ce sens les fondations d'une construction d'ampleur, que le Défenseur des Enfants appelait de ses vœux.

Rappelons-en les principales dispositions :

Multiplier les maisons de l'adolescent

En 2004, trois de ces institutions fonctionnent : celle du Havre, la première, celles de Bordeaux et de Marseille. Deux



autres devraient ouvrir à la fin de 2004 ou au début de 2005 : celles de Paris et de Bobigny (93). D'autres encore sont en projet, en particulier à Caen, Nantes, Poitiers, Nîmes, Lyon... Lieux d'accueil pluridisciplinaires associant plusieurs disciplines médicales, un soutien psychosocial, une assistance juridique, lieux ouverts toute l'année où des professionnels écoutent, aident, soutiennent les adolescents et leurs parents, la formule a désormais fait ses preuves et est appelée à s'étendre (voir les rapports 2002 et 2003). Le gouvernement a décidé d'affecter à de telles réalisations 5 millions d'euros par an pendant cinq ans, financement d'État qui viendra compléter celui que, de leur côté, fourniront les collectivités territoriales, départements et communes.

Créer un entretien de santé en classe de 5^e

Cet entretien bilan, réalisé par un médecin de ville en liaison avec la santé scolaire, aura lieu au cours de la classe de 5^e. Il sera pris en charge par la collectivité. Le coût de cette mesure est évalué à environ 15 millions d'euros.

Former 500 personnes chaque année à la santé des adolescents

Les personnels pouvant bénéficier de cette formation seront d'horizons variés (médecins généralistes, travailleurs sociaux, éducateurs...).

Former davantage aux conduites à risques les responsables des services d'écoute téléphonique

L'objectif est de mieux former les écoutants de ces services (« Fil Santé Jeunes », « Sida Info Services », « Drogue-alcool, tabac, Info service ») aux réponses portant sur les conduites à risques des adolescents. En 2005, l'Inpes (Institut national de prévention et d'éducation par la santé) lancera une campagne d'information sur ces dispositifs d'écoute téléphonique destinés aux adolescents.

Favoriser l'engagement civique

Un « passeport de l'engagement » créé en 2004 comprendra deux parties :

- la première, destinée aux plus jeunes (de l'entrée en 6^e jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire) sera remplie par l'adolescent lui-même qui y consignera les expériences particulières dans lesquelles il se sera engagé (sport, culture, rencontres avec le monde du travail) ;

- la seconde portera sur les expériences acquises entre 16 et 28 ans.

Solenniser la remise de la carte électorale

Les maires seront invités à organiser, sur une base volontaire, des cérémonies de remise de la carte électorale aux jeunes de 18 ans.

Favoriser l'accès des adolescents à la vie associative

La mesure annoncée consiste à rappeler que l'article 1990 du Code civil permet aux adolescents d'exercer les fonctions de mandataire et de direction, dont celles de trésorier et de président d'une association. Le gouvernement a précisé que « l'usage autorise les mineurs à adhérer sans autorisation parentale préalable à une association régie par la loi de 1901 ».

Apprendre à tous les jeunes les gestes qui sauvent

En France, seulement 7 % de la population connaissent les gestes élémentaires du secourisme. La mesure décidée par le gouvernement consiste à utiliser la Journée d'appel de préparation à la défense pour y recevoir, en ce domaine, une initiation pratique de 75 minutes.

Faciliter la connaissance du monde du travail en développant les « jobs de vacances »

La mesure consiste à rappeler aux employeurs qu'ils peuvent recruter des jeunes de 16 à 17 ans comme travailleurs occasionnels. Ces employeurs peuvent d'ailleurs bénéficier des exonérations de cotisations sociales prévues dans le cadre de l'emploi des jeunes. Enfin, les salaires perçus par les adolescents pendant leurs vacances scolaires seront défiscalisés, au même titre que ceux des apprentis.

Promouvoir la pratique du sport en famille

Un week-end du sport en famille sera institué, chaque année, en octobre. Il est en effet observé que les deux tiers des jeunes ne pratiquent jamais de sport avec leurs parents.

Développer un réseau de Jeunes Médiateurs Internet

Il s'agit de faire bénéficier les générations plus âgées des compétences en informatique des adolescents. Ceux d'entre eux qui auront obtenu le brevet informatique et internet dans le cadre de leur scolarité pourront devenir « Jeunes Médiateurs Internet ». Les unions départementales des associations familiales leur dispenseront des formations de cinq fois



deux heures pour approfondir leurs connaissances dans ce domaine. Cette formation sera validée par l'Éducation nationale et le jeune pourra alors initier à l'usage d'internet des personnes d'autres générations. L'adolescent pourra être rémunéré par chèque emploi service, sur la base du Smic. L'Unaf est chargée de sélectionner les départements où une telle démarche sera expérimentée.

Favoriser l'hébergement temporaire au sein de familles d'accueil

La mesure consiste à favoriser, d'abord à titre expérimental en s'appuyant sur le concours de l'Unaf, des accueils temporaires de jeunes bénéficiant d'une formation en alternance, d'un apprentissage ou d'un emploi saisonnier. Cette mesure sera expérimentée et évaluée avant d'être généralisée.

Invitée à s'exprimer lors de la Conférence de la famille 2004, ce qui n'avait pas été le cas les années précédentes, la Défenseure des Enfants a tout d'abord rappelé que le Président de la République avait personnellement exprimé le souhait que la France se dote d'une politique de l'adolescence. Le fait qu'une telle politique prenne forme et soit appelée à se développer au cours des années à venir ne peut bien entendu que rencontrer une pleine adhésion de l'Institution. Dans son intervention, la Défenseure des Enfants a donc exprimé au gouvernement ses remerciements chaleureux, ajoutant : « Il s'agit là d'un coup d'envoi, des fondations d'une construction d'ampleur. Une telle initiative répond à une très grande attente dans notre société, aussi bien de la part des familles que des professionnels et, bien entendu des adolescents eux-mêmes. Cette initiative a été saluée par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies (voir p. 97) et je me réjouis de cette reconnaissance, à laquelle je m'associe. »

Bien entendu, construire une politique de l'adolescence est une œuvre de longue haleine. Le retard à rattraper est tel dans le domaine du repérage et de la prise en charge de la souffrance psychique qu'il ne sera pas comblé rapidement. **Mais une dynamique est lancée**, sur laquelle chacun doit à présent s'appuyer pour progresser. Les fonds que l'État s'est engagé à verser pour cofinancer des maisons de l'adolescent doivent bien entendu être utilisés et il importe que les collectivités locales qui cofinanceront les futures maisons

de l'adolescent y fassent appel au plus tôt. L'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement en juin ne pourra se traduire dans la réalité que si chacun des partenaires naturels d'une telle politique y prend toute sa place.

En particulier, **il est essentiel que les universités développent et multiplient les enseignements transdisciplinaires** sur l'adolescence à destination de tous ceux qui sont en relation avec ce groupe d'âge et avec les familles, qu'il s'agisse des enseignants, des magistrats, des éducateurs, des policiers, des gendarmes, des personnels pénitentiaires, etc. Les établissements qui forment ces futurs professionnels, tels que l'École nationale de la magistrature, les IUFM, les écoles de police et de gendarmerie, les écoles d'éducateurs, l'École nationale de l'administration pénitentiaire, etc., devraient absolument s'engager dans la même démarche, qu'il s'agisse de la formation initiale ou continue.

D'autre part, **les familles des adolescents en souffrance ne doivent plus se sentir isolées**, dépourvues d'aide, ne sachant à quelle porte frapper. Il est absolument impératif que l'ensemble des structures d'aide à la parentalité qui se développent soient à même de répondre à l'inquiétude des familles où des adolescents en souffrance ou mettent en danger autrui, à commencer parfois par leurs proches.

L'adolescence, rappelons-le, n'est pas seulement un passage, un temps de transition. C'est aussi une période de la vie, période inestimable par les potentialités, la créativité, qu'elle recèle. La reconnaître dans ces deux dimensions – créatrice et douloureuse – n'est pas seulement faire œuvre de civisme, mais aussi, beaucoup plus simplement, faire montre de réalisme.



7 Déplacement de la Défenseure des Enfants en Guadeloupe

La situation des enfants et des jeunes dans le département de la Guadeloupe offre aujourd'hui un visage très contrasté. De grands progrès, notamment en matière de santé publique, y côtoient nombre de problèmes graves et non résolus.

La Guadeloupe est un archipel, ce qui rend bien entendu plus complexe la couverture sanitaire et sociale ainsi que la protection de l'enfance. Les îles de la Guadeloupe (c'est-à-dire, outre l'île principale, Marie-Galante, les Saintes, la Désirade, Saint-Barthélémy et la partie française de Saint-Martin) comptent quelque 440 000 habitants, sur 1 700 km², soit une densité de 252 personnes au km², densité élevée comparée à celle de la métropole.

Cette population pluriethnique est jeune : près d'un tiers des Guadeloupéens ont moins de vingt ans (25 % dans l'hexagone) mais elle vieillit, la Guadeloupe ayant entamé il y a vingt ans une transition démographique qui rapproche la structure de sa population de celle de la métropole. En effet, les femmes guadeloupéennes qui, il y a un quart de siècle, mettaient au monde trois enfants et plus, n'en ont plus aujourd'hui que 2,2 (1,9 en métropole) et le pourcentage des personnes âgées de plus de soixante ans atteint presque 15 %.

Cette évolution, qui rapproche la Guadeloupe de celles que l'on observe en Europe, résulte bien entendu de multiples facteurs. Le plus important, sans aucun doute, réside dans les formidables progrès médicaux observés depuis la fin des années 1960. À ce moment en effet, la pathologie infectieuse était encore écrasante : poliomyélite, bilharziose, filarioses, malnutrition, emportaient ou invalidaient encore nombre d'enfants. D'énormes efforts de vaccination, d'assainissement du milieu, de lutte contre les maladies infectieuses et les pathologies nutritionnelles (anémies en particulier), ont été accomplis avec un succès qui ne s'est pas démenti depuis lors et que l'on doit largement à l'arrivée des premiers pédiatres et à la protection maternelle et infantile. La présence à Pointe-à-Pitre d'un centre hospitalier

universitaire, pôle d'excellence doté de remarquables services de pédiatrie et de néonatalogie compte évidemment beaucoup dans de tels succès et dans leur maintien.

Mais il y a des ombres à ce tableau. L'économie de l'archipel est loin d'être florissante, comme en témoigne le taux de chômage (25 à 30 % de la population active, davantage encore chez les jeunes), dû notamment aux faiblesses structurelles de l'agriculture et à la relative stagnation du tourisme.

De ces difficultés économiques naît évidemment une forte précarité, qui laisse de nombreuses familles entièrement tributaires des transferts sociaux. À la précarité s'ajoute une grande instabilité familiale, un taux très élevé de monoparentalité : un schéma familial répandu étant celui d'une femme élevant seule plusieurs enfants nés de pères différents. Instabilité sociale et familiale, précarité économique, ne peuvent que retentir sur la vie des enfants et des adolescents.

Parmi ces difficultés figure le nombre élevé de grossesses d'adolescentes, beaucoup plus fréquentes qu'en métropole, survenant parfois sur de très jeunes filles (moins de quinze ans). La Guadeloupe est, avec la Guyane, le département français qui compte, proportionnellement à sa population, le plus de grossesses d'adolescentes. En 2001 ont été dénombrés en Guadeloupe 331 accouchements chez des mineures – les plus jeunes étant âgées de moins de 13 ans – contre 176 en 2000. Un certain nombre de ces très jeunes mères proviennent des îles avoisinantes, notamment de la Dominique et d'Haïti.

Le nombre des abus sexuels, notamment intrafamiliaux, mais aussi survenant dans le milieu scolaire, est en augmentation¹. De nombreuses personnes rencontrées sur place ont évoqué à ce sujet l'impact des films pornographiques diffusés, notamment, par les très nombreuses chaînes de télévision captées dans l'archipel.

La contraception est répandue en Guadeloupe mais ne semble guère entraver le recours à l'avortement, très utilisé et ce, parfois, comme substitut à la contraception. À titre d'exemple, la maternité du CHU de Pointe-à-Pitre pratique

1. Selon les chiffres fournis par le rectorat, le nombre de violences sexuelles commises ou révélées en milieu scolaire sur des élèves par d'autres élèves est passé de 19 en 2001-2002 à 33 en 2003-2004. D'autre part, le nombre de violences sexuelles commises ou révélées en milieu scolaire sur des élèves, mais pratiquées par des personnes n'appartenant pas à l'établissement et notamment en famille, sont passées de 44 en 2001-2002 à 81 en 2003-2004. Ces chiffres ne représentent bien entendu qu'une fraction du phénomène.



chaque année autant d'interruptions volontaires de grossesses que d'accouchements.

Grossesses parfois peu suivies, précarité, immigration clandestine, toujours est-il que les pédiatres s'alarment d'un taux de naissances prématurées double de celui de la métropole, ainsi que de la fréquence, double elle aussi, des enfants nés à terme et de trop faible poids. Il s'agit là, on le sait, de facteurs de risques importants pour le nouveau-né, risque vital parfois, risque de handicap aussi.

Précisément, parmi les grandes lacunes relevées sur place figure la prise en charge des enfants handicapés. Que ce soit à l'école ordinaire ou en institutions spécialisées, pour les cas les plus graves, les lacunes sont criantes et reconnues, déplorées par tous. Au total, l'équipement dans ce domaine est inférieur d'un tiers à celui de la métropole.

Par exemple, il n'existe aucune structure susceptible de recevoir les handicapés moteurs. Certains d'entre eux, de ce fait, n'ont jamais été scolarisés, d'autres sont envoyés vers la métropole, isolés de leur milieu et de leur famille. Même situation pour les handicapés visuels, pour lesquels rien n'est prévu en dehors de deux classes pour enfants malvoyants.

Aucun institut de rééducation n'existe pour les enfants atteints de troubles du comportement. Quant aux polyhandicapés, ils sont eux aussi soit dirigés vers la métropole ou même... la Belgique, soit gardés dans les familles puisque la Guadeloupe ne dénombre pour eux que vingt places. L'archipel ne compte enfin que deux instituts médico-éducatif pour les enfants handicapés mentaux. Quant aux disponibilités offertes par l'école ordinaire, pour les enfants moins handicapés, elles sont elles aussi fort rares, compte tenu de la modicité des possibilités d'accompagnement et d'accessibilité qui leur sont offertes et de l'inadaptation fréquente des locaux. Lors de notre visite, en septembre 2004, aucune voie d'amélioration ne paraissait ouverte.

L'accès aux soins psychiatriques ou, plus simplement à un soutien psychologique est, lui aussi, trop limité dans l'archipel. L'hospitalisation en pédopsychiatrie n'est possible que sur la Basse-Terre, partie occidentale de l'île, la plus rurale et la moins peuplée. Le nombre de pédopsychiatres a certes augmenté en Guadeloupe, mais celui des autres professionnels de la santé mentale des enfants et adolescents est incontestablement trop limité, notamment les psychologues

cliniciens ; les prises en charge dans ce domaine peuvent être différées de plusieurs mois ou de plusieurs années, compte tenu des listes d'attente surtout en CMPP.

L'aide sociale à l'enfance du département remplit-elle les missions de protection qui lui sont dévolues par la loi ? Les avis recueillis sur place convergent pour dire que de très grands efforts ont été entrepris pour lutter contre la maltraitance, et que la PMI fonctionne bien : outre les consultations offertes aux jeunes enfants et à leurs mères dans les dispensaires, des camions de PMI sillonnent le département afin de se rendre dans les régions les plus reculées. D'autre part, des puéricultrices se rendent régulièrement dans les familles où un accouchement difficile a été signalé. En revanche, le service de l'Ase dans son ensemble souffre de cloisonnements excessifs, d'une difficulté à travailler en réseau, il pâtit également d'une pénurie d'éducateurs, eux-mêmes pénalisés par l'insuffisance des formations offertes et par le coût des formations en métropole en raison du prix des voyages aériens. Enfin, le service de l'adoption ne fonctionne pas comme il conviendrait dans le département. Malgré l'importance du nombre des candidats, seules quelques adoptions, chaque année, peuvent être réalisées. Il existe un certain nombre « d'adoptions de fait », qui gagneraient bien entendu à être formalisées.

Enfin, le département a, jusqu'à présent, négligé de se doter d'un « schéma départemental pour la protection de l'enfance » pourtant prévu par la loi, et ce, alors même que le principe en avait été adopté par le conseil général dès 1996. Un tel outil est pourtant indispensable à la cohérence de la politique de l'enfance dans tous les départements, de manière à identifier les manques, cerner les besoins et définir les grandes orientations.

Les services de l'État connaissent, eux aussi, quelques difficultés. Outre la scolarisation des enfants handicapés en classes ordinaires, déficiente comme il a été souligné plus haut, l'école, en Guadeloupe, connaît des faiblesses liées à l'insuffisance d'internats dans les collèges et les lycées, ce qui est particulièrement dommageable aux adolescents des îles éloignées ou régions isolées. La médecine scolaire, comme en métropole, manque de moyens. Surtout, il paraît inadmissible que les collèges soient dépourvus de cantines, mais ceci relèverait du conseil général. Une telle lacune



contraint les élèves, soit à se restaurer vaille que vaille à l'aide de « cuisines roulantes » installées à proximité des établissements, et qui ne servent que des aliments trop gras ou trop sucrés soit, faute de moyens, à sauter des repas. Les transports scolaires connaissent eux aussi des difficultés qui contraignent certains élèves à se lever tous les jours à 5 heures, voire à 4 heures du matin, pour gagner leur établissement.

D'autre part, il apparaît que la « tradition » selon laquelle les coups ne soient pas rares dans les écoles guadeloupéennes, coups de bâton, de « baguette », n'ait pas entièrement disparu. Certains enseignants auraient des difficultés à considérer que, si de telles pratiques sont admises en famille, elles ne peuvent l'être dans l'enceinte scolaire. Outre le fait que les coups ou les gifles sont inappropriés en famille, de toute façon, ils sont, à l'école, interdits. Ceci dans ce département comme sur le reste du territoire, bien évidemment.

La justice des mineurs est, en Guadeloupe comme ailleurs, sous-dotée en moyens humains. Il n'existe pour tout l'archipel que trois juges des enfants qui ont parfois à traiter plus de mille dossiers par an, que ce soit en assistance éducative ou au pénal. Ceci ne peut évidemment que porter lourdement préjudice à leur travail. D'autre part la loi de 1998, qui prévoit l'audition filmée des mineurs victimes d'agressions sexuelles, n'est pas appliquée en Guadeloupe. Le matériel est pourtant présent. Est-ce faute de formation des professionnels ? En tout cas, les faits sont là, et la non-application de la loi est d'autant plus inadmissible que, selon la gendarmerie, 70 % des mineurs victimes le sont à la suite d'agressions sexuelles, ce qui est considérable.

Les juges des enfants en Guadeloupe, ne peuvent prononcer de tutelles aux prestations familiales, qui seraient pourtant fort nécessaires. En effet, il n'est pas rare que, même lorsque c'est la mère des enfants qui est titulaire de l'autorité parentale et est destinataire des allocations familiales, elle reçoive des pressions du ou des pères pour leur en restituer le montant. La tutelle aux prestations familiales serait ici d'une grande utilité. Cette mesure n'est pas applicable dans le département, faute d'un décret.

Autre manque, imputable non à la justice mais aux services du conseil général : il n'y a pas, en Guadeloupe, de points de rencontre ni de lieux neutres, où, après une séparation

conflictuelle le parent avec lequel l'enfant ne vit pas puisse néanmoins exercer son droit de visite auprès de ce dernier ; ou encore de lieux où les parents d'enfants placés puissent garder le contact avec leurs enfants. Faute de lieux spécifiques, de telles rencontres ont lieu dans les dispensaires de PMI, évidemment très peu adaptés à cette mission.

Le quartier de mineurs de la prison de Pointe-à-Pitre, quant à lui, nous est apparu bien tenu, non surpeuplé. La justice des mineurs bénéficie, en effet, d'une mesure que nous avons déjà vu appliquer avec succès en Guyane : des familles d'accueil spécialisées dans la prise en charge de mineurs au sortir de la prison ou en alternative à l'incarcération ont été recrutées par la Protection judiciaire de la jeunesse. Elles peuvent accueillir 20 à 25 jeunes, garçons et filles, une formule qui a fait ses preuves et qui est suivie avec une vigilance remarquable par la PJJ.

Enfin, tous les interlocuteurs rencontrés sur place ont insisté sur la difficile prise en charge des adolescents, tiraillés entre divers modèles culturels, poussés à des consommations de toutes sortes – y compris de substances toxiques – par d'innombrables messages, et souvent déstabilisés par des modèles familiaux fragiles ou incertains. En Guadeloupe comme ailleurs en France, la mise en œuvre d'une politique de l'adolescence est hautement nécessaire.

Dix propositions de la Défenseure des Enfants 2004

■ 1 – Compléter la loi du 6 mars 2000 en confiant à l'institution du Défenseur des Enfants une mission d'audit et d'alerte sur le fonctionnement des institutions de protection de l'enfance. Cette mission serait assortie des pouvoirs d'investigation nécessaires. Elle devrait lui permettre de formuler des recommandations publiques et d'en assurer le suivi.

L'institution du Défenseur des Enfants se verrait confier une mission d'audit et d'évaluation des dispositifs de protection de l'enfance. Elle aurait compétence pour mener des investigations et alerter sur des dysfonctionnements qui portent atteinte aux droits des enfants. Elle serait ainsi amenée à formuler des recommandations publiques. Une telle mission suppose une modification législative et une augmentation des moyens confiés à l'Institution.

■ 2 – Assurer l'effectivité des contrôles prévus par la loi dans le cadre du dispositif décentralisé de protection de l'enfance.

Dans le cadre du dispositif décentralisé de protection de l'enfance, l'État demeure comptable du principe de l'égalité devant la loi également consacré par les traités internationaux que la France a ratifiés. Il doit donc être en mesure, d'une part, de déterminer si le cadre législatif et réglementaire est respecté, d'autre part de vérifier dans quelles conditions les compétences décentralisées sont exercées par les collectivités territoriales. Il apparaît donc urgent de créer les outils d'un contrôle adapté.

Un tel contrôle ne peut s'exercer, pour ce qui concerne la protection de l'enfance, que grâce au respect de normes



établies conjointement par les principaux acteurs de la protection de l'enfance (État, Collectivités territoriales, Igas, Oned, Défenseur des Enfants, représentants d'associations). Le Défenseur des Enfants serait le garant du respect de ces normes.

Il convient de rappeler que la décentralisation n'est pas un blanc-seing accordé aux collectivités territoriales : les départements ont l'obligation de fournir annuellement des statistiques relatives à l'exercice des compétences décentralisées. Ces statistiques, dont la production est financée par l'État, sont la base d'évaluation de la dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales votée chaque année par le Parlement dans le cadre de la loi de finances. Il conviendrait de demander aux départements rendant compte chaque année de la mise en œuvre des compétences décentralisées, de présenter la politique départementale et ses choix, de décrire comment le droit à protection prévu par la Convention internationale sur les droits de l'enfant est mis en œuvre. Ce recueil devrait être financé par l'État. L'ensemble des contributions serait annexé par le gouvernement au projet de loi de finances.

■ 3 – Donner un statut juridique au secret partagé

Le concept de « secret partagé » est une création de la pratique et n'a aucune réalité juridique. Il convient de remédier à un telle lacune.

■ 4 – Respecter les enfants « usagers » de l'assistance éducative en portant une attention particulière :

- aux obligations qui découlent de la loi du 2 janvier 2002 (art. 10) en matière de représentation des enfants « usagers » de l'Aide sociale à l'enfance ;
- à la simplification des contacts avec l'enfant, en ne lui proposant qu'un nombre restreint d'interlocuteurs au sein des services de l'Aide sociale à l'enfance et, si possible, un interlocuteur unique.
- aux placements successifs, dont on connaît le caractère délétère sur les enfants. Ceux-ci ne devraient être envisagés qu'à titre exceptionnel.

■ 5 – Favoriser chez les parents la compréhension des procédures d'assistance éducative et rendre utilisables les voies de recours

- **En renforçant et soutenant l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre des mesures de protection de l'enfance** (art. 8 de la loi du 2 janvier 2002) :
- il conviendrait que l'ensemble de la mesure (objectifs, étapes, moyens à mettre en œuvre, critères d'évaluation et aide concrètement proposée) soit négocié et défini d'un commun accord entre les parents et le service de l'Aide sociale à l'enfance. Les parents et les enfants devraient être informés explicitement de leurs droits, des voies de recours dont ils disposent et de la possibilité pour eux comme pour l'Aide sociale à l'enfance de saisir le juge des enfants ;
- s'il s'agit d'un placement ou d'une mesure **judiciaires**, pris sur décision du juge des enfants, il conviendrait que l'Aide sociale à l'enfance et les services chargés de telles mesures s'efforcent de laisser les parents exercer pleinement l'ensemble des responsabilités de l'autorité parentale qui n'ont pas été limitées par le juge des enfants, et de soutenir cet exercice. En cas de différend entre les parents et le service, le juge des enfants devrait être saisi afin de préciser le cadre juridique et de trancher le conflit.

En proposant à la famille un nombre restreint d'interlocuteurs, voire un interlocuteur unique véritablement responsable, au sein du service du dialogue avec la famille et chargé également du lien avec l'établissement ou la famille d'accueil où l'enfant est placé.

■ 6 – Améliorer le recrutement et la formation des professionnels du travail social

Il conviendrait de définir une politique qui passe par une évolution du recrutement, de la formation et une revalorisation statutaire et salariale. Ceci implique de :

- **reconnaître la réalité de la durée des études et protéger les titres issus de ces diplômes d'État ;**
- **décloisonner les formations** pour aboutir progressivement à un nombre restreint de diplômes d'État généralistes de travailleurs sociaux avec des options indiquant une spécialisation ;
- **modifier les contenus**, en continuant à « dépsychologiser » la formation, à renforcer les compétences juridiques et la supervision dès la formation initiale.



- renforcer le développement de modules interdisciplinaires au cours de la formation.
- multiplier les « passerelles » entre les modes d'exercice, par exemple entre l'Ase et la PJJ.

■ 7 – Mettre les conditions d'attribution des prestations familiales aux étrangers en situation administrative régulière en conformité avec la jurisprudence de la Cour de cassation et les engagements internationaux de la France.

Pour pleinement respecter la Convention internationale sur les droits de l'enfant, il serait judicieux de supprimer dans le Code de la Sécurité sociale toute référence à la régularité du séjour de l'enfant en ne conservant que la condition de la régularité du séjour de la personne en charge de l'enfant.

■ 8 – Afin de favoriser les relations entre les personnes détenues et leur famille, mettre en place rapidement une politique d'ensemble permettant un maintien des liens, notamment en améliorant les conditions matérielles des visites (lieux de visites, lieux d'attente à l'intérieur de l'établissement). Ainsi, utiliser tous les lieux de visite parent-enfant existant dans l'établissement. Cela aurait pour effet de démultiplier les rencontres dans un cadre adapté aux familles.

Certains cas complexes (âge de l'enfant, nature des faits, personnalité du parent détenu, configuration familiale, etc.) rendent indispensable d'instaurer une évaluation pluridisciplinaire des demandes de rencontres entre l'enfant et le parent détenu, émanant des personnes détenues, de l'enfant ou de sa famille. Une telle évaluation contribuerait à déterminer si et comment, l'enfant, la personne détenue, la famille sont en mesure de supporter la réalité de cette rencontre et ses effets potentiels.

■ 9 – Modifier qualitativement les procédures liées à l'adoption, à l'occasion de la mise en place de la nouvelle Agence nationale de l'adoption.

Il est nécessaire d'harmoniser au niveau national les conditions dans lesquelles il est procédé à l'agrément des familles adoptantes. Cela suppose que les entretiens soient effectués par des personnels formés, spécialisés, éventuellement de façon coordonnée sur plusieurs départements

lorsque les effectifs sont faibles, à partir d'une grille nationale qui ne laisse pas dériver les enquêteurs. Il est nécessaire d'accompagner les parents qui abandonnent leur enfant, en les respectant, ce qui ne peut qu'être bénéfique à ce dernier. Il est souhaitable de réexaminer les conditions dans lesquelles il pourrait être fait plus appel à l'adoption simple. Il est indispensable que les services consulaires français accompagnent davantage les démarches des candidats à l'adoption dans les pays d'origine. Enfin, il est devenu indispensable que dans chaque région soit mis en place un lieu d'appui et de consultations pour faire face aux difficultés médicales qui peuvent surgir dans la vie quotidienne de l'enfant adopté à l'étranger, aussi bien à son arrivée en France qu'au moment de l'adolescence.

■ 10 – Répondre à la demande que le Comité des droits de l'enfant de l'Onu a formulée à la France, en juin 2004, de diffuser largement le rapport sur l'état des droits de l'enfant qu'elle a soumis au Comité et les recommandations qui lui ont été faites, d'en débattre largement notamment lors de la journée nationale des Droits de l'enfant le 20 novembre.

Préparer ces rapports périodiques en favorisant une réelle coordination entre les différents ministères et les autres instances représentant les enfants et veillant au respect de leurs droits afin que ces rapports puissent être remis dans les temps requis. Le prochain rapport de la France est attendu par les Nations unies en 2007.

Axes de travail 2005

Le travail portant sur l'analyse des saisines individuelles, ou sur l'identification et l'approfondissement des problématiques collectives, a conduit la Défenseure des Enfants à poursuivre et à engager plusieurs axes et thèmes de recherche pour 2005. Bien entendu, la question de l'action des départements en matière d'Aide sociale à l'enfance continuera d'être traitée, d'autant que l'année devrait voir se mettre en place les expérimentations rendues possibles par la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

■ L'enfant et la pauvreté

Les récents travaux du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ont mis en évidence l'importance de ce problème, que soulevaient de nombreuses associations depuis plusieurs années, notamment dans l'application de la loi de lutte contre l'exclusion de 1998. La loi de cohésion sociale comporte un volet spécifique sur la « réussite éducative » dans les zones d'éducation prioritaire. Autant de signaux qui traduisent l'acuité de cette question, mais aussi la complexité des politiques à mener.

■ L'enfant, la justice, les forces de l'ordre

La justice croise constamment le parcours des enfants. La Défenseure des Enfants le vérifie quotidiennement à partir des situations individuelles dont elle est saisie. Sont le plus souvent concernés, le juge aux Affaires familiales, avec les conflits liés aux séparations des parents, le juge des Enfants pour les mineurs en danger, pour les mineurs victimes mais aussi pour les mineurs délinquants, et bien entendu, dans ces cas, le procureur de la République, particulièrement le substitut aux mineurs. Le parquet est l'interlocuteur privilégié de l'Institution en application de la circulaire du garde des Sceaux régissant les relations entre le Défenseur des Enfants et l'autorité judiciaire (novembre 2001). Le juge des libertés et de la déten-



tion, et, plus rarement, le juge administratif intervient parfois pour des situations concernant des mineurs.

La relation à la justice passe évidemment par la relation avec les avocats, en particulier lorsque les barreaux ont constitué des antennes d'avocats pour mineurs. Une question importante concerne les administrateurs *ad hoc* chargés de représenter les mineurs, qu'ils interviennent pour les enfants victimes ou pour les situations plus particulières des mineurs étrangers isolés ou demandeurs d'asile.

Seront enfin abordées les questions liées aux relations des enfants et adolescents avec les forces de l'ordre.

■ L'adolescence

La Défenseure poursuivra ses efforts pour appuyer la mise en place des Maisons des adolescents prévue par la Conférence de la famille 2004, et pour que se développe réellement une culture commune sur l'adolescence entre toutes les professions concernées, et notamment que se multiplient les enseignements pluridisciplinaires sur ce thème.

*

D'autres thèmes de travail pourront bien entendu être induits par des événements d'actualité qui feraient surgir de nouvelles questions. Il est certain que le sujet des mineurs étrangers restera l'une de ces questions.

Annexes

LOI DU 6 MARS 2000

complétée par la loi du 22 janvier 2002
et par la loi du 18 mars 2003

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Il est institué un Défenseur des Enfants, autorité indépendante.

Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé.

Il reçoit les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux qui estiment qu'une personne publique ou privée n'a pas respecté les droits de l'enfant.

Lorsqu'il a été saisi directement par l'enfant mineur, il peut en informer son représentant légal.

Les réclamations peuvent lui être présentées par les associations reconnues d'utilité publique qui défendent les droits des enfants.

Article 2

Le Défenseur des Enfants est nommé pour six ans par décret en Conseil des ministres. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de ce délai qu'en cas d'empêchement constaté dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Son mandat n'est pas renouvelable.

Article 3

Lorsqu'une réclamation mettant en cause une administration, une collectivité publique territoriale ou tout autre organisme investi d'une mission de service public présente un caractère sérieux, le Défenseur des Enfants la transmet au Médiateur de la République dans les conditions prévues par une convention conclue entre lui et ce dernier. L'enfant concerné ou ses représentants légaux sont informés par le Défenseur des Enfants du résultat de ces démarches. Lorsqu'une réclamation mettant en cause une personne physique ou une personne morale de droit privé n'étant pas investie d'une mission de service public lui paraît justifiée, le Défenseur des Enfants fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et recommande à la personne concernée toute solution permettant de régler en droit ou en équité la situation de l'enfant mineur, auteur de la réclamation.

Le Défenseur des Enfants peut demander aux personnes physiques et morales de droit privé n'étant pas investies

d'une mission de service public communication de toutes pièces ou dossier concernant la réclamation dont il est saisi. Cette demande est motivée. Le caractère secret des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé. En vue d'assurer le respect du secret professionnel, il veille à ce qu'aucune mention ne permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été ainsi révélé ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.

Lorsqu'il apparaît au Défenseur des Enfants que les conditions de fonctionnement d'une personne morale de droit public ou de droit privé portent atteinte aux droits de l'enfant, il peut lui proposer toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation.

Il est informé de la suite donnée à ses démarches. À défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations. La personne morale ou physique mise en cause peut rendre publique la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le Défenseur des Enfants.

Lorsqu'il lui apparaît que l'application des dispositions législatives ou réglementaires relatives aux droits des enfants aboutit à des situations inéquitables, il peut proposer les modifications qui lui paraissent opportunes.

Il peut également suggérer toute modification de textes législatifs ou réglementaires visant à garantir un meilleur respect des droits de l'enfant, notamment en transposant en droit interne les stipulations des engagements internationaux visés à l'article 1^{er} qui sont dépourvus d'effet direct.

Article 4

Le Défenseur des Enfants porte à la connaissance de l'autorité judiciaire les affaires susceptibles de donner lieu à une mesure d'assistance éducative telle que prévue par l'article 375 du code civil ou toutes informations qu'il aurait recueillies à l'occasion de sa saisine par un mineur impliqué dans une procédure en cours.

Il informe le président du conseil général compétent des affaires susceptibles de justifier une intervention du service de l'aide sociale à l'enfance.

Article 5

Le Défenseur des Enfants assure la promotion des droits de l'enfant et organise des actions d'information sur ces droits et leur respect effectif.

À l'occasion de la journée nationale des droits de l'enfant, il présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié.

Article 6

La réclamation individuelle adressée au Défenseur des Enfants n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions compétentes.

Article 7

L'article L. 194-1 du code électoral est ainsi rédigé : « Art. L. 194-1. – Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des Enfants ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller général s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination. »

Article 8

L'article L. 230-1 du code électoral est ainsi rédigé : « Art. L. 230-1. – Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des Enfants ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller municipal s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination. »

Article 9

Le cinquième alinéa de l'article L. 340 du code électoral est ainsi rédigé :

« Pendant la durée de leurs fonctions, le Médiateur de la République et le Défenseur des Enfants ne peuvent être candidats à un mandat de conseiller régional s'ils n'exerçaient le même mandat antérieurement à leur nomination. »

Article 10

Dans la limite de ses attributions, le Défenseur des Enfants ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à la personne morale ou physique mise en cause.

Il peut, ou outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à la personne physique ou morale mise en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial publié au *Journal officiel*.

Article 11

Est puni de six mois d'emprisonnement et de 25 000 F d'amende le fait, pour toute personne, de faire ou de laisser figurer le nom du Défenseur des Enfants suivi ou non de

l'indication de sa qualité, dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature.

Article 12

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Défenseur des Enfants sont inscrits au budget du Premier ministre. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relatives au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.

Le Défenseur des Enfants présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Article 13

I. – Les dispositions des articles 1^{er} à 8 et 10 à 12 sont applicables à Mayotte.

« Pour l'application du second alinéa de l'article 4, jusqu'au transfert de l'exécutif de la collectivité départementale du préfet au président du conseil général, les mots : "président du conseil général compétent" sont remplacés par le mot : "préfet".

« II. – Les dispositions des articles 1^{er} à 6 et 10 à 12 sont applicables dans les îles Wallis-et-Futuna ». Pour l'application du second alinéa de l'article 4, les mots : "le président du conseil général compétent" sont remplacés par les mots : "l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna" et les mots : "service de l'aide sociale à l'enfance" par les mots : "service territorial de l'inspection du travail et des affaires sociales".

« III. – Les dispositions des articles 1^{er} à 6 et 10 à 12 sont applicables en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ». Pour l'application du second alinéa de l'article 4 en Polynésie française, les mots : "président du conseil général compétent" sont remplacés par les mots : "président du gouvernement" et les mots : "service de l'aide sociale à l'enfance" par les mots : "service territorial de l'aide sociale".

« Pour l'application du même alinéa en Nouvelle-Calédonie, les mots : "président du conseil général compétent" sont remplacés par les mots : "président de l'assemblée de province territorialement compétent" et les mots : "service de l'aide sociale à l'enfance" par les mots : "service provincial de l'aide sociale". »

L'article 111 de la loi N° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la Sécurité intérieure modifie l'article 4 de la loi N° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité en ces termes : « La commission peut également être saisie directement par le Défenseur des Enfants. »

CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES DROITS DE L'ENFANT

Préambule

Les États parties à la présente Convention,

Considérant que, conformément aux principes proclamés dans la Charte des Nations unies, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine ainsi que l'égalité et le caractère inaliénable de leurs droits sont le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Ayant à l'esprit le fait que les peuples des Nations unies ont, dans la Charte des Nations unies, proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et dans la dignité et la valeur de la personne humaine, et qu'ils ont résolu de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

Reconnaissant que les Nations unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, ont proclamé et sont convenues que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés qui y sont énoncés, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation,

Rappelant que, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Nations unies ont proclamé que l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales,

Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté,

Reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension,

Considérant qu'il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société, et de l'élever dans l'esprit des idéaux proclamés dans la Charte des Nations unies, et en particulier dans un esprit de paix, de dignité, de tolérance, de liberté, d'égalité et de solidarité,

Ayant à l'esprit que la nécessité d'accorder une protection spéciale à l'enfant a été énoncée dans la Déclaration de Genève de 1924 sur les droits de l'enfant et dans la Déclaration des droits de l'enfant adoptée par les Nations unies le 20 novembre 1959, et qu'elle a été reconnue dans la

Déclaration universelle des droits de l'homme, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (en particulier aux articles 23 et 24) dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (en particulier à l'article 10) et dans les statuts et instruments pertinents des institutions spécialisées et des organisations internationales qui se préoccupent du bien-être de l'enfant,

Ayant à l'esprit que, comme indiqué dans la déclaration des Droits de l'enfant, « l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée, avant comme après la naissance »,

Rappelant les dispositions de la Déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international de l'Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) et de la Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé,

Reconnaissant qu'il y a dans tous les pays du monde des enfants qui vivent dans des conditions particulièrement difficiles, et qu'il est nécessaire d'accorder à ces enfants une attention particulière,

Tenant dûment compte de l'importance des traditions et valeurs culturelles de chaque peuple dans la protection et le développement harmonieux de l'enfant,

Reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour l'amélioration des conditions de vie des enfants dans tous les pays, en particulier dans les pays en développement,

Sont convenus de ce qui suit :

PREMIÈRE PARTIE

Article premier

Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

Article 2

Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

Article 3

Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

Article 4

Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

Article 5

Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres

de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention.

Article 6

Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.

Les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant.

Article 7

L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et être élevé par eux.

Les États parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.

Article 8

Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.

Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.

Article 9

Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.

Dans tous les cas prévus au paragraphe 1, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.

Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de

ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à intérêt supérieur de l'enfant.

Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un État partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'État partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en elle-même de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées.

Article 10

Conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties, dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leurs familles.

Un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. À cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 2 de l'article 9, les États parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays. Le droit de quitter tout pays ne peut faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans la présente Convention.

Article 11

Les États parties prennent des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger.

À cette fin, les États parties favorisent la conclusion d'ac-

cords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux accords existants.

Article 12

Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

Article 13

L'enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires :

- a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; ou
- b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Article 14

Les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.

La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Article 15

Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre

public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

Article 16

Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 17

Les États parties reconnaissent l'importance de la fonction remplie par les médias et veillent à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale. À cette fin, les États parties :

- a) Encouragent les médias à diffuser une information et des matériels qui présentent une utilité sociale et culturelle pour l'enfant et répondent à l'esprit de l'article 29 ;
- b) Encouragent la coopération internationale en vue de produire, d'échanger et de diffuser une information et des matériels de ce type provenant de différentes sources culturelles, nationales et internationales ;
- c) Encouragent la production et la diffusion de livres pour enfants ;
- d) Encouragent les médias à tenir particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants autochtones ou appartenant à un groupe minoritaire ;
- e) Favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être, compte tenu des dispositions des articles 13 et 18.

Article 18

Les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur

incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants.

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises.

Article 19

Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toutes formes 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. Ces mesures de protection comprendront, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.

Article 20

Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.

Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.

Article 21

Les États parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption s'assurent que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération primordiale en la matière, et :

a) Veillent à ce que l'adoption d'un enfant ne soit autorisée que par les autorités compétentes, qui vérifient, conformément à la loi et aux procédures applicables et sur la base de tous les renseignements fiables relatifs au cas considéré, que l'adoption peut avoir lieu eu égard à la situation de l'enfant par rapport à ses père et mère, parents et représentants légaux et que, le cas échéant, les personnes intéressées ont donné leur consentement à l'adoption en connaissance de cause, après s'être entourées des avis nécessaires ;

b) Reconnaissent que l'adoption à l'étranger peut être envisagée comme un autre moyen d'assurer les soins nécessaires à l'enfant, si celui-ci ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé ;

c) Veillent, en cas d'adoption à l'étranger, à ce que l'enfant ait le bénéfice de garanties et de normes équivalant à celles existant en cas d'adoption nationale ;

d) Prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables ;

e) Poursuivent les objectifs du présent article en concluant des arrangements ou des accords bilatéraux ou multilatéraux, selon les cas, et s'efforcent dans ce cadre de veiller à ce que les placements d'enfants à l'étranger soient effectués par des autorités ou des organes compétents.

Article 22

Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.

À cette fin, les États parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les rensei-

gnements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit.

Article 23

Les États parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.

Les États parties reconnaissent le droit des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié.

Eu égard aux besoins particuliers des enfants handicapés, l'aide fournie conformément au paragraphe 2 est gratuite chaque fois qu'il est possible, compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié, et elle est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel.

Dans un esprit de coopération internationale, les États parties favorisent l'échange d'informations pertinentes dans le domaine des soins de santé préventifs et du traitement médical, psychologique et fonctionnel des enfants handicapés, y compris par la diffusion d'informations concernant les méthodes de rééducation et les services de formation professionnelle, ainsi que l'accès à ces données, en vue de permettre aux États parties d'améliorer leurs capacités et leurs compétences et d'élargir leur expérience dans ces domaines. À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Article 24

Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de servi-

ces médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

Les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent des mesures appropriées pour :

- a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants ;
- b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires ;
- c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel ;
- d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés ;
- e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information ;
- f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

Les États parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

Les États parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Article 25

Les États parties reconnaissent à l'enfant qui a été placé par les autorités compétentes pour recevoir des soins, une protection ou un traitement physique ou mental, le droit à un examen périodique dudit traitement et de toute autre circonstance relative à son placement.

Article 26

Les États parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances

sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale.

Les prestations doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom.

Article 27

Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents ou des autres personnes ayant une responsabilité financière à son égard, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger. En particulier, pour tenir compte des cas où la personne qui a une responsabilité financière à l'égard de l'enfant vit dans un État autre que celui de l'enfant, les États parties favorisent l'adhésion à des accords internationaux ou la conclusion de tels accords ainsi que l'adoption de tous autres arrangements appropriés.

Article 28

Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ;
- b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées telles que l'instauration

de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ;

c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés ;

d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles ;

e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant être humain et conformément à la présente Convention.

Les États parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes.

À cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Article 29

Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations unies ;

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone ;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes

énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites.

Article 30

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe.

Article 31

Les États parties reconnaissent à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique.

Les États parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique, et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité.

Article 32

Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

Les États parties prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives pour assurer l'application du présent article. À cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, les États parties, en particulier :

a) Fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi ;

b) Prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail et des conditions d'emploi ;

c) Prévoient des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective du présent article.

Article 33

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives, pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes, et pour empêcher que des

enfants ne soient utilisés pour la production et le trafic illicites de ces substances.

Article 34

Les États parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. À cette fin, les États prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher :

- a) Que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale ;
- b) Que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales ;
- c) Que des enfants ne soient exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique.

Article 35

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants à quelque fin que ce soit et sous quelque forme que ce soit.

Article 36

Les États parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être.

Article 37

Les États parties veillent à ce que :

- a) Nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants : ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de 18 ans ;
- b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire : l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible ;
- c) Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles ;

d) Les enfants privés de liberté aient le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière.

Article 38

Les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants.

Les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 15 ans ne participent pas directement aux hostilités.

Les États parties s'abstiennent d' enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 15 ans. Lorsqu'ils incorporent des personnes de plus de 15 ans mais de moins de 18 ans, les États parties s'efforcent d' enrôler en priorité les plus âgées.

Conformément à l'obligation qui leur incombe en vertu du droit humanitaire international de protéger la population civile en cas de conflit armé, les États parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants qui sont touchés par un conflit armé bénéficient d'une protection et de soins.

Article 39

Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé. Cette réadaptation et cette réinsertion se déroulent dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant.

Article 40

Les États parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.

À cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des instruments internationaux, les États parties veillent en particulier :

a) À ce qu'aucun enfant ne soit suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale en raison d'actions ou d'omissions qui n'étaient pas interdites par le droit national ou international au moment où elles ont été commises ;

b) À ce que tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait au moins le droit aux garanties suivantes :

I – à être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ;

II – à être informé dans le plus court délai et directement des accusations portées contre lui, ou, le cas échéant, par l'intermédiaire de ses parents ou représentants légaux, et à bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée pour la préparation et la présentation de sa défense ;

III – à ce que sa cause soit entendue sans retard par une autorité ou une instance judiciaire compétentes, indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable aux termes de la loi, en présence de son conseil juridique ou autre et, à moins que cela ne soit jugé contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant en raison notamment de son âge ou de sa situation, en présence de ses parents ou représentants légaux ;

IV – à ne pas être contraint de témoigner ou de s'avouer coupable ; à interroger ou faire interroger les témoins à charge, et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans des conditions d'égalité ;

V – s'il est reconnu avoir enfreint la loi pénale, à faire appel de cette décision et de toute mesure arrêtée en conséquence devant une autorité ou une instance judiciaire supérieure compétentes, indépendantes et impartiales, conformément à la loi ;

VI – à se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend ou ne parle pas la langue utilisée ;

VII – à ce que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure.

Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ;

b) De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés.

Toute une gamme de dispositions, relatives notamment aux soins, à l'orientation et à la supervision, aux conseils, à la probation, au placement familial, aux programmes d'éducation générale et professionnelle et aux solutions autres qu'institutionnelles seront prévues en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction.

Article 41

Aucune des dispositions de la présente Convention ne porte atteinte aux dispositions plus propices à la réalisation des droits de l'enfant qui peuvent figurer :

a) Dans la législation d'un État partie ;

b) Dans le droit international en vigueur pour cet État.

DEUXIÈME PARTIE

Article 42

Les États parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants.

Article 43

Aux fins d'examiner les progrès accomplis par les États parties dans l'exécution des obligations contractées par eux en vertu de la présente Convention, il est institué un Comité des droits de l'enfant qui s'acquitte des fonctions définies ci-après.

Le Comité se compose de 10 experts de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine visé par la présente Convention. Ses membres sont élus par les États parties parmi leurs ressortissants et siègent à titre personnel, compte tenu de la nécessité d'assurer une répartition géographique équitable et eu égard aux principaux systèmes juridiques.

Les membres du Comité sont élus au scrutin secret sur une liste de personnes désignées par les États parties. Chaque État partie peut désigner un candidat parmi ses ressortissants.

La première élection aura lieu dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Les élections auront lieu ensuite tous les deux ans. Quatre mois au moins avant la date de chaque élection, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies invitera par

écrit les États parties à proposer leurs candidats dans un délai de deux mois. Le Secrétaire général dressera ensuite la liste alphabétique des candidats ainsi désignés, en indiquant les États parties qui les ont désignés, et la communiquera aux États parties à la présente Convention.

Les élections ont lieu lors des réunions des États parties, convoquées par le Secrétaire général au Siège de l'Organisation des Nations unies. À ces réunions, pour lesquelles le quorum est constitué par les deux tiers des États parties, les candidats élus au Comité sont ceux qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des voix des États parties présents et votants.

Les membres du Comité sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles si leur candidature est présentée à nouveau. Le mandat de cinq des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans. Les noms de ces cinq membres seront tirés au sort par le président de la réunion immédiatement après la première élection.

En cas de décès ou de démission d'un membre du Comité, ou si, pour toute autre raison, un membre déclare ne plus pouvoir exercer ses fonctions au sein du Comité, l'État partie qui avait présenté sa candidature comme un autre expert parmi ses ressortissants pour pourvoir le poste ainsi vacant jusqu'à l'expiration du mandat correspondant, sous réserve de l'approbation du Comité.

Le Comité adopte son règlement intérieur.

Le Comité élit son bureau pour une période de deux ans.

Les réunions du Comité se tiennent normalement au Siège de l'Organisation des Nations unies, ou en tout autre lieu approprié déterminé par le Comité. Le Comité se réunit normalement chaque année. La durée de ses sessions est déterminée et modifiée, si nécessaire, par une réunion des États parties à la présente Convention, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale.

Le Secrétaire général de l'organisation des Nations unies met à la disposition du Comité le personnel et les installations qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont confiées en vertu de la présente Convention.

Les membres du Comité institué en vertu de la présente Convention reçoivent, avec l'approbation de l'Assemblée générale, des émoluments prélevés sur les ressources de l'Organisation des Nations unies dans les conditions et selon les modalités fixées par l'Assemblée générale.

Article 44

Les États parties s'engagent à soumettre au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des

Nations unies, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la présente Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits :

a) Dans les deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les États parties intéressés ;

b) Par la suite, tous les cinq ans.

Les rapports établis en application du présent article doivent, le cas échéant, indiquer les facteurs et les difficultés empêchant les États parties de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la présente Convention. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention dans le pays considéré.

Les États parties ayant présenté au Comité un rapport initial complet n'ont pas, dans les rapports qu'ils lui présentent ensuite conformément à l'alinéa b) du paragraphe 1, à répéter les renseignements de base antérieurement communiqués.

Le Comité peut demander aux États parties tous renseignements complémentaires relatifs à l'application de la Convention.

Le Comité soumet tous les deux ans à l'Assemblée générale, par l'entremise du Conseil économique et social, un rapport sur ses activités.

Article 45

Pour promouvoir l'application effective de la Convention et encourager la coopération internationale dans le domaine visé par la Convention :

a) Les institutions spécialisées, l'Unicef et d'autres organes des Nations unies ont le droit de se faire représenter lors de l'examen de l'application des dispositions de la présente Convention qui relèvent de leur mandat. Le Comité peut inviter les institutions spécialisées, l'Unicef et tous autres organismes compétents qu'il jugera appropriés à donner des avis spécialisés sur l'application de la Convention dans les domaines qui relèvent de leur mandat respectif. Il peut inviter les institutions spécialisées, l'Unicef et d'autres organes des Nations unies à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de leur domaine d'activité ;

b) Le Comité transmet, s'il le juge nécessaire, aux institutions spécialisées, à l'Unicef et aux autres organismes compétents tout rapport des États parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques, accompagné, le cas échéant, des obser-

vations et suggestions du Comité touchant ladite demande ou indication ;

c) Le Comité peut recommander à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de procéder pour le Comité à des études sur des questions spécifiques touchant les droits de l'enfant ;

d) Le Comité peut faire des suggestions et des recommandations d'ordre général fondées sur les renseignements reçus en application des articles 44 et 45 de la présente Convention. Ces suggestions et recommandations d'ordre général sont transmises à tout État partie intéressé et portées à l'attention de l'Assemblée Générale, accompagnées, le cas échéant, des observations des États parties.

TROISIÈME PARTIE

Article 46

La présente Convention est ouverte à la signature de tous les États.

Article 47

La présente Convention est sujette à ratification. Les instruments de ratification seront déposés.

Article 48

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout État. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

Article 49

La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.

Pour chacun des États qui ratifieront la présente Convention ou y adhéreront par le dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra le dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 50

Tout État partie peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. Le secrétaire général communique alors la proposition d'amendement aux États parties, en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convocation d'une conférence des États parties en vue de l'examen de la proposition et de sa mise aux voix. Si, dans

les quatre mois qui suivent la date de cette communication, un tiers au moins des États parties se prononcent en faveur de la convocation d'une telle conférence, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations unies. Tout amendement adopté par la majorité des États parties présents et votants à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations unies.

Tout amendement adopté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article entre en vigueur lorsqu'il a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations unies et accepté par une majorité des deux tiers des États parties. Lorsqu'un amendement entre en vigueur, il a force obligatoire pour les États parties qui l'ont accepté, les autres États parties demeurant liés par les dispositions de la présente Convention et par tous amendements antérieurs acceptés par eux.

Article 51

Le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies recevra et communiquera à tous les États le texte des réserves qui auront été faites par les États au moment de la ratification ou de l'adhésion.

Aucune réserve incompatible avec l'objet et le but de la présente Convention n'est autorisée.

Les réserves peuvent être retirées à tout moment par notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, lequel en informe tous les États parties à la Convention. La notification prend effet à la date à laquelle elle est reçue par le Secrétaire général.

Article 52

Tout État partie peut dénoncer la présente Convention par notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. La dénonciation prend effet un an après la date à laquelle la notification a été reçue par le Secrétaire général.

Article 53

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies est désigné comme dépositaire de la présente Convention.

Article 54

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies. En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés, dûment habilités par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

AUDITIONS ET VISITES DE LA DÉFENSEURE DES ENFANTS ET DE SON ÉQUIPE

Lors de l'étude des dossiers collectifs, la Défenseure des Enfants, des membres de son équipe et les correspondants territoriaux ont effectué des auditions de personnalités qualifiées ainsi que des visites de sites.

Michel Andrieux, délégué général et Michel Levasseur, président de l'Association nationale des personnes et acteurs de l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille (ANPASE), Canteleu (76)

José Arias, vice-président, Gilles du Chafault, directeur général des services, conseil général de l'Isère ; Marie-Colette Lalire, directrice de l'enfance et de la famille, M. Noblot, directeur du foyer départemental de l'enfance de l'Isère, M^{me} Mas, conseillère municipale déléguée au secteur associatif, Bourgoin-Jallieu (38)

Laurent Barbe, consultant Cabinet COPAS, Paris (75)

Jean-Yves Barreyre, directeur du Centre d'études de documentation d'information et d'action sociales (Cedias), directeur du Centre régional d'études et d'action en faveur des handicaps et des inadaptations (Creai) d'Île-de-France, Paris (75)

Françoise Bauche, chargée de communication au Syndicat national professionnel des assistantes et assistants maternels (Snapaam), Houilles (78)

Gilberte Beau, magistrat détaché à l'Institut des hautes études de sécurité, Saint-Denis (93)

D^r Michel Bellorgey, président de la section des rapports et études au Conseil d'État

D^r Maurice Berger, chef du service de pédopsychiatrie, CHU – hôpital Bellevue, Saint-Étienne (42)

M. Bernadat, directeur d'un centre d'accueil d'urgence de l'Aide sociale à l'enfance, Paris (75)

Pierre Berton, directeur du Centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse, Vaucresson (92)

La commissaire Bertrand, responsable de la Brigade de protection des mineurs de Paris

Marie-Caroline Bonnet-Galzy, chef de l'inspection générale des Affaires sociales, M^{me} Larger, Pierre Naves et Jean Bloquaux, inspecteurs généraux, Paris (75)

Nicole Borvo, sénatrice de Paris

M. Boulay, responsable de l'Association des parents d'enfants victimes, Paris (75)

Annie Bouyx, délégation interministérielle à la Famille, Paris (75)

D^r Gilles Brucker, directeur de l'Institut de veille sanitaire, Saint-Mandé (94)

Jean-Yves Cado, responsable national lutte contre les grandes exclusions au Secours catholique, Paris (75)

Agnès Camelot, Bureau des méthodes de l'action éducative, direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, Paris (75)

Simone Chalon, présidente et M^{me} Emam, association de la Famille adoptive française, Paris (75)

Régine Choux, médecin, présidente du relais enfants parents de la région Paca

Michèle Créoff, directrice de l'Enfance et de la Famille du département du Val-de-Marne

Direction générale de l'action sociale (DGAS) : François Delalande et Antoine de Chateau-Thierry chef du bureau 2b Enfance et Famille, Anne Oui, Catherine Briand, Bertrand Lory, Laure Néliaz, Marie-Jeanne Reichen, Joëlle Voisin, bureau Enfance Famille

Direction de l'action sociale, enfance, santé (Dases) de Paris : Brigitte Joseph-Jeanneney, directrice, Dominique Giorgi, sous-directeur de la sous-direction des actions familiales et éducatives, Élisabeth Kuczka adjointe au chef de bureau, Martine Grenier, conseillère technique, D^r Dominique Rosset, Paris (75)

Direction de l'action sociale du département des Yvelines (Dasdy), Versailles (78) : Brigitte Desvalois, directrice-adjointe de l'Action sociale, François Guyomarch'h, sous-directeur de l'Enfance et de la Famille, D^r Albert Fernandez, sous-directeur des Personnes âgées, Personnes handicapées et Équipements médicosociaux, D^r Marie-Noëlle Lassauinière, médecin responsable de la Prévention à la sous-direction de la Santé de la Famille et de l'Enfant, Patrick Ferre, directeur du Foyer de l'enfance départemental, Robert Carpentier et M^{me} Adam (responsable pouponnière), M^{me} Barbier (responsable jardin d'enfants), M^{me} Bignon (responsable des juniors), M^{me} Cormier (prise en charge de 6/14 ans)

Direction de l'administration pénitentiaire : Patrice Molle, directeur, Xavier Ronsin adjoint au directeur, Catherine Pautrat sous-directrice de la sous-direction des Personnes placées sous main de justice, Pierre Delattre chef du bureau des Politiques sociales et d'Insertion, Karen Leveque magistrat, Paris (75)

Caroline Debladis et Sylvie Le Bris, association Pétales-France, Mâcon (71)

Jean-Pierre Deschamps, substitut général chargé des affaires des mineurs près la cour d'appel de Paris

Michel Dollé, rapporteur général du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Paris (75)

D^r Guy Douffet, responsable de l'adoption à Médecins du monde, Paris (75)

M. Duchet, M^{me} Courtecuisse, M^{me} Manoury, M^{me} Devaux et M^{me} Yayaoui, responsables du parrainage au Centre français de protection de l'enfance, Paris (75)

Paul Dürning, directeur de l'Observatoire national de l'enfance en danger, Paris (75)
 Michel Duvette, directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse
 Daniel Eckenspieller, sénateur du Haut-Rhin
 M. Faruggia, M. Perfetti et M. Prigent, responsables de l'apprentissage à l'Assemblée permanente des chambres des métiers
 D^r Gilbert Fabre, psychiatre, service de soins ambulatoires aux détenus, Marseille (13)
 Jeannette Favre, fondatrice de l'Union nationale des fédérations des associations et maisons d'accueil des familles et des proches des personnes incarcérées, Saintes (17)
 Monique Feuvre et Sylvie Lang-Laine, service Âge-Moïse, Paris (75)
 D^r Filliol, président du Conseil national de l'ordre des médecins
 M^{me} Gadot, directrice de l'association Fil d'Ariane, Aulnay (93)
 M. Guillo, directeur, M. Goidin, directeur du placement familial et D^r Samson, pédopsychiatre, association Jean-Cotxet, Paris (75)
 Alain Grevot, directeur du Service d'intervention spécialisée d'action éducative, Beauvais (60)
 Martine Gross, coprésidente de l'Association des parents et futurs parents gays et lesbiens, Paris (75)
 Brigitte Guzzi, sous-directrice de l'Aide sociale à l'enfance au conseil général de l'Essonne
 M. Junqua, président et M. Pringaud, directeur des foyers Concorde, Montfermeil (93)
 Virginie Kalifa, directrice du Service éducatif auprès du tribunal, Bobigny (93)
 Marie-France Le Gougec, Union nationale des familles et amis de malades mentaux (Unafam), Paris (75)
 M. Jougla, Union nationale des associations de défense des familles et de l'individu (Unadfi), Montpellier (34)
 Yves Léchopier, directeur de l'association Apres, service de réparation pénale à l'égard des mineurs et du relais enfants-parents de la maison d'arrêt d'Amiens et de la centrale de Bapaume, Amiens (80)
 Marie-Christine Le Boursicot, magistrat, secrétaire générale du Comité national d'accès aux origines personnelles, Paris (75)
 D^r Pierre Levy-Soussan, médecin directeur de la consultation pour l'enfant et sa famille, association Phymentin, Paris (75)
 Éric Marchandet, directeur général de l'Institut régional du travail social Paris, Île-de-France
 Sophie Marinopoulos, psychanalyste psychologue, CHU de Nantes (44)
 Christian Martin, secrétaire général du Groupement national des instituts du travail social, Paris (75)
 Yves Masson, directeur et Viviane Zarb Cousin, chef de service, maison d'enfants à caractère sanitaire Clair Logis, Paris (75)
 Yves Matho, directeur d'établissement, institut Bellevue, Ambares (33)
 M. Mouzin, fondateur et M. Lacombe, association Estelle (77)
 Observatoire du droit à la santé des étrangers
 Janice Peyre, présidente et M^{me} Theurkeuff, association Enfance et Familles d'adoption, Paris (75)
 M^{me} Philibert, responsable de la fédération nationale pour l'accueil scolaire des élèves présentant un handicap (Fnaseph)
 Didier Poussin, directeur de l'institut régional du travail social Parmentier, Paris (75)
 Claude Roméo, direction Enfance et Famille et M^{me} Cleys adjointe au chef de service de l'Ase, conseil général de Seine-Saint-Denis, Bobigny (93)
 Jean-Pierre Rosenczveig, président du tribunal pour enfant, Bobigny (93)
 Monique Sassier, directrice de l'Union nationale des associations familiales, Paris (75)
 Catherine Sellenet, université de Nantes (44)
 Gisèle Stievenard, adjointe au maire de Paris chargée de la solidarité et des affaires sociales
 José Suarez, responsable du département juniors à l'Union des centres de vacances de plain air, Paris (75)
 Belle Van Thong, directrice de l'enfance conseil général du Val-d'Oise, Cergy (95)
 M^{me} Torques, vice-présidente, M. Vannier, directeur des services, M^{me} Lafon, directrice de l'enfance et de la famille, conseil général du Jura
 Jacqueline Torres, présidente de l'Association d'accueil des familles des détenus du Vaucluse
 Corinne Varnier, directrice du service d'accueil familial de Paris, Paris (75)
 Bénédicte Vassalo, responsable de la mission Adoption internationale, ministère des Affaires étrangères
 Marie-Dominique Vergez, présidente du tribunal pour enfants de Créteil, responsable du Comité national parrainage
 Alain Vogelweith, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants au tribunal de grande instance de Bobigny (93)
 Sabrina Vogelweith, directrice de foyer, Paris (75)
 Sonia Weber, psychologue et Rachida Beltitane, association Avec (Association d'accueil et d'écoute des familles de détenus en attente de parler), Strasbourg (67)
 Annette Yaker, directrice centre de formation Diapason, Paris (75)

M^{me} Valaz, juriste du Collectif de solidarité aux mères d'enfants enlevés, Paris (75)

Hervé Zipfel, association Thémis, Strasbourg (67)

Visites d'établissements pénitentiaires :

Quartier des mineurs, nursery, maison d'arrêt, Dijon (21)

Quartier des mineurs, nursery, Service médicopsychologique régional, maison d'arrêt, Strasbourg (67)

Quartier des mineurs, maison d'arrêt, Orléans (49)

Quartier des mineurs, Service médicopsychologique régional, maison d'arrêt, Bois-d'Arcy (78)

Quartier des mineurs, Service médicopsychologique régional, maison d'arrêt, Le-Pontet-Avignon (84)

Quartier des mineurs, maison d'arrêt, Amiens (80)

Quartier des femmes, nursery, maison d'arrêt des Baumettes, Marseille (13)

Quartier des mineurs, maison d'arrêt, Rennes (35)

Maison centrale pour femmes, nursery, unité de vie familiale, maison d'arrêt des femmes, Rennes (35)

Quartier des mineurs, maison d'arrêt, Nancy (54)

Quartier des mineurs, maison d'arrêt, Gradignan (33)

Équipe de la protection judiciaire de la jeunesse, équipe du service pénitentiaire d'insertion et de probation, espaces enfants-parents existant dans ces établissements

Les correspondants territoriaux ont rencontré :

un député dans la Sarthe ;

des maires et des élus municipaux de Haute-Garonne, de la Sarthe, de Côte-d'Or, du Loiret ;

des conseillers généraux dans les Hautes-Alpes, la Loire-Atlantique, la Sarthe, la Martinique ;

dans les conseils généraux de l'Ariège, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Cher, Corrèze, Côtes-d'Armor, Côte-d'Or, Deux-Sèvres, Essonne, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Gers, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Île-et-Vilaine, Indre, La Réunion, Loiret, Lozère, Maine-et-Loire, Martinique, Mayenne, Morbihan, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nièvre, Sarthe, Tarn, Var, Vendée, Vienne ;

des directeurs, sous-directeurs, des chefs de services spécialisés, des médecins chefs de PMI, des conseillers techniques, des chargés de mission, des psychologues, des assistants sociaux des directions des interventions sanitaires et sociales, de la prévention et développement social, de la solidarité, de la politique de la ville, des services enfance, enfance et famille, protection de l'enfance, aide sociale à l'enfance, adoption et tout autres services ayant pour objet l'enfance et la famille ;

le responsable du contrôle des crèches au ministère de la Solidarité et de la Famille, des chefs de division chargés de la protection de l'enfance, de la jeunesse et de la promotion de la famille, des chefs de service des affaires sociales et des inspecteurs chargés de l'action sociale, médecins chef de PMI, en Polynésie française ;

des représentants du parquet et des magistrats dans le Gard, la Lozère, la Vienne, la Saône-et-Loire, la Réunion, la Polynésie française ;

des avocats dans la Vienne, la Côte-d'Or ;

des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse dans la Haute-Garonne, la Lozère ;

un commissaire de police en Côte-d'Or ;

des inspecteurs d'académie et des conseillers techniques dans le Tarn, le Gard, la Lozère, la Moselle ;

le directeur régional de la jeunesse et des sports de la région Bourgogne ;

des chefs de service hospitaliers, des chefs de service de pédopsychiatrie et des personnels hospitaliers spécialisés dans le Gard, en Côte-d'Or, la Haute-Garonne, le Tarn, la Réunion ;

des directeurs départementaux d'organismes et associations nationaux (Udaf, Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, Francas, Secours populaire, École des parents et des éducateurs, œuvre de secours aux enfants) et d'associations locales spécialisées dans la Haute-Garonne, la Lozère, la Sarthe, la Mayenne, le Tarn, la Loire-Atlantique, la Moselle, le Maine-et-Loire, la Vendée, Paris, la Réunion ;

des directeurs d'instituts médicoprofessionnels, d'établissements spécialisés, de foyers éducatifs et maisons d'enfants dans l'Essonne, le Gard, la Lozère ;

des directeurs et des coordonnateurs de réseaux et de lieux de soutien aux parents dans le Gard, la Sarthe, la Corrèze, la Haute-Garonne, le Tarn, la Meurthe-et-Moselle.

Associations ayant saisi le Défenseur des Enfants :

Associations généralistes de protection de l'enfance : Collectif de solidarité avec les mères d'enfants enlevés, Comité français pour l'Unicef, Comité de parrainage 17, DEI France, Enfance majuscule, Enfance et partage, Enfance plus, Enfants de la Terre, Fil d'Ariane, Fondation pour l'enfance, Jean-Coxtet, Sauvegarde de l'enfance, UCJG, des Udaf, Unadfi, Villages d'enfants, Voix de l'enfant et de nombreuses associations locales. Associations de défense des droits des étrangers : ACAT France, Amnesty International, Anafé, Aux Captifs la libération, Cafda, Cimade, Dal, Enfants du monde droits de l'homme, Gisti, Secours catholique, Secours populaire français, Ssae. Associations intervenant dans le domaine de la santé : AFM, Aides, Apatreimc, Association française du syndrome de Rett, Association française des victimes du saturnisme, Croix-Rouge française, Groupe polyhandicap France, Léa pour Samy, Ligue française de santé mentale, Médecins du monde. Associations oeuvrant pour l'accès au droit : Ligue des droits de l'homme, Points d'accès au droit, Thémis. Fédérations de parents d'élèves : FCPE, Peep, Unapel et leurs associations locales.