

## Chapitre IV

# LE DROIT DE L'ENFANT A UNE PROTECTION VIS-A-VIS DES INSTITUTIONS DONT LA FAMILLE

### Articles de la CIDE concernés

Le droit d'être protégé contre les violences	art. 19
Enfants réfugiés	art. 22
Révision des placements	art. 25
Administration de la justice	art. 40
Réinsertion des délinquants	art. 39
Enfants en prison	art. 37
Travail des enfants	art. 20
Consommation et trafics de drogue	art. 33
Exploitation sexuelle	art. 34
Vente, traite et enlèvement	art. 35
Autres formes d'exploitation	art. 36
Enfants porteurs de handicaps	art. 23

### Plan du chapitre

<b>41.</b>	<b>Les violences à enfants</b>
411.	État des lieux des violences à enfants.
411.1	Par-delà les maltraitances « classiques », de nouvelles formes de violences à enfants apparaissent ou réapparaissent.
411.2.	S'agissant des formes plus « communes » de violence.
411.21.	Les données chiffrées de l'ODAS pour 2002-2004...
411.22.	L'intervention judiciaire.
412.	Les violences familiales.
412.1.	Les circuits de signalements mis en cause, mais aussi les éléments d'évaluation
412.11.	Les responsabilités personnelles et institutionnelles des intervenants : des métiers à risques ou les risques du métier
412.12.	Des réponses aux pistes avancées par DEI-France.
412.121.	Protéger ceux qui protègent les victimes
412.122.	La nécessité d'une formation
412.123.	Des protocoles de fonctionnement territorialisés
412.124.	La prévention administrative reste à revisiter

412.2.	L'application de la loi du 17 juin 1998 sur les violences sexuelles
412.21.	Des améliorations législatives sont encore possibles, mais les réponses sont ailleurs
412.22.	Mieux prendre en compte les jeunes victimes.
412.23.	L'administrateur <i>ad hoc</i> .
412.24.	Un défenseur pour les jeunes victimes.
412.25.	Une information sur les violences sexuelles à enfants
412.3.	Un renforcement de la législation pénale pour lutter contre les violences sexuelles sur mineurs
412.31.	La protection des mineurs contre la pornographie.
412.32.	La lutte contre la pédo-pornographie.
412.33.	La lutte contre la prostitution des mineurs.
412.34.	La lutte contre la cyber-criminalité.
413.	Les violences dans les institutions.
413.1.	Les violences dans l'école.)
413.11.	La violence des jeunes sur les jeunes ( <i>cf.</i> 514.535.)
413.12.	La sécurité des enfants dans les établissements scolaires ou à l'occasion d'activités scolaires (voir aussi 514.51.)
413.13.	La violence à l'école
413.131	Contre les enseignants.
413.132	Contre les enfants : une première dans l'Education nationale
413.2.	Dans les institutions de protection de l'enfance.
413.3.	L'Église de France a payé son écot.
414.	<b>La lutte contre la prostitution infantile et l'exploitation des enfants</b>
414.1.	De l'avis général la prostitution infantile a explosé en France, comme dans d'autres pays européens, en 2001.
414.2.	L'exploitation au travail des enfants, forme d'esclavagisme moderne.
414.3.	La lutte contre les enlèvements internationaux d'enfants.
414-4.	Les disparitions d'enfants
414-5.	Les mariages forcés
42.	<b>La réponse à la jeunesse délinquante</b>
421.	La loi de programmation sur la justice du 9 septembre 2002 et la loi 9 mars 2004.
421.1.	Les caractéristiques de la justice pénales des mineurs moderne
421.2.	Perben I (loi du 9 9 2002) et Perben II (loi du 9 3 2004)
421.21.	<b>Des peines dès 10 ans.</b>
421.22.	<b>La garde à vue est facilitée.</b>
421.23.	<b>La possibilité de placer en détention provisoire des mineurs de 16 ans pour des faits délictuels</b>
421.24.	<b>La comparution à délai rapproché devant le tribunal pour enfants sur l'initiative du parquet s'ajoute à la COPJ pour juger vite</b>
421.25.	L'ouverture de « centres éducatifs ouverts, mais juridiquement fermés »...
421.26.	Obligation est faite aux juges de motiver leur décision de ne pas incarcérer !
421.27.	<b>Obligation est faite au juge des enfants de renvoyer devant le tribunal pour enfants les affaires pouvant entraîner 7 ans d'incarcération.</b>
421.28.	Le juge de proximité pour les contraventions des quatre premières classes
422.	<b>Le projet sur la prison.</b>
422.1.	<b>Les nouvelles prisons</b>
422.2.	<b>Des éducateurs en prison.</b>
423.3.	Le juge des enfants devient juge de l'application des peines en prison
423.4.	<b>Les différentes peines désormais applicables.</b>

423.5	<b>Les conditions de vie en prison</b>
423.6	<b>Les objectifs assignés seront-ils atteints ?</b>
424.	<b>Et la prévention ?</b>
424.1.	<b>Prévention de la récidive et prévention de la délinquance.</b>
424.2.	<b>Et demain ?</b>
425.	<b>Une nouvelle répartition des tâches se dessine</b>
425.1.	Les élus
425.2.	Le parquet garant du rythme judiciaire
425.3.	La PJJ concentrée sur le pénal, la protection de l'enfance en danger aux services départementaux
425.31.	La PJJ dans et hors la prison.
425.32.	Une nouvelle étape se prépare autour de la décentralisation.
425.4.	<b>Les forces de police : une police dans la rue avec des moyens renforcés.</b>
425.5.	Des réponses scolaires diversifiées.
425.51.	Les classes-relais. (voir également 517.1.)
425.52.	Désormais les ateliers-relais.
425.53.	Les internats scolaires.
425.6.	Aujourd'hui la police à l'école, demain la justice ?
425.7.	La prison conserve sa place.
425.71.	Le recours à l'incarcération.
425.72.	L'inquiétude sur le sort fait aux mineurs détenus : il faut assurer la sécurité due par l'État aux enfants embastillés
425.73.	Les relations enfants-parents incarcérés.
426.	La double peine
426.1.	La double peine des parents peine le mineur
426.2.	L'enfant et la raison d'État
426.3.	<b>L'ambiguïté de la Cour européenne des Droits de l'Homme.</b>
426.4.	La Convention des droits de l'enfant à la rescousse
426.5.	Les jeunes immigrés et la double peine.
426.51.	Les différents cas de figure.
426.52.	La position de la Cour européenne
426.53.	Le « trouble à l'ordre public ».
426.54.	Le séjour irrégulier des mineurs et la double peine.
427.	Les termes d'une prévention générale et le besoin d'une prévention spécialisée.
428.	Lutter contre la violence projetée par les médias.
428.1.	Le rapport Kriegel, « La violence à la télévision »,...
428.2.	Le rapport de la Défenseure des Enfants,...
428.3.	La Directive européenne...
<b>43.</b>	<b>Les rapports des jeunes avec la police</b>
<b>44.</b>	<b>Les enfants porteurs de handicaps</b>
441	Reformulons déjà les préoccupations exprimées par DEI-France
442	Les familles, les associations, les professionnels, le Médiateur de l'Éducation nationale et DEI-France auraient-ils été entendus ?
<b>45.</b>	<b>La santé scolaire et le service social scolaire</b>
<b>46.</b>	<b>Des institutions de protection de l'enfance plus respectueuses des droits des personnes</b>
461	Des services de l'Aide sociale à l'enfance.
461.1.	La loi du 2 janvier 2002 : un texte fondamental
461.2.	Le rapport Roméo reste d'une grande actualité.

461.3.	S'agissant d'abord de considérations générales.
461.31.	Les concepts : « Accueil » et non plus « Placement »
461.32.	La prise en compte des familles issues de l'immigration.
461.33	Le soutien aux travailleurs sociaux et aux institutions sociales
461.4.	S'agissant des propositions plus concrètes
461.41.	Le droit de l'enfant de voir ses parents exercer leur autorité par-delà ses conditions d'hébergement
461.42.	Introduire une mesure de soutien éducatif demandée par la famille et une mesure renforcée.
461.43.	Motiver les décisions même administratives.
461.44.	Le droit à une prise en charge cohérente
461.45.	Le droit à une cohérence dans la prise en charge par-delà les vicissitudes de la vie et à un interlocuteur responsable.
461.46.	Une attention particulière sur les situations d'urgence.
462.	Privilégier l'accueil à l'ASE sur l'accueil spécialisé.
462.1.	L'intervention judiciaire pour garantir les droits fondamentaux en cas de conflit
462.2.	Les pouvoirs respectifs du juge et de l'ASE.
462.3.	Les droits de l'enfant accueilli.
463.	Privilégier l'accueil à l'ASE sur l'accueil spécialisé
463.1.	Le droit de l'enfant à être visité et hébergé
463.2.	Faciliter la vie familiale à un enfant par le parrainage
463.3.	Faire participer les parents à la vie de l'institution qui accueille leur enfant
464.	L'aide des associations de familles de l'ASE.
465.	Clarifier la situation juridique des enfants au plus tôt et au mieux.
466.	Constituer une mémoire à l'enfant.
467.	Un guide sur les prestations de l'ASE remis aux familles.
468.	Dans le domaine de la justice
468.1.	Les prestations familiales versées aux tiers dignes de confiance
468.2.	Une justice de la protection de l'enfance rejudiciarisée
468.3.	La gestion des situations en urgence
468.4.	La compétence territoriale (article 1181 NCPC)
468.5.	« L'accès » au dossier judiciaire, mais pas sa « communication ».
468.6.	Une défense réelle

## 41. Les violences à enfant

### Observations et Recommandations du Comité des Experts du 6 juin 2004

#### La brutalité et la négligence

36. Le Comité accueille avec satisfaction les renseignements fournis dans le rapport de l'État partie sur le Plan de lutte contre la maltraitance à enfants annoncé en septembre 2000. Il juge également positive la loi n 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance qui permet au personnel médical de signaler les actes de maltraitance sans faire l'objet de sanctions disciplinaires. Cependant, les informations concernant le nombre d'enfants de moins de 15 ans qui meurent chaque semaine dans des circonstances mal élucidées sont cause de vive préoccupation pour le Comité. Celui-ci juge aussi particulièrement préoccupante la non application de la loi n 98-468 du 17 juin 1998 qui autorise notamment l'enregistrement audiovisuel du témoignage d'une victime.

37. Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts pour prévenir et combattre la maltraitance et l'abandon moral d'enfants, sensibiliser la population, notamment les professionnels travaillant avec et pour les enfants, à l'ampleur du problème en vue de prévenir les récives et de fournir des programmes de traitement adéquats aux victimes de maltraitance et d'abandon moral. En outre, il invite instamment l'État partie à appliquer pleinement la loi du 17 juin 1998 et à assurer une formation à cet égard.

#### Les châtimets corporels

38. Le Comité se félicite de ce que l'État partie considère les châtimets corporels comme totalement inacceptables. Il demeure préoccupé, toutefois, de ce que les châtimets corporels ne soient pas expressément interdits au sein de la famille, à l'école, dans les institutions et autres établissements accueillant des enfants.

39. Le Comité recommande à l'État partie d'interdire expressément les châtimets corporels au sein de la famille, à l'école, dans les institutions et autres établissements accueillant des enfants. Il lui recommande en outre de sensibiliser la population et de préconiser des formes positives, non-violentes, de discipline, en particulier dans la famille, à l'école et dans les établissements de soins conformément à l'article 28, paragraphe 2, de la Convention.

Dans le même temps où ils se préoccupent de la délinquance des jeunes, les français estiment massivement que la lutte contre toutes les formes de violences à enfants spécialement la pédophilie et les violences sexuelles constituent la priorité dans la politique de protection de l'enfance.

On a salué les efforts des pouvoirs publics pour véhiculer une information de qualité sur ces sujets délicats, à la fois pour rappeler l'interdit, mais aussi pour informer sur ce qu'il convient de faire comme victime ou comme témoin de tels agissements. La campagne « *Se taire, c'est laisser faire* » développée en janvier 2002 contre la pédophilie sous l'impulsion de Mme Royal fut jugée intéressante et aurait dû être renouvelée.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Quatre spots télévisés : deux courts, deux plus longs diffusés sur les chaînes de télévision et au cinéma.

<sup>2</sup>

Notre dispositif de protection de l'enfance qui mélange les responsabilités publiques et privées, administratives et judiciaires est pour autant contesté de tous bords.

➤ **La lisibilité de ce dispositif est réduite.**

Déjà le rapport remis par Mme Nicole Belloubet-Frier à Jack Lang sur les violences sexuelles à la suite de l'émoi suscité par des affaires de viols collectifs dits « tournantes », dressait un bilan sévère de l'empilement des dispositifs entre les centres de ressources sur les violences sexuelles, les commissions d'accès à la citoyenneté, les commissions d'action contre les violences faites aux femmes et les groupes de coordination de protection de l'enfance. « *Quel acteur même informé est aujourd'hui capable de se repérer dans l'enchevêtrement des groupes, commissions ou contrats qui prétendent avoir partiellement ou totalement compétence pour traiter des questions de violence ?* »

➤ Un autre enjeu moderne est d'**améliorer au fond la qualité de la réponse apportée**. La critique, parmi d'autres, développée par le dr Maurice Berger est ici très forte au point d'être excessive.

- Certaines formes d'intervention comme « l'assistance éducative en milieu ouvert » sont interpellées. Certains prônent de rompre plus souvent les liens avec la famille gestative pour aller vers une adoption ; d'autres d'inventer des modes d'intervention plus lourds.
- On met en cause l'Etat dans l'exercice de ses compétences : il n'assumerait pas ses responsabilités propres dans les champs de compétence qui lui sont conservées, mais en outre, il ne garantirait pas une protection sur l'ensemble du territoire national, il contrôlerait alors que ce sont les conseils généraux qui sont compétents sur le champ de la protection de l'enfance depuis 1984.

On a vu (chapitre II, les enfants isolés étrangers) combien il était tentant - en l'espèce pour les passeurs d'enfants - de faire jouer au dispositif de protection de l'enfance un rôle autre que celui pour lequel il a été institué ; de même il est fréquent qu'il pallie les carences de structures appelées en théorie à aider les enfants porteurs de handicap ou les défaillances de la psychiatrie infantile.

On attend beaucoup, trop sans doute des institutions de protection de l'enfance, et de leurs professionnels, trop sûrement. On redécouvre ces dernières années l'importance de la famille pour protéger les enfants. La protection familiale vise, certes, à singulariser l'enfant pour lui permettre de construire sa personnalité, mais aussi à faciliter son insertion dans la société. Les modes d'accueil de la petite enfance, les lieux de soins et l'école maternelle sont les premières institutions de socialisation.

Quand, faute de cette protection familiale, des enfants ont des comportements asociaux, les services spécialisés doivent certes intervenir pour protéger la société, mais aussi pour rattraper cette éducation défaillante.

Enfants victimes, enfants délinquants, plus que jamais, ces deux approches constituent les deux facettes inséparables pour bon nombre d'enfants de ce pays.

Sans tomber dans la victimisation justificative, DEI-France affirme plus que jamais que la violence développée par certains jeunes est directement liée à la violence qui leur est infligée par

2

leur environnement, parfois très tôt. L'accueil et la protection qui leur sont dus ont failli dans la prime enfance ; un encadrement structurant manque dans l'adolescence. Il ne s'agit pas d'excuser la violence de ces jeunes, mais d'analyser lucidement des faits aux quels on entend s'attaquer. Il faut d'ailleurs y réagir parfois fermement, mais cette approche justifie les stratégies à suivre : protéger les enfants pour protéger la société !

## **411. État des lieux des violences à enfants.**

### **411.1. Par-delà les maltraitances « classiques », de nouvelles formes de violences à enfants apparaissent ou réapparaissent.**

Force est de constater qu'avec le développement de la grande pauvreté des conditions de vie d'une grande violence sont faites à trop d'enfants, souvent identiques à celles qui sont dénoncées quand elles sont observées à l'étranger.

Ainsi, depuis 2002, on a redécouvert l'existence de nombreux camps sauvages de Roumains et autres personnes étrangères venues plus ou moins chercher de quoi survivre en France avec femmes et enfants, et vivant dans des conditions qui auraient profondément choqué voici encore quelques années. Régulièrement des opérations sont menées pour raser ces camps avec des opérations policières commandos.

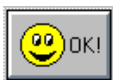
Force est de constater que le plus souvent on a déplacé ces concentrations du contrebas de tel échangeur d'autoroute à telle zone en jachère d'urbanisation !

La prostitution des mineurs est redevenue une réelle préoccupation. L'interdiction de la prostitution des enfants par la loi du 4 mars 2002 outre qu'elle a posé le principe de l'interdit de la prostitution des mineurs appelait à une remobilisation à l'encontre de ceux qui profitent des enfants. Les premières sanctions prononcées par les tribunaux furent symboliques (1 mois de prison avec sursis). On sait que parfois tel gros poisson - comme le responsable de la communication du premier ministre - a pu se faire prendre dans les mailles du filet. On peut penser que ces décisions médiatisées ont contribué à rendre plus difficiles - pas impossibles malheureusement - les passages à l'acte.

La législation et les pratiques policières insufflées par M. Sarkozy ont conduit à rejeter la prostitution vers des lieux plus moins accessibles. Pour autant peut-on affirmer qu'elle a disparu ? Personne ne l'avancerait.

### **411.2. S'agissant des formes plus « communes » de violence.**

Les chiffres des faits de maltraitance révélés sont toujours stables, mais on ne peut toujours pas affirmer scientifiquement qu'au fond il y a moins ou plus de maltraitance. On peut en revanche penser que notre appareil de repérage a fait le plein de ses potentialités. Est-ce à dire qu'il touche ses limites ?



La création et la mise en place de l'ONED en 2004 - une des rares propositions du rapport Roméo retenues - est ici intéressante pour compléter le travail de l'ODAS<sup>2</sup> qui entendait déjà ne plus se contenter d'observer le phénomène maltraitance, mais

<sup>2</sup> Marceline Gabel, n°11, septembre 2000.

s'interroger sur la qualité de la réponse apportée. Il peut enfin paraître possible de viser à mesurer l'impact des politiques suivies pour répondre à la maltraitance, on dirait aujourd'hui des politiques et des pratiques professionnelles, cet objectif essentiel qui dès 1989 est à l'origine de la volonté d'une démarche d'observation.

Reste qu'il faut alors que les acteurs, les élus comme les professionnels acceptent cette évaluation-là sans se sentir jugés.

#### 411.21. Les données chiffrées de l'ODAS pour 2002-2004...

...sachant qu'il y a ici régulièrement un décalage d'une année. Nous ne possédons pas encore les données statistiques de 2004.

Les chiffres 2003 restitués par l'ODAS et publiés le 8 novembre 2004 nous servent donc de référence<sup>3</sup>. Dans le domaine de la maltraitance à enfants comme dans bien d'autres domaines que nous soulignons dans ce rapport (handicap, délinquance) les statistiques sociales n'offrent encore qu'un reflet (pâle ?) de la réalité.

Le chiffre noir, c'est-à-dire la réalité qui demeure cachée de cette maltraitance, reste par définition inconnu.

Evolution des signalements ASE de 2000 à 2003 France métropolitaine en milliers	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Enfants maltraités	17	20	21	21	19	18 5	18	18	18 5	18
Enfants en risque	41	45	53	61	64	65	65 5	67 5	67 5	71
Total des enfants en danger objets de signalements	58	65	74	82	83	83 5	83 8	85 5	86	89

Source : agrégat des différents tableaux publiés par l'ODAS dont le dernier pour 2003 in rapport 8 novembre 2004  
 Attention : ces chiffres émanent des seuls départements (94) et ne sont pas corrélés avec ceux de la Justice.

On y trouve la confirmation d'une certaine stabilisation, sinon à la baisse des cas de maltraitements physiques relevés ; en revanche, le nombre « d'enfants en danger » repérés, après avoir augmenté fortement jusqu'en 1997, croît de nouveau de manière significative : 71 000 en 2003 pour 67 500 en 2001 et 2002.

Attention donc à ne pas confondre les cas relevés et la réalité de la violence à enfants. **Rien ne démontre que la réalité de la violence à enfants augmente ou diminue !**

#### Les enfants maltraités

<sup>3</sup> Nous n'ignorons pas les limites de ces données sociales dont on a dit qu'elles ont pour source les seuls Conseils généraux ; en valeur absolue, il faut les prendre avec beaucoup de précautions ; en revanche, elles sont intéressantes pour mesurer les flux et les évolutions : [www.odas.net](http://www.odas.net).

Sur une dizaine d'années on observe donc une constante dans les enfants maltraités repérés. On tourne autour de 18 000. En revanche, l'augmentation des enfants dits à risque est singulière: on passe de 58 000 en 1994 à 71 000 en 2003 ! Il s'avère en outre que l'augmentation observée en 2003 est la plus forte depuis plusieurs années (+3%). On en déduira que nombre de familles restent en situation fragile.

Ce constat, alors que l'amélioration - relative - de la situation économique prouve que les causes des maltraitances ne sont pas liées à cette seule dimension économique.

On rejoindra donc M. J.-L. Sanchez, directeur général de l'ODAS, pour qui « *les effets bénéfiques de l'économie ont été gommés par l'amplification de la crise identitaire : crise des valeurs, absence de repères collectifs et de perspective. C'est pourquoi il faut s'occuper prioritairement de la fragilité relationnelle des familles, le développement des réseaux de parentalité étant un bon exemple à accentuer* ».

L'ODAS regroupe à partir de 2003 les négligences lourdes et les violences psychologiques devant la difficulté à définir la frontière entre ces deux catégories.

- Si le nombre d'enfants repérés reste stable, les tendances observées jusqu'ici évoluent :
- les violences physiques observées baissent encore notamment sur la durée : 7 000 en 1995, 5 600 en 2003
  - paradoxalement les violences sexuelles observées baissent également ; fortement depuis 2001, dans une moindre mesure par rapport à 1995. Stabilisées en 2002, elles baissent en 2003 après avoir atteint un pic en 1997 (dans le cadre de la préparation de la loi du 17 juin 1998 !)

Les enfants maltraités sont identifiés comme suit à partir des 94 départements qui ont répondu à l'ODAS :

<b>Les maltraitances à enfants</b>									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Violences physiques</b>	7 000	7 500	7 000	7 000	6 500	6 600	5 800	5 600	<b>5 600</b>
<b>Abus sexuels</b>	5 500	6 500	6 800	5 000	4 800	5 500	5 900	5 900	<b>5 200</b>
<b>Négligences lourdes</b>	7 500	7 500	5 400	5 300	5 400	4 800	4 700	7 000	<b>7 200</b>
<b>Violences psychologiques</b>			1 800	1 700	1 800	1 400			
<b>Total des enfants maltraités</b>	20000 20 000	21500 21 000	21200 21 000	20000 19 000	19500 18 500	18300 18 300	18 300 18 000	18 500 18 500	<b>18 000</b> <b>18 000</b>

Source : agrégat des différents tableaux publiés par l'ODAS dont le dernier pour 2003 in rapport 8 novembre 2004

Les violences les plus graves n'augmenteraient pas. Doit-on y voir un message positif ? Du moins avec l'ODAS doit-on conclure que la médiatisation spécialement des affaires de pédophilie ne se traduit pas par une augmentation des affaires révélées. Quand est-il des cas réels ? Une chose est également certaine : nous n'avons pas la preuve qu'elles baissent alors que l'interdit est rappelé en permanence dans tous les médias !

Pour leur part les négligences et violences psychologiques relevées baissent légèrement

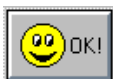
### Les enfants en risque de danger

Ils continuent de croître : 65 500 en 2000, 71 000 en 2003

On relève dans les cas étudiés une grande précarité familiale (40 000) et surtout un isolement social des familles « une des caractéristiques les plus fréquentes des familles d'enfants en danger » (ODAS)

Conclusion de l'ODAS à laquelle on peut adhérer : « *Ce constat montre bien que si la réponse en matière de protection de l'enfance doit passer en partie par un accompagnement de l'enfant et de sa famille, on ne pourra longtemps faire l'économie d'une action beaucoup plus globale sur l'environnement de ces familles* ».

Les conflits dans les couples sont fréquemment mis en évidence (23 000) et des troubles psychopathologiques des parents (12 000). Le chômage, la précarité et les difficultés financières sont relevés dans 12 000 cas, donc de manière importante mais résiduelle. L'ODAS y voit dans ce moindre effet de la précarité économique un effet du RMI. Plus que jamais un soutien éducatif, médical, psychologique personnalisé s'impose à certaines parents et à leurs enfants



### Une bonne initiative : un formulaire-type de signalement

On saluera l'initiative conjointe de l'Etat (Justice et protection sociale) et de l'Ordre national des médecins avec l'appui d'associations spécialisée dans la protection de l'enfance prise en août 2004 de proposer aux médecins un formulaire-type pour les signalements avec le souci de les soulager de l'inquiétude d'une violation du secret professionnel tout en offrant un document circonstancié aux autorités compétentes.<sup>4</sup>

### Le secret professionnel cantonné pour faciliter la révélation ou au moins pour permettre l'accès aux informations

Dans la même période la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance a une nouvelle fois réécrit l'article 226-14 du code pénal pour la quatrième fois depuis 1992 pour que le secret professionnel soit rendu compatible avec l'objectif de protection de l'enfance: le Code pénal voté le 22 juillet 1992, une retouche de son article 226-14 intervenue le 17 juin 1998,

<sup>4</sup> En voici le texte:

« Je certifie avoir examiné ce jour (date) à (heure précise) l'enfant (nom de l'enfant, prénom, date de naissance en toutes lettres, sexe, adresse, nationalité si elle est connue), accompagné de (noter s'il s'agit d'une personne se disant majeure ou mineure, noter ses coordonnées et son lien de parenté éventuel avec l'enfant).

La personne accompagnatrice nous a dit que (rapporter les propos tenus). L'enfant nous a dit que (rapporter les propos tenus).

Pendant l'examen clinique, qui a eu lieu en (la présence/l'absence) de la personne accompagnatrice, l'enfant s'est comporté comme suit (décrire le comportement de l'enfant pendant la consultation).

J'ai pour ma part constaté (décrire le siège et les caractéristiques des éventuelles lésions, sans prendre parti sur leur origine).

Compte tenu de ce qui précède et conformément à la loi, je vous adresse ce signalement.

Signalement adressé au procureur de la République le (date de l'envoi au Parquet).

Fait à (date et signature du médecin ayant personnellement examiné l'enfant).

Dans le champ social et médical, le secret professionnel crédibilise la fonction: l'enfant ou l'adulte ne demeurent usagers du service, en toute confiance, que s'ils peuvent parler sans crainte de divulgation.

Le médecin, le travailleur social, peuvent, sans encourir de sanction pénale ni même disciplinaire, sans non plus avoir besoin de l'accord de l'enfant, signaler aux autorités judiciaires, médicales ou administratives les sévices ou même les simples privations dont le mineur, serait-il proche de la majorité, paraît être victime.

La faculté de dénonciation des violences devient une obligation dans deux cas, à la condition cependant que le professionnel ne soit pas tenu (manque la fin de la phrase)

- lorsque ces violences sont des crimes (ex. : viol, coups entraînant une infirmité, tortures) (art. 434-1 CP) ;
- lorsqu'il s'agit de privations, mauvais traitements ou atteintes sexuelles commis sur un enfant de moins de quinze ans (art. 434-3 CP).

De même, l'omission de porter secours peut être reprochée au professionnel qui pourrait empêcher une atteinte corporelle (crime ou délit) par une action immédiate (art. 223-6 CP). L'adjectif «immédiat» est de première importance: il faut que le danger soit imminent, susceptible de se dérouler sur-le-champ.

Indéniablement la tendance est de dépasser le blocage que représenterait le secret professionnel pour les institutions de protection de l'enfance soucieuse d'être informées sur les violences infligées aux enfants. On a certes reconnu à ces professionnels le choix de parler ;mais on a le sentiment que certains détiendraient des informations et ne les donneraient pas. D'où la disposition adoptée en 2004 pour dépasser ces blocages en allant saisir là où elles sont déposées les informations recherchées.

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 (JO du 10) permet au juge d'instruction ou à l'officier de police judiciaire, dans le cadre d'une enquête préliminaire ou de flagrance, de requérir de toute personne, de tout établissement, de tout organisme public ou privé ou administration les documents intéressant l'enquête y compris les documents issus d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives. L'obligation de secret professionnel ne peut être opposée pour se soustraire à cette demande (art. 60-1 CPP).

Les médecins, avocats, notaires, avoués et huissiers doivent donner leur accord préalable à la remise de documents écrits.

Les travailleurs sociaux sont donc soumis à cette obligation, en sachant que le fait de s'abstenir de répondre dans les meilleurs délais à la demande de réquisition est puni d'une amende de 3 750 €.

On est donc sur une tendance lourde en espérant qu'on saura maintenir les équilibres qui s'imposent car l'enjeu n'est certainement pas de « griller » les travailleurs sociaux qui tous les jours sont au contact des personnes plus fragiles ; à l'inverse, comme les psychiatres éclairés le disent pour ce qui les concernent, il est hors de question de cautionner une violence illégitime. L'action sociale y perdrait tout crédit. Cet équilibre n'est pas facile à tenir.

**Certains appellent un débat sur le secret professionnel pour en réduire le champ ; pour sa part, DEI-France appelle à ce débat pour le relégitimer et contribuer à une réflexion nécessaire commune. La consécration dans la loi du**

partage d'informations entre professionnels du social ne doit pas aboutir à mettre à bât le secret professionnel.

#### 411.22. L'intervention judiciaire.

Elle reste importante et pour certains préoccupante.

Les signalements										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Signalements d'enfants en danger	58 000	65 000	74 000	82 000	83 000	83 500	83 800	85 500	86 000	89 000
Transmissions judiciaires	31 000	36 000	42 000	49 500	49 000	47 500	47 500	48 000	49 000	52 000
Poids/signalements	53%	55%	57%	60%	59%	57%	57%	56 %	57%	58%

Globalement la « judiciarisation » « grimpe » légèrement pour atteindre 58% : après un pic en 1997, une légère baisse observée jusqu'à 2001, le nombre de signalements adressés à la Justice maintient d'année en année une légère hausse (+ 1%). Elle est quasiment systématique s'agissant des enfants maltraités ce qui se comprend fort bien compte tenu de la gravité objective' des faits ; elle est relevée dans un cas sur deux pour les enfants dits en danger ce qui est plus surprenant car on peut imaginer qu'un accord avec les parents permettrait d'éviter ce transfert vers la justice sachant que celle-ci ne peut pas tout absorber tout en travaillant correctement !.

C'est un paradoxe que la justice étant tant décriée soit ainsi saisie à tour de bras comme si on se méfiait de la protection administrative. Ou alors on doit y voir l'impact des « affaires » qui ont mis le travail social en émoi pour non-dénonciation de crime ou de délits à enfants pour non-assistance à personne en danger.

La saisine de la justice n'est pas condamnable en soi ; le fait de «griller» l'étape administrative est plus préoccupant !

Quelques départements qui n'en étaient pas encore là en sont venus à ce que l'Éducation Nationale ne saisisse plus systématiquement le procureur, mais passe par l'ASE qui, elle, évalue l'opportunité de saisir la justice. Une baisse des signalements judiciaires est espérée et souhaitable dans l'avenir. Le travail sur des protocoles articulant les différentes interventions sociales, médicales et judiciaires, doit en effet permettre à terme de réduire le nombre des signalements transmis à la justice.

#### Et l'Europe ?

La Cour européenne confirme le 1<sup>er</sup> juill. 2004, Couillard-Maugery / France, n°64796/01) la légalité de la procédure d'assistance éducative

Les mesures d'assistance éducative prises au titre des articles 375 et suivants du Code civil ne portent pas atteinte au droit de toute personne « au respect de sa vie privée et familiale" (article 8, Convention européenne des droits de l'homme). La Cour européenne des droits de

l'homme avait été saisie par une mère de famille qui contestait les mesures prononcées pendant plus de 10 ans à l'égard de deux de ses enfants.

La Cour rappelle que le fait pour un parent et un enfant d'être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale, une mesure de placement constituant par nature une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale. Si, poursuit la Cour, pareille ingérence peut être justifiée par une loi qui poursuit un but légitime et qui s'avère nécessaire « *dans une société démocratique* », "Etat a l'obligation positive d'agir de manière à permettre au lien familial de se développer et prendre les mesures propres à réunir le parent et l'enfant. L'éclatement d'une famille constitue une ingérence très grave et doit reposer sur des considérations inspirées par l'intérêt de l'enfant.

La Cour considère que les mesures de placement ne violent pas l'article 8 de la Convention « au vu de l'intérêt primordial des enfants d'être placés dans un environnement offrant les meilleures conditions pour leur développement ». En l'espèce, des jugements « soigneusement motivés et détaillés » ont été rendus par les différentes juridictions et il a été tenu compte des demandes des enfants eux-mêmes, le placement ayant été décidé en raison de graves problèmes de santé de leur mère et des répercussions qu'ils avaient eu sur l'équilibre et l'état de santé des enfants.

Sur l'aménagement des rencontres (visites, hébergements) et contacts, la Cour précise en premier lieu que la décision de prise en charge doit être en principe considérée comme une mesure temporaire et ne met pas fin aux relations familiales naturelles, tout acte d'exécution devant concorder avec un but ultime: unir à nouveau le parent et l'enfant. Une interruption prolongée des contacts ou des rencontres trop espacées pourraient compromettre toute chance sérieuse d'aider les intéressés à surmonter les difficultés apparues dans la vie familiale. Néanmoins, les obligations des autorités nationales sont limitées par l'intérêt supérieur de l'enfant, les contacts entre parents et enfants pouvant être réduits afin de ménager un juste équilibre entre leurs intérêts respectifs.

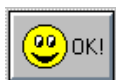
Pour arriver ensuite à la conclusion que les décisions critiquées par la requérante ne sont pas contraires à l'article 8 de la convention, la Cour prend appui sur les nombreuses décisions judiciaires et administratives prises au fil des ans sur la base d'expertises psychologiques et psychiatriques et des rapports des services sociaux. Elle insiste également sur le fait que les inquiétudes et desiderata exprimés par les enfants ont joué un rôle important.

L'attitude négative de la mère qui n'a pas respecté tous ses engagements et a refusé toutes formes d'aides ne constitue pas un « *élément absolument déterminant* » et ne dispense pas les autorités de mettre en œuvre des moyens susceptibles de permettre le maintien du lien familial. Mais l'analyse des faits démontre que les autorités compétentes ont fait les efforts raisonnables pour le maintien du lien familial et « ont de manière précise et minutieuse évalué la situation de danger qui existait pour les mineurs dont la santé, la sécurité ou les conditions d'éducation pouvaient paraître compromises ». Et la Cour de relever que le lien familial n'a pas été brisé puisqu'un rapprochement s'est effectué au cours des années entre la mère et ses enfants, ces derniers se rencontrant régulièrement.

#### **412. Les violences familiales.**

La législation moderne en ce qu'elle tend un filet protecteur pour les enfants n'est aujourd'hui guère en cause, même si des améliorations restent toujours possibles.

De nouvelles évolutions législatives s'imposent-elles comme le fait d'incriminer formellement l'inceste ?



M. Perben, Garde des Sceaux a annoncé le 26 novembre 2004 sa décision de faire adopter une loi incriminant explicitement l'inceste.<sup>5</sup> Pour le ministre ; « Actuellement à chaque fois, il faut faire préciser qu'il n'y a pas eu consentement de l'enfant de moins de 15 ans . L'inscription de l'inceste dans le code pénal permettra de lever cette bizarrerie juridique ».

L'argument surprend, mais il faut surtout observer que l'engagement d'interdire explicitement l'inceste - le mot ne se trouve pas dans le code pénal - répond à une recommandation de l'ONU.

#### **412.1. Les circuits de signalements mis en cause, mais aussi les éléments d'évaluation**

Plus que jamais à travers certaines affaires particulièrement dramatiques comme à Strasbourg, Drancy ou encore à Angers avec cette importante affaire de pédophilie, etc. les circuits de signalement des enfants maltraités sont mis en cause. Avec la prudence qui s'impose compte tenu de la facilité qu'on peut avoir a posteriori à dire ce qui aurait dû se faire quand dans l'action la chose était plus délicate, on relève que les cas avaient été initialement repérés, mais certainement pas traités à la hauteur de leur gravité ! Ou on a pu croire que certaines garanties étaient acquises qui, en vérité, ne l'étaient pas !

De fait, à y regarder de près, souvent le diagnostic de danger n'était pas aussi clair que cela ! Ainsi à Drancy (93), si on avait été légitimement inquiet lors des deux premières naissances survenues à domicile, les accouchements suivant se produisant en clinique ont légitimement pu rassurer, la mère acceptant de suivre les conseils qui lui avaient été prodigués ! Reste que le refus de la même mère d'ouvrir son domicile à la PMI, sinon aux travailleurs sociaux aurait dû éveiller l'attention. Est posée au passage la gestion de la visite à domicile par la PMI. On ne devait pas en rester là mais analyser cette résistance!

Les présidents des Conseils généraux ont la double responsabilité de coordonner le recueil de signalements de maltraitance et d'apporter les réponses adaptées. Généralement ils ont fait ou entrepris cet effort de clarification. Ils ont dû également avoir le souci de faire connaître les réponses disponibles. De remarquables documents ont été élaborés par leurs services.

De même, dans l'Éducation Nationale un effort de sensibilisation, sinon de formation, est développé. Ainsi tous les Inspecteurs d'Académie ont été regroupés à Paris pour se voir présenter le dispositif de protection de l'enfance et l'articulation de leur institution avec les autres parties prenantes que sont l'ASE, la justice ou la médecine.

Dans 80 départements des protocoles de signalements ont été adoptés entre les différentes institutions.

Tout en sachant que dans ce domaine, la difficulté même des situations offre des possibilités d'erreur d'analyse ou de dysfonctionnement, on ne peut pas se satisfaire, de cet état de choses.

La rotation des personnels et la carence dans la formation initiale peuvent expliquer certaines des limites de notre dispositif; il faut beaucoup investir sur la formation.

<sup>5</sup> Le Monde 29 novembre 2004

Il faut se méfier des réponses simplistes et institutionnelles. Ce sont ainsi certains outils d'intervention qui doivent être revisités comme la visite à domicile dans le cadre de l'intervention de la PMI.

Malgré tous ces efforts, des défaillances sont observées, sans compter celles qui ne le sont pas ! Nettement, on ne tire pas tous les bénéfices d'informations que l'on possède, y compris au sein du même service (ASE ou PMI), a fortiori entre institutions au travail qui interviennent trop en parallèle. Il manque d'instruments obligeant à se poser une série de questions; il manque d'un garant obligeant à se livrer à cet exercice, etc. Un travail de fond s'impose sur la collecte d'informations et leur interprétation, les transmissions à l'autorité judiciaire.

### Les réponses administratives et politiques

En novembre 2004, à la veille de son départ du ministère, Mme Roig alors ministre de l'enfance et de la famille a mis en place deux groupes de travail après « l'émotion » suscitée durant l'été 2004 par l'affaire de Drancy.<sup>6</sup>

Sans dénier l'intérêt final de ces travaux notamment le rapport de Broissia, on a été surpris d'une telle initiative quand, moins d'un an plus tôt, le législateur s'était vu proposer une loi sur la maltraitance à enfants - devenue la loi du 2 janvier 2004 - présentée médiatiquement comme un grand texte sur la protection de l'enfance.

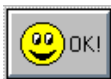
N'était-il donc pas à la hauteur ! Nous l'affirmions à l'époque !<sup>7</sup>

On a aussi la démonstration de ce que la valeur ajoutée du Parlement peut être limitée sur des textes d'affichage de certains ministres.

### La loi du 2 janvier 2004 : essentiellement la création de l'Observatoire sur l'enfance en danger

Dénonçant le manque de démarche scientifiques dans un domaine très sensible pour l'opinion et les politiques, conscient de l'intérêt mais des limites de l'ODAS devant le vide sidéral qui existait, nous appelions à une démarche d'observation. Sur ce point, la loi du 10 juillet 1989 qui avait créée le SNATEM n'était pas respectée !

Pourtant nous nous sommes inquiétés de voir proposer la création d'un Observatoire consacré à la maltraitance à enfants ! Nous y avons vu une régression quand, depuis deux décennies, chacun est convaincu que la maltraitance n'est qu'un sous-ensemble de l'enfance en danger.



Nous avons donc eu la satisfaction de voir cette analyse retenue et le Parlement accepter la création d'un Observatoire national sur l'enfance en danger. Installé le 10 janvier 2005 la responsabilité de cet organisme a été confiée au pr Paul Durning. Un budget lui a finalement été alloué et une équipe pluri-disciplinaire dégagée. Reste à mettre en place une démarche qui s'appuie sur le travail d'observation développé sur le terrain et lui apporte une valeur ajoutée.

<sup>6</sup> Les rapports De Broissia et Nogrix ont été remis deux ministres plus tard à M. Bas au printemps 2005. Pour les consulter [www.rosenczveig.com](http://www.rosenczveig.com)

<sup>7</sup> Conf. Le communiqué de DEI-France du

### Les groupes de travail mis en par l'Etat

Deux groupes ont donc été installés en novembre 2004

- l'un sur le signalement (présidé par M. Nogrix)
- l'autre sur les réponses apportées (présidé par M. de Broissia)

Ils ont rendu leurs conclusions au printemps 2005 rendues publiques juste avant l'été. Ils alimentent, parmi d'autres travaux la démarche engagée de réflexion sur le dispositif de protection de l'enfance.

#### **Des pistes de travail pour DEI-France:**

**On rejoindra l'ODAS dans les deux pistes techniques identifiées comme des voies de progrès pour prévenir les violences à enfants et améliorer la réponse en cas de passage à l'acte**

- une intervention plus personnalisée dans les familles en grande fragilité en s'appuyant sur les techniciennes de l'intervention sociale et familiale (TISF)
- un renforcement de l'articulation de la PMI et de l'ASE sur des territoires circonscrits avec des animateurs ayant une logique fonctionnelle (aider les familles fragiles) et non pas institutionnelle (représenter tel service) . Le souci est légitime d'un développement social local coordonné dont, force est de reconnaître, nous sommes encore très éloignés !

**Nous ajouterons le souci mille fois martelé d'introduire du social dans l'école, y compris primaire afin d'offrir aux enfants mal-traités des interlocuteurs naturels qu'ils ne trouvent plus dans les quartiers pour appeler à l'aide. Il faut renforcer le service social scolaire et le service de santé scolaire !**

#### **412.11. Les responsabilités personnelles et institutionnelles des intervenants : des métiers à risques ou les risques du métier**

Fréquemment sans qu'il faille généraliser, les travailleurs sociaux ayant à connaître un cas de maltraitance à enfant ou sur personne vulnérable sont dans l'incertitude sur les responsabilités qui pèsent sur eux : faut-il parler ou pas ? Et à qui ? Faut-il déférer aux convocations de la police et de la justice ? Une formation lacunaire sur le plan juridique et institutionnel contribue singulièrement à leur malaise ! Quelques affaires pénales mettant publiquement en cause leur fonctionnement ont pu contribuer à ce sentiment d'insécurité. La rigueur de la réaction judiciaire inquiète.

En vérité, dans la dernière période, ce sont bien plus les attitudes des employeurs que des procureurs de la République qui ont posé problème, dans la mesure où, exigeant d'être informés en premier pour exercer pleinement leurs propres responsabilités et échapper à toute critique, ils n'apprécient pas que leurs salariés s'adressent directement à la justice et n'hésitent pas à les sanctionner pour cela.<sup>8</sup> Si le principe d'une sanction disciplinaire est incontestable dès lors, mais dès lors seulement que des instructions claires et précises ont été données préalablement dans l'établissement, prévenir l'administration ou la justice est une démarche citoyenne dont on peut difficilement admettre qu'elle débouche sur un licenciement pour son auteur, comme on l'a trop vu !

<sup>8</sup> Aujourd'hui ce sont les élus qui sont demandeurs d'information.

La justice elle-même a à gagner à ce que les administrations ou les cadres associatifs jouent le rôle de filtre sur des signalements tous azimuts qui lui arriveraient sans avoir été vérifiés et mis en perspective. A l'inverse, le signalement direct prévu par la loi vise à éviter que la chape de silence, sinon une certaine complicité, ne se referme sur les enfants maltraités. Cautionner des licenciements serait une approche à courte vue.

#### 412.12. Des réponses aux pistes avancées par DEI-France.

Si, comme y appelle la Convention, il faut viser à limiter le recours à la Justice, cela suppose que chacun, à son niveau, puisse assumer sa part de responsabilités.

##### 412.121. Protéger ceux qui protègent les victimes



Il semble que les efforts développés ces dernières années comme nous y invitons pour protéger juridiquement ceux des travailleurs sociaux appelés à faire des signalements de maltraitance ou de danger aient produits leurs effets. La loi du 2 janvier 2002 a parachevé l'effort juridique. Aujourd'hui, le terrain est apaisé.

##### 412.122. La nécessité d'une formation

Plus que jamais nous estimons qu'un gros effort de formation initiale et continue s'impose. Les associations et syndicats peuvent y jouer un rôle. On reste surpris d'observer le manque de culture institutionnelle - et notamment juridique- de nombre d'intervenants sociaux. Dès lors ceux-là cernent mal leurs marges de manœuvre et se sentent piégés sinon délaissés ; en tous cas ils se vivent en danger ! Ce n'est pas la meilleure manière de créer un climat favorable à la protection des enfants.

Mieux ce sont des formations conjointes qui s'imposent entre professionnels de culture hétérogènes. Ils doivent apprendre à se reconnaître et à décrypter en commun des informations souvent parcellaires.

Encore faut-il que la formation se nourrisse de la recherche qui reste encore trop rare sur ces sujets.

##### 412.123. Des protocoles de fonctionnement territorialisés

Nous appelons aussi les professionnels à se reconnaître dans leurs compétences sur le terrain quand ils s'ignorent trop souvent ; les travaux autour du schéma départemental et des circuits de traitements des signalements doivent être l'occasion de s'accorder sur des protocoles de fonctionnement, quitte à les vérifier régulièrement à froid ou dans des séances de *vérification a posteriori* sur des cas qui ont pu poser problèmes.

DEI-France se réjouit que cette orientation générale ait été retenue par les pouvoirs publics qui incitent à l'élaboration au plan local de guides des signalements, au montage d'observatoires locaux de la maltraitance, relancent la politique d'élaboration des schémas départementaux des établissements et services chargés de la protection de l'enfance.

Il est important qu'émergent des grilles d'analyse de situation qui servent de référence de principe aux situations en appelant à se poser des questions qui recèlent les sujets d'inquiétude. Par exemple le refus systématique opposé à une visite domiciliaire ou au contact direct avec tel enfant.

412.124. La prévention administrative reste à revisiter

La forte judiciarisation - on a vu ci-dessus qu'elle ne déclinait pas dans le champ de la maltraitance à enfants - des réponses à la maltraitance est un révélateur des inquiétudes d'un certain travail social devant de possibles interpellations judiciaires.

Cette mobilisation judiciaire trahit souvent une défaillance des dispositifs de prévention et de traitement administratif. Malgré les efforts développés par la protection sociale (4,57 millions d'euros en 2002), on s'accorde généralement à penser que ces services n'arrivent plus aujourd'hui à intervenir au plus tôt auprès des familles en difficulté. Ils les repèrent trop tardivement ; ils ne font pas toujours le bon diagnostic et ont des difficultés pour répondre aux problèmes posés.

On commence aussi et enfin à s'interroger sur les traitements sociaux traditionnels de la maltraitance et des violences.

Par-delà le souci de collecter des données chiffrées la création de l'ONED doit permettre, à terme, de réunir ce matériau, de le travailler et de le retourner aux décideurs et acteurs territoriaux, publics et associatifs.

- Pour DEI-France, cela suppose de veiller à l'articulation du travail de l'ONED**
- avec les territoires
  - avec les Conseils généraux bien sûr qui doivent pouvoir faire remonter des informations et contribuer à les croiser
  - avec les services départementaux de l'Etat si ceux-ci parviennent à cordonner leurs approches
  - avec les associations habilitées

Comme on l'a déjà développé plus haut dans ce rapport on regrettera que la dynamique du décret du 10 janvier 2001 sur la concertation à l'échelle départementale des services de l'Etat - associant le Conseil général - se soit éteinte à peine enclenchée.

Au plan national il n'y a pas plus de concertation interministérielle.

**On voit bien les enjeux**

- énoncer ce qui relève de l'Etat tant au plan national que local en veillant à une articulation interministérielle
- réaffirmer le rôle majeur du conseil général sur le terrain
- articuler la puissance publique (local et d'Etat) et le réseau associatif sinon avec la société civile en rendant le dispositif plus visible
- rompre l'isolement des professionnels
- restaurer la crédibilité des travailleurs sociaux et de leurs institutions aux yeux de la population pour faciliter les signalements

#### 412.2. L'application de la loi du 17 juin 1998 sur les violences sexuelles.

Ni sacralisation, ni négation de la parole des enfants victimes

Le récent rapport rendu par la Commission Viout<sup>9</sup> installée à la suite du jugement en première instance de l'affaire d'Outreau est édifiant.

Il confirme ce que tout observateur avisé avait relevé : à Outreau la loi du 17 juin 1998 est loin d'avoir été respectée. Malheureusement on peut dire que dans bien d'autres endroits il en va de même. Les blocages culturels sont majeurs même si des réformes législatives s'imposent. Il est intéressant que le rapport Viout avance essentiellement des préconisations relevant d'une évolution des pratiques, soit par l'incitation, soit par la formation. Par exemple, il est surprenant que dans certains grands départements, les enfants refusent à 80% - comme la loi leur en donne le droit - que leur audition soit filmée. On peut s'interroger avec les rapporteurs sur la manière dont cette démarche leur a été présentée. Les résistances des enquêteurs qui s'interrogent sur l'exploitation qui sera faite de leur travail sont évidentes ; en bout de chaîne, le rapport insiste sur le fait que nombre de présidents d'assises répugnent à utiliser les enregistrements initiaux de l'audition de la jeune victime.

En d'autres termes, on peut difficilement ne pas adhérer à l'essentiel des préconisations du rapport Viout. Là encore une ligne d'explication : **la sincérité en pointillé des pouvoirs publics quand ils déclarent prendre en compte les enfants sinon les victimes. En vérité les priorités sont ailleurs. En veut-on une illustration ?** On la trouvera dans le fait qu'à Bobigny, deuxième tribunal de France, aucun juge d'instruction n'est spécialisé sur les mineurs victimes quand environ 250 viols sur mineurs font l'objet d'information chaque année ! En revanche, on voulait créer un juge d'instruction spécialisé dans les affaires financières ou un autre se consacrant à l'accident d'avion de Charm-el-Cheik !

L'une des avancées fortes est bien de vouloir en finir avec la commande judiciaire de demander aux psychiatres de se prononcer sur la crédibilité des enfants victimes. Le rapport Viout ne se contente pas de préconiser la suppression de cette commande, il développe les six points sur lesquels pourrait porter la commande d'expertise du « plaignant » pour ne pas parler de la victime :

- La personnalité du plaignant
- Les circonstances et le contexte de la révélation
- Le retentissement éventuel et les modifications de la vie psychique de la victime
- Une observation sur le récit du plaignant et son évolution depuis sa révélation sous l'angle psychologique
- Le degré de connaissance et de maturation du plaignant en matière sexuelle
- La formulation si possible d'un pronostic sur le retentissement observé

#### **412.21. Des améliorations législatives sont encore possibles, mais les réponses sont ailleurs**

Ainsi

**DEI-France souhaite que le procureur de la République ait l'obligation de recevoir la jeune victime de violence sexuelle quand une décision de classement sans suite, de non-lieu ou de relaxe intervient sur sa plainte, plutôt que de pouvoir se contenter d'un écrit qui deviendrait rapidement une lettre-type, vidant de son contenu une disposition essentielle de ce texte.**

**Dans un autre registre, DEI-France demande que la Cour d'assises ou le tribunal correctionnel, visionnent la bande vidéo de l'interrogatoire de la jeune victime sur la**

<sup>9</sup> Sur [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

**demande de l'une ou l'autre des parties et non seulement sur le pouvoir discrétionnaire du président <sup>10</sup>**

Mais la priorité est ailleurs que dans la réforme législative. Il s'agit déjà de bien faire fonctionner ce dispositif.

#### **412.22. Mieux prendre en compte les jeunes victimes.**

Le rapport Viout vient aujourd'hui, c'est le moins qu'on puisse dire, légitimer et conforter les analyses passées de DEI-France. Nous écrivions que la mise en œuvre de la loi de 1998 a souvent été précipitée. Tous les départements n'ont pas été prêts à temps et certains ne le sont toujours pas. Plus préoccupant aujourd'hui est d'observer que fréquemment les enfants ou les parents refusent l'enregistrement audiovisuel qui pourtant est censé venir en aide à l'enfant. On sait aussi que les conditions dans lesquelles ces auditions ont lieu peuvent dérouter ou choquer. Trop souvent les intéressés ont le sentiment qu'on cherche à les manipuler, à leur faire dire autre chose que ce qu'ils veulent dire. Cela n'est pas forcément exact, mais est révélateur d'un climat qui peut régner où manque encore trop souvent la confiance. ... C'est bien un travail au long terme auquel on est confronté. L'élaboration de schémas départementaux sur l'aide aux victimes d'infractions pénales peut contribuer à insuffler une dynamique porteuse de nouvelles réponses. On l'a vu en Seine Saint-Denis avec, par exemple, la création d'une nouvelle structure d'urgences médico-judiciaires ou la mise en œuvre d'une permanence d'avocats pour les victimes.

Nous appelions en 2002 à une évaluation. Nous en disposons donc ... du fait du « séisme du procès d'Outreau » (M. Perben).

#### **Les suites d'Outreau**

Pour le ministre de la justice, Outreau a montré que « l'enfant n'est pas ou est mal écouté ». Il a annoncé le 26 novembre 2004 la création d'ici 2009 au sein des hôpitaux d'unités d'accueil pour les enfants victimes dans chaque département. Ces unités devraient réunir magistrats, service de police ou de gendarmerie, service sociaux, pédopsychiatres, psychologues. Leur mission majeure est de recueillir la parole de l'enfant en évitant leur répétition. <sup>11</sup>

Répondant aux instructions données en 1998, une dizaine de ces unités pluridisciplinaires, inspirées des USA et du Québec, tentent déjà de mieux accueillir les victimes mineures de maltraitances, d'assurer leur accompagnement et de sécuriser leur expertise.

Qui contestera cet objectif réaffirmé et cette fois-ci volontariste. Reste une question délicate : l'investissement financier. Le ministre estime que le coût est modeste, les médecins attendent des renforts

#### **Un guide des bonnes pratiques et une circulaire justice du 2 mai 2005**

On voit bien qu'aujourd'hui l'enjeu est moins de changer la loi que de développer des attitudes institutionnelles respectant l'esprit et la lettre des lois.

---

<sup>10</sup> Le rapport Viout avance l'idée d'une démarche d'incitation auprès des présidents d'assises d'user de ce pouvoir discrétionnaire

<sup>11</sup> Le Monde 29 novembre 2004



En décembre 2003 on a diffusé un Guide des bonnes pratiques pour mieux prendre en compte les « Enfants victimes d'infractions pénales ». On y trouve des règles sur le signalement à l'autorité judiciaire, des préconisations en matière d'audition de l'enfant et de soins pendant le procès, l'accompagnement de l'enfant jusqu'au procès, des idées pour adopter des protocoles interinstitutionnels ou interdisciplinaires, des modèles et des organigrammes.

On regrettera que ces belles et bonnes recommandations n'aient pas été respectées pendant trois ans dans l'affaire d'Outreau ! Et qu'à aucun niveau de la hiérarchie judiciaire on se soit interrogé.

Le rapport Viout reprend légitimement ce souci de disposer de personnels spécialement formés et d'équipements conséquents.

On approuvera son souci de voir encore mieux articulées les interventions des magistrats concentrées sur l'aspect pénal de la procédure en faveur de l'enfant victime et le juge des enfants compétent pour protéger l'enfant si les parents sont défailants, a fortiori s'ils ont violenté ou mal protégé leur enfant.

**DEI-France ne peut que souhaiter que les moyens techniques, humains et financiers soient dégagés au plus tôt par la Chancellerie pour décliner le rapport Viout et la circulaire du 2 mai 2005 dont l'apport majeur est de condamner l'examen de crédibilité de la victime.**

Spécialement DEI-France s'inquiète des difficultés rencontrées pour le développement d'unités médico-judiciaires spécialisées pour les mineurs victimes d'agressions sexuelles. Il n'en existe à peine 7 en France. Un nouveau programme - déjà pas moins de 11 circulaires dans un passé récent y ont incité - viserait à en promouvoir une vingtaine, mais sans que les moyens financiers pérennes soient dégagés. Cet équipement ne semble pas une priorité côté Affaires sociales et santé ; le budget global de l'hôpital ne facilite pas le dégagement des moyens nécessaires. L'appoint, pour utile d'initiatives privées, ne saurait faire une politique.

**DEI-France appelle les ministères de la justice et des affaires sociales à s'entendre sur le financement des dépenses de fonctionnement d'unités médico-judiciaires pour victimes de violences sexuelles donc le nombre doit être singulièrement accru.**

#### 412.23. L'administrateur *ad hoc*.

Un administrateur doit obligatoirement être désigné pour la jeune victime si les parents sont défailants pour garantir que les intérêts de l'enfant soient portés devant la Justice. Le décret du 16 septembre 1999<sup>12</sup> sur l'indemnisation et le statut des administrateurs *ad hoc* a rendu possible l'application de la loi. Ces dispositions mériteraient d'être étendues à tous les enfants victimes, quelle que soit la nature de la violence ou à tous les enfants entendus en justice ou intervenant dans des procès civils.

<sup>12</sup> Décret n°99-818 du 16 septembre 1999, JO du 19 septembre 1999, p. 14 042.

Il serait opportun que les juges d'instruction - et pourquoi pas le parquet - prennent systématiquement l'initiative de désigner un administrateur *ad hoc* qui fera le choix d'un avocat pour accompagner la jeune victime, la rassurer et veiller à la défense de ses droits.

DEI-France avait attiré l'attention du ministère de la justice sur l'injuste différence existant entre les enfants auteurs de violences bénéficiaires de l'assistance d'un avocat commis d'office et les enfants victimes de violences privés de l'aide juridictionnelle, que dans la mesure où leurs parents auraient pu bénéficier, eux-mêmes, de l'aide juridictionnelle. DEI-France a dénoncé que, depuis octobre 1998, il soit demandé des pièces quasiment impossibles à réunir pour des enfants - fiche d'état civil, photocopie de l'avis d'imposition, fiche de paie, photocopie de l'engagement de location - car, même si le mineur a un administrateur *ad hoc*, de telles pièces ne pourront lui être fournies aisément, du fait du manque de coopération de la famille. Mme la Garde des Sceaux nous avait répondu qu'il s'agissait d'une différence normale s'expliquant par la différence entre la commission d'office et l'aide juridictionnelle... Cette réponse ne saurait évidemment pas nous satisfaire.

Pour DEI-France, les ressources devaient s'apprécier en tenant compte du fait qu'un enfant victime de sa famille n'a que rarement les moyens de financer un avocat. Nous invitons les pouvoirs publics à reprendre la proposition n°6 du rapport de la Commission parlementaire sur les droits de l'enfant, en accordant de plein droit le bénéfice de l'aide juridictionnelle, pour le recours à un avocat, dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative et de fonder sur le montant des seules ressources du mineur, l'évaluation du montant des ressources à prendre en compte dans le calcul de l'aide juridictionnelle.

Les pouvoirs publics ont enclenché - avec une prudence qu'on peut qualifier d'excessive - un mouvement de professionnalisation des administrateurs *ad hoc* (art. 2 à 6 du décret du 16 septembre 1999). Cette démarche passe par des listes régionales d'administrateurs *ad hoc* pour les personnes morales et physiques mais il n'est pas exigé de formation ou de diplôme spécifique - l'administrateur *ad hoc* doit être choisi sur cette liste ... sauf si elle n'existe pas - la notification de la désignation doit être faite aux représentants légaux

L'administrateur *ad hoc* doit faire un rapport final de sa mission (art. R 53-8 CPP).

Une indemnisation des administrateurs *ad hoc* s'imposait bien sûr. En 2003, la rémunération des administrateurs *ad hoc* a été fixée de 50 à 100 euros selon les difficultés (décret du 2 septembre 2003<sup>13</sup>) et sa prise en charge par l'Etat (art. R.216 et R. 92-21 du CPP).

**DEI-France appelle les pouvoirs publics à clarifier et à rendre cohérentes les différentes formes d'administrations *ad hoc* de telle sorte qu'un corps réel de professionnels émerge.**

### La publicité

L'affaire d'Outreau, mais également d'autres affaires, ont mis en évidence combien était dommageable pour les enfants concernées ou les membres de leur famille- leurs frères et sœurs par exemple- la publicité faite. A l'inverse le procès d'Angers au printemps 2005 a montré qu'on pouvait respecter la liberté d'informer sans nuire aux enfants !

---

<sup>13</sup> JO du 4 septembre 2003

Par-delà les garanties données par loi qu'il peut être utile de rappeler régulièrement aux organes de presse.

**Article 39 bis de la loi de juillet 1881 sur la presse**

Modifié par l'ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 (JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002).

Est puni de 15000 euros d'amende le fait de diffuser, de quelque manière que ce soit, des informations relatives à l'identité ou permettant l'identification :

- d'un mineur ayant quitté ses parents, son tuteur, la personne ou l'institution qui était chargée

d'un mineur délaissé dans les conditions mentionnées aux articles 227-1 et 227-2 du code pénal ;

- d'un mineur qui s'est suicidé ;

- d'un mineur victime d'une infraction.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque la publication est réalisée à la demande des personnes ayant la garde du mineur ou des autorités administratives ou judiciaires

Ce rappel a été fait par la Défenseure des Enfants et DEI-France en février 2005 à la veille du procès d'Angers. Ils ont été entendus et on s'en rejouira.

**DEI-France aspire à une réflexion régulière des professionnels - journalistes, magistrats, policiers notamment -, tant au plan national que local sur les attitudes à tenir.**

#### 412.24. Un défenseur pour les jeunes victimes.

Autre détail surprenant : durant l'enquête policière l'administrateur *ad hoc* ne peut pas constituer un avocat pour l'enfant. Le ministre de la justice, dans une réponse à une question parlementaire, le confirme elle-même<sup>14</sup> : « *L'avocat ne peut être désigné, ni en principe intervenir, que pour assurer la défense juridique des droits reconnus à la partie civile, c'est-à-dire, dans le cadre de l'instruction préparatoire devant le juge d'instruction, ou dans le cadre d'une saisine de la juridiction de jugement. Dans ces conditions, la désignation d'un avocat par l'administrateur ad hoc, si elle est évidemment possible à tout moment, ne peut avoir pour effet de lui permettre d'assister aux auditions du mineur.* »

Seul un membre de la famille ou un professionnel désigné par le procureur, un éducateur nommé par le juge des enfants ou l'administrateur lui-même, peuvent assister l'enfant dans cette phase.

Faciliter la prise en compte des victimes, c'est encore le souci d'accompagner les enfants victimes dans leur parcours au travers du dispositif médical, administratif, policier et judiciaire.

S'il est intéressant, à défaut de parents disponibles et fiables, qu'un adulte soit mandaté pour accompagner l'enfant victime dans les premiers pas de la procédure qui s'ouvre, s'agissant de la phase judiciaire, il est essentiel qu'un avocat puisse intervenir. Cela suppose un cadre juridique et des avocats formés à cet effet. Cela est enfin conditionné par un financement qui permette à ces avocats de se spécialiser.

<sup>14</sup> Question n° 23-817 du 18 janvier 1999 de M. Fr. Loos, in JDJ, octobre 1999.

Le souci est désormais présent de faciliter aux victimes et à ceux qui veillent à leur intérêt les conseils et le soutien d'un juriste et pourquoi pas d'un intervenant judiciaire compétent. À tout le moins doit-on éviter à ces gens qui errent sans trop savoir qui peut les rencontrer. Les Points d'Accès au Droit ou les Maisons de Justice et du Droit peuvent offrir ces possibilités de rencontrer un accueillant juridique. La mise à disposition dans les tribunaux de correspondants victimes, voire dans les commissariats, est aussi de nature à faciliter la résolution de certaines difficultés.

Désormais le schéma départemental d'aide aux victimes d'infractions pénales relève du préfet, à travers les Conseils départementaux de prévention de la délinquance

Il peut s'appuyer en tant que de besoin sur les Conseils départementaux d'accès au droit. C'est ce qui se fait notamment en Seine Saint-Denis où les travaux du schéma ont été menés par le CDAD qui a avancé nombre de propositions d'action concrètes pour lesquels les moyens seront recherchés auprès de l'État et des collectivités locales.

**DEI-France attend des pouvoirs publics que dans la réforme de l'aide juridictionnelle les moyens soient dégagés pour permettre la défense des enfants maltraités ou violentés.**

#### **412.25. Une information sur les violences sexuelles à enfants**

La ministre de la Famille et de l'Enfance a pu diffuser en janvier 2002 une campagne télévisée de sensibilisation sur les violences sexuelles subies par les enfants et les sanctions encourues par leurs auteurs. Intitulée « *Se taire, c'est laisser faire* » ce dispositif comprenait deux spots de 20 secondes et de deux films de 1 minute. La campagne a été diffusée sur l'ensemble des chaînes hertziennes à partir du 17 janvier 2002 pendant deux semaines, ainsi que dans les principaux réseaux de salles de cinéma. Dans le même temps, le ministre de l'Éducation nationale (J. Lang) a demandé aux maîtres et professeurs de redoubler de vigilance sur ce thème des violences sexuelles.

Un guide à destination des personnels des écoles et des établissements scolaires a été élaboré.<sup>15</sup>

**DEI-France souhaiterait que les pouvoirs publics rendent publiques les évaluations faites de cette initiative pour apprécier l'opportunité de la reconduire.**

#### **412.3. Un renforcement de la législation pénale pour lutter contre les violences sexuelles sur mineurs**

Dans la dynamique du Sommet de New York reporté à mai 2002 et de la rencontre de Yokohama de décembre 2001, le gouvernement a multiplié les initiatives pour renforcer notre droit pénal et combler ses lacunes au regard du protocole additionnel à la CIDE (voir ci-dessous chapitre VI).

Il est difficile de ne pas approuver ces différentes dispositions. Une autre chose sera de veiller à leur application. Incontestablement la France doit en ressortir avec un des dispositifs juridiques les plus protecteurs qui soient de par le monde.

<sup>15</sup> <http://www.education.gouv.fr/publication/prevention.pdf>

L'un des enjeux est bien semble-t-il de disposer d'un corps d'experts psychiatres, mais aussi d'intervenants dans le registre curatif pour prendre en charge les auteurs de comportements sexuels déviants. On a entendu le souci gouvernemental de créer des structures spécialisées dans l'accueil carcéral des délinquants sexuels ou le souci de suivre de plus près le devenir des personnes condamnées pour infractions sexuelles. On est ici sur le sujet même où énoncer de bonnes intentions ne saura suffire. Il faut déjà s'interroger sur ce qui est à l'origine des blocages rencontrés. Les risques de voir la responsabilité civile sinon pénale engagée des intervenants est sans doute une source de blocage majeure. Il faut donc clarifier ce qui relève de l'obligation de moyens et de ce qui est une obligation de résultat. Il faut faire porter l'effort sur la formation et bien évidemment mettre en place un dispositif de financement attractif.

**D'évidence une réflexion s'impose ici sur les moyens à réunir pour mobiliser ces forces humaines et dépasser des blocages plus psychologiques que juridiques. DEI-France appelle les pouvoirs publics à donner un mandat à un groupe compétent.**

#### **412.31. La protection des mineurs contre la pornographie.**

Nous reprenons ici nos analyses et réflexions de 2003. Nous analyserons dans le rapport sur 2005 les mesures adoptés lors de la Conférence annuelle de la famille.

En mai 2002, le CSA a adopté une nouvelle signalétique, entrée en vigueur en novembre, avec le souci de mieux protéger les jeunes contre la violence et la pornographie à la télévision.<sup>16</sup>

De plus, rejoignant le souci de l'ancien ministre de l'Enfance et de la Famille de lutter contre « la maltraitance audiovisuelle »<sup>17</sup>, spécialement contre les images violentes et pornographiques, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a lancé une offensive anti-pornographie à la télévision durant l'été 2002<sup>18</sup> en relevant une centaine de diffusions mensuelles de films « X » sur les chaînes habilitées à retransmettre des programmes de catégorie 5 (sans compter les *pay-per-view*). Il préconise donc la « suppression des programmes pornographiques dans les services de télévision française ». Pour lui les protections existantes sont insuffisantes. Pourtant, outre la vigilance parentale, des précautions sont déjà prises :

- les chaînes du câble et du satellite sont payantes ; les chaînes dont il s'agit ne diffusent qu'un texte masquant l'image et informant quelle chaîne ne fait pas partie de l'abonnement ;
- la possibilité d'un verrouillage parental grâce à un code.

Reste que, selon Médiamétrie, 11% des enfants âgés de 4 à 12 ans ont déjà été confrontés à des images pornographiques dans les foyers abonnés à Canal +. Tout un chacun entonne l'hymne à la responsabilité parentale, tout en rappelant qu'il faut mieux sensibiliser les parents à l'exercice de leurs responsabilités<sup>19</sup>. Des mesures techniques peuvent-elles faciliter les choses ?

Non seulement le CSA souhaite que soit proposé aux parents un dispositif de double verrouillage mais il entend que les chaînes se conforment à la directive européenne « Télévision sans frontières ». Ce texte d'harmonisation stipule que les chaînes ne doivent diffuser « *aucun*

<sup>16</sup> *Le Monde*, 28 mai 2002.

<sup>17</sup> *Le Monde*, 14 mars 2002.

<sup>18</sup> *Libération*, 2 juillet 2002.

<sup>19</sup> Cf. par exemple le discours du nouveau ministre de la famille M. Jacob : « Les enfants, otages de l'écran », *Libération*, 10 octobre 2002.

*programme susceptible de nuire gravement aux mineurs notamment des scènes de pornographies*». Il est même allé jusqu'à avancer dans un communiqué l'idée de supprimer toute diffusion télévisée de films pornographiques<sup>20</sup>. En cours d'année le président du CSA, lâché par le gouvernement soucieux de ne pas être associé à une campagne morale, devait mettre de l'eau dans son vin par rapport à cette position radicale avançant plutôt l'idée d'un système de verrouillage, renforcée dans la foulée du rapport Kriegel.

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel renonçant en octobre à promouvoir l'interdiction, souhaitait qu'une loi vienne légaliser des restrictions. Il a été entendu par quelques députés UMP qui ont déposé deux propositions de loi en octobre et novembre dont l'une prévoyait deux dispositions essentielles :

- donner un cadre réglementaire au double cryptage des films pornographiques tout en dotant le CSA d'un nouveau pouvoir de sanction financière ; il est prévu que Canal + analogique enverra une lettre à ses 4 millions et demi d'abonnés pour leur demander s'ils veulent recevoir le film mensuel : à défaut ils auront un écran blanc.
- modifier la commission de classification des films en élargissant sa composition aux représentants de la branche famille.

Examiné et adopté par l'Assemblée le 12 décembre 2002, ce texte s'apparentait nettement pour les parlementaires de gauche à un retour à « l'ordre moral ». Débordé par ses « ultras », le gouvernement a décidé de mettre le holà à cette initiative en promettant un décret d'ici la fin mars 2003, qui reprendra les principales recommandations du rapport Kriegel. Ce texte portera réforme de la Commission en veillant à adjoindre aux experts des personnalités désignées par le ministère de la Famille et par les ministères « préoccupés par les questions de protection des enfants »<sup>21</sup>. Un texte de loi n'est cependant pas exclu par le gouvernement. L'accroissement des sanctions financières prononcées par le CSA sera acquis par le biais d'un article dans les textes visant à transposer aux Télécoms la réglementation européenne.

Fin de l'épisode : on constatera le souci d'amener les diffuseurs à plus de responsabilité et de ne pas faciliter l'accès des plus jeunes à de la sexualité « mécaniste » avec derrière les représentations - notamment de la femme - qui y sont attachées. Comme d'habitude en France ces débats ne sont jamais abordés simplement !

Ils sont d'autant moins facilement abordés que les enjeux financiers sont importants. Comme le relève la Défenseure des enfants dans son rapport de décembre 2002, « *les droits de diffusion sont faibles (entre 2 500 et 6 000 euros par film) alors que de telles diffusions drainent vers la chaîne un public considérable. Selon les estimations, la suppression de la diffusion des films pornographiques entraînerait une baisse de 10 à 15% d'abonnés au câble et au satellite. La chaîne « XXL » du groupe « AB Productions » qui ne diffuse que de la pornographie, compte à elle seule un million d'abonnés, soit plus de deux millions de téléspectateurs, parmi lesquels des enfants et des adolescents* ».

En d'autres termes, s'il ne s'agit pas de porter atteinte à la liberté de création et de diffusion de ces films, il y a à rééquilibrer les pouvoirs pour prendre en compte les différents objectifs. Tel est l'enjeu autour notamment de la Commission.

---

<sup>20</sup> *Libération*, 3 juillet 2002 ; il s'agissait alors de ne pas renouveler les conventions des chaînes qui n'accepteraient pas cette recommandation.

<sup>21</sup> *Le Monde*, 11 janvier 2003.

#### 412.32. La lutte contre la pédo-pornographie.

À l'occasion de l'examen de la proposition de loi sur l'autorité parentale un amendement a été voté visant à sanctionner de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende (art. 227-23 du Code pénal) la *détention* d'une image pornographique de mineur quand jusqu'ici seule la *diffusion* était punissable.

Jusqu'à présent, ces faits pouvaient être poursuivis uniquement en cas de recel. Cette nouvelle disposition met en conformité l'article 227-23 du Code pénal avec l'article 3 paragraphe 1 du protocole facultatif à la Convention internationale des droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, qui veut que chaque État s'engage à incriminer le fait de produire, de distribuer, de diffuser, d'importer, d'exporter, d'offrir, de vendre ou de détenir, aux fins susmentionnées, du matériel pornographique mettant en scène des enfants.

#### 412.33. La lutte contre la prostitution des mineurs.

La prostitution des enfants est désormais légalement prohibée. Avec la loi du mars 2002, non seulement c'est un délit que d'avoir des relations sexuelles contre des avantages avec un mineur, mais pour le mineur se prostituer est interdit et vaut d'être considéré comme en danger.

Rien ne démontre que depuis 2002 une réelle offensive ait été menée par les pouvoirs publics contre la prostitution des mineurs. On sait seulement que les prostituées majeures ou mineures, surtout étrangères se cachent.

Juan-Miguel PETIT rapporteur spécial de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU sur la vente d'enfant, la prostitution des enfants et la pornographie a pu porter un jugement très critique sur ce qui se fait en France. DEI-France a pu s'entretenir avec lui lors de son passage à Paris.

Ce document a servi de référence au Comité des Experts de l'ONU lors de son examen du deuxième rapport de la France

La loi du 18 mars 2003 dite de sécurité intérieure renforce encore la répression de la prostitution des mineurs : le client est puni de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Les peines sont portées à 5 ans et 75 000 euros si un contact a été établi par internet.

La loi du 9 mars 2004 étend le champ des infractions pénales au recours à la prostitution des mineurs (art. 706-47 CPP). Le délai de prescription des crimes sexuels tels que la prostitution est porté à 10 ans, ce délai ne commençant à courir qu'à la majorité de la victime.

**D'évidence notre droit est l'un des plus sévères d'Europe et les décisions judiciaires prononcées par nos juridictions sont des plus sévères. Le temps arrive de réaliser que cette stratégie ne saurait suffire !**

#### 412.34. La lutte contre la cyber-criminalité.

Par arrêté conjoint du 8 novembre 2001 la ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense et la ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes

handicapées, un site a été créé pour permettre aux internautes de faire connaître aux autorités les sites pédophiles qu'ils auraient pu repérer.

Ce site [www.internet-mineurs.gouv.fr](http://www.internet-mineurs.gouv.fr) est opérationnel.

Il nous a déjà été donné de vérifier qu'il correspondait à un besoin, les internautes cherchant à qui faire part de leurs doutes ou de leurs observations se retournaient vers les associations. Certaines ont dans ce domaine un rôle précieux à jouer ; elles continueront cependant dans leur créneau de compétence.

La question se pose aujourd'hui du contrôle des « salles de discussions pédophiles » comme il en existe beaucoup désormais. Jusqu'où les diffuseurs peuvent-ils exercer ces contrôles ? Ils le font, mais ils touchent leurs limites. Les moyens humains à y affecter sont élevés.<sup>22</sup>

On a vu supra que les peines à l'encontre des clients qui entraînent des enfants dans la prostitution sont portées par la loi du 18 mars 2003 dite de sécurité intérieure à 5 ans et 75 000 euros si un contact a été établi par internet.

Alors à la tête de France Télécom, Thierry Breton avait accepté en juillet 2004 de piloter le chantier de réflexion sur la lutte contre la cybercriminalité. .

Il ressort notamment de son rapport que la diffusion d'images de pédopornographie a augmenté de 24 % en 2004 (576 faits), après une hausse de 22,4 % en 2003. Mais, le nombre d'infractions commises et non portées à la connaissance des forces de l'ordre est «*particulièrement important*», reconnaît le rapport.

Pour mieux cerner l'ampleur du phénomène, il est préconiser d'affiner les statistiques. Des questions relatives à la cybercriminalité seront aussi introduites dans l'enquête de victimation conduite, en 2006, par l'Observatoire national de la délinquance.

#### **412.341. Le point juridique<sup>23</sup> : un sévère régime de sanctions mais peu adapté.**

Nos analyses du rapport 2002 semblent rester ici valables.

Au contraire de la télévision, de la radio, de la presse écrite et du cinéma, aucune disposition spécifique à l'internet ne règle la question de l'accès des mineurs à la pornographie. C'est pourquoi, un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 2 avril 2002, en condamnant à 30 000 € d'amende l'éditeur d'un site qui n'avait pas pris de « précautions utiles » pour bloquer aux mineurs l'accès à des contenus pornographiques, pourrait avoir des répercussions très importantes.

Les règles relatives à la diffusion de contenus pornographiques en ligne se fondent essentiellement sur le régime de sanctions de droit commun qui, bien que sévère, est pour le moins peu adapté, les mesures de prévention restant malgré tout marginales.

La répression de la diffusion de contenus pornographiques aux mineurs sur l'Internet se fonde sur l'article 227-24 du Code pénal, qui précise que « *le fait soit de fabriquer, de transporter, de*

<sup>22</sup> Voir le conflit chez MSN où les 60 bénévoles mobilisés ont démissionné devant l'insuffisance des moyens humains dégagés pour cette surveillance de tous les instants sur tous les salons de discussion ; *Le Monde*, 21 juin 2002.

<sup>23</sup> Cette analyse s'inspire de l'article publié par M<sup>e</sup> Jérôme Perlemuter, avocat à la Cour, *Journal du Net*, le 13 novembre 2002.

*diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support un message à caractère violent ou pornographique ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine, soit de faire commerce d'un tel message, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende lorsque ce message est susceptible d'être vu ou perçu par un mineur. »*

Un délit entendu donc de manière particulièrement large. Le fait réprimé par le Code pénal, ou élément matériel du délit, n'est donc pas la diffusion effective de contenus pornographiques à des mineurs, mais simplement le fait que le contenu puisse être perçu par ces mineurs. Il suffit en outre pour caractériser l'élément intentionnel du délit que l'agent ait « conscience de diffuser un message à caractère pornographique [...] susceptible d'être vu ou perçu par un mineur. »<sup>24</sup> Le délit est donc entendu de manière très large, tant en ce qui concerne l'élément matériel que l'élément intentionnel.

Cependant, le délit prévu à l'article 227-24 du Code pénal demeure peu adapté aux acteurs de l'Internet, tant il est délicat de déterminer l'auteur de l'infraction, entre l'hébergeur, l'auteur du contenu et l'éditeur. Il est acquis que la responsabilité des fournisseurs d'hébergement ne peut être recherchée que si ces derniers n'agissent pas promptement pour bloquer l'accès à un site sur ordre d'un juge. En d'autres termes, leur responsabilité ne pourra être que très rarement retenue. En revanche, l'auteur du contenu pourra être responsable, à moins que ce contenu ait été mis en ligne sans qu'il en ait connaissance, l'élément intentionnel faisant alors défaut. Le problème reste que l'auteur est souvent difficilement identifiable, de sorte qu'une injonction judiciaire sera nécessaire pour obtenir ses coordonnées auprès des prestataires techniques.

L'éditeur est quant à lui soumis à une obligation légale d'identification, mais la jurisprudence est divisée sur la question de sa responsabilité. Certains juges considèrent qu'il est responsable à raison du contrôle qu'il exerce sur le contenu diffusé<sup>25</sup>, tandis que d'autres lui appliquent le même régime que celui des prestataires techniques, c'est-à-dire l'article 43-8 de loi de 1986, excluant de facto sa responsabilité.<sup>26</sup> C'est pourquoi la décision de la Cour d'Appel de Paris du 2 avril 2002, qui énonce qu'une « obligation de précaution » pèse sur l'éditeur du site pourrait avoir une portée considérable si elle faisait jurisprudence, et cela d'autant plus qu'elle va dans le sens d'une plus grande prévention...

412.342. Des mesures de prévention à développer.

Le filtrage des contenus par le fournisseur d'accès. L'article 43-7 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée dispose que les fournisseurs d'accès sont tenus « d'une part, d'informer leurs abonnés de l'existence de moyens techniques permettant de restreindre l'accès à certains services ou de les sélectionner, d'autre part, de leur proposer au moins un de ces moyens. » La seule obligation des fournisseurs d'accès, non assortie de sanction, est donc d'informer et de mettre à disposition des moyens de filtrage. Le blocage effectif doit venir d'un tiers, les parents par exemple.

Les logiciels de filtrage empêchent l'accès au contenu, en fonction d'adresses URL et/ou de mots clés. On citera par exemple le logiciel développé par *l'Internet Content Rating Association*, qui fait intervenir l'éditeur de services (par l'établissement d'une fiche signalétique décrivant le

---

<sup>24</sup> Cour d'Appel de Paris, 14 décembre 1994.

<sup>25</sup> TGI Lyon, 28 mai 2002 ; TGI Toulouse, 5 juin 2002.

<sup>26</sup> TGI Paris, 18 février 2002.

contenu du site, à partir de mots clés standardisés), les parents ayant la charge de sélectionner les mots-clés.

L'obligation de précaution de l'éditeur du site. Dans sa décision du 2 avril 2002, la Cour d'Appel de Paris a condamné l'éditeur d'un site diffusant des contenus pornographiques malgré la mise en garde placée sur la page d'accueil du site et l'information relative à l'existence de logiciels de restriction d'accès. La Cour a en effet jugé que les contenus pornographiques « *étaient susceptibles d'être vus par toute personne ayant accès à l'Internet, y compris par les mineurs* ». Les juges ont considéré qu'une obligation de précaution pesait sur le diffuseur - non respectée en l'occurrence - et ont refusé de prendre en compte « une carence éventuelle des parents. »

La Cour n'a pas pour autant précisé quelles devaient être les « *précautions utiles*. » Il est permis de penser que les juges ont entendu faire peser sur l'éditeur du site l'obligation de mettre en place un contrôle effectif de l'âge des internautes. On se souviendra qu'en matière télématique, la jurisprudence avait déjà stigmatisé, pour certains services à destination des adultes, l'absence de contrôle de l'âge des utilisateurs.

La carence de règles spécifiques à l'Internet concernant la diffusion de contenus pornographiques et l'absence d'autorité de régulation (comme le CSA pour la télévision) ont amené la jurisprudence à rechercher la responsabilité des diffuseurs sur le fondement du Code pénal. Mais le chemin tracé par la Cour d'Appel de Paris, de même que l'édiction de règles - françaises ou européennes -, risque de se heurter au caractère transfrontalier de l'Internet. Non seulement la loi, mais également les éventuelles décisions des juridictions françaises, seront en effet difficilement applicables aux sites étrangers.

La conférence de la famille 2005 devait porter notamment sur ce sujet.

#### **En avril 2005 , le gouvernement recevant le rapport Breton a pris des engagements.**

Le premier ministre Dominique de Villepin a annoncé que les effectifs de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (Oclctic) doubleraient d'ici à 2008. Le nombre de « *cyberpatrouilleurs* » passerait de 300 à 600 en 2007.

Grâce à un article dans le projet de loi antiviolenances - nouvelle appellation du projet de la loi sur la prévention de la délinquance -, les policiers auront le droit d'« *entrer et participer aux échanges électroniques en ligne (...) éventuellement en se faisant passer pour mineur ou pour pédophile* ».

Le ministre de l'intérieur a encore annoncé la création d'une infraction spécifique « *relative aux propositions sexuelles adressées à des mineurs par Internet ou par SMS* ».

En outre, un « *centre national de signalement* », lieu unique de dénonciation des contenus illicites sur Internet, sera créé auprès de l'Oclctic. Et un « *certificat citoyen* » sera décerné aux fournisseurs d'accès en gage de leur engagement contre la cybercriminalité.

412-433. Un fichier national automatisé d'infractions sexuelles

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 (JO du 10) renforce la répression des infractions sexuelles

1° en autorisant l'officier de police judiciaire, agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire, à faire procéder sur toute personne contre laquelle il existe des indices graves ou concordants d'avoir commis un viol, une agression sexuelle ou une atteinte sexuelle, à un examen médical et à une prise de sang afin de déterminer si cette personne n'est pas atteinte d'une maladie sexuellement transmissible. A la demande de la victime ou lorsque son intérêt le justifie, cette opération peut être effectuée sans le consentement de l'intéressé sur instructions écrites du procureur de la République ou du juge d'instruction. Le résultat du dépistage est porté, dans les meilleurs délais et par l'intermédiaire d'un médecin, à la connaissance de la victime ou, si celle-ci est mineure, de ses représentants légaux. Le fait de refuser de se soumettre au dépistage est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 € d'amende (706-47-2 CPP).

2° en créant un fichier national automatisé d'infractions sexuelles.

Ce fichier référence pendant un délai de 20 à 30 ans l'identité et l'adresse des auteurs majeurs ou mineurs qui ont fait l'objet d'une décision de justice.

**Dépassant notre stricte approche du droit des enfants, constatons que ces fichiers quasiment inexpurgeables sont potentiellement préoccupants. Comme le démontrent le débat public sur la récidive la question posée à laquelle il est mal répondue est bien celle des réponses sociale, médicales et psychiatrique aux agresseurs sexuels.**

### **413. Les violences dans les institutions.**

Les cas de violences régulièrement mises en évidence dans des institutions dites de protection de l'enfance somme toute peu nombreux - trop nombreux quoi qu'il en soit -, ne doivent pas disqualifier notre dispositif de protection de l'enfance, administratif ou médico-social, ou les institutions éducatives. Encore faut-il des réactions administratives et judiciaires fermes ! Encore faut-il veiller à ce que ne soient pas réunies les conditions qui en facilitent l'apparition ! On sait que peuvent être mis en cause des dérapages institutionnels ou des dérapages personnels plus ou moins couverts par l'institution. Des inspections plus systématiques sont développées par la DAS et les DDASS. D'une manière générale les administrations laïques comme religieuses doivent être plus strictes dans leurs réactions.

**Le temps de l'évaluation de ce dispositif n'est pas encore venu, nous ne disposons que d'éléments trop partiels (voir ci-dessous); aussi DEI-France souhaite que le ministère des Affaires sociales ne rate pas le rendez-vous pour rendre compte de ses observations.**

#### **413.1. Les violences dans l'école. (Sur ce point, voir aussi ci-dessous le chapitre 514.)**

La violence à l'école, « *axe fort de la politique du ministre de l'Éducation nationale* », reste une préoccupation, y compris présidentielle

##### **413.11. La violence des jeunes sur les jeunes (cf. 514.535.)**

Les plans anti-violences succèdent aux plans anti-violences, même si le nouveau ministre de l'Éducation nationale se défend d'avoir avancé « un énième plan anti-violences ». Ils n'ont pas le temps d'être appliqué que déjà un nouveau leur succède. On ne sait plus très bien où sont les originalités d'un programme sur l'autre.

On s'interroge surtout sur leur efficacité et, partant, on se demande si l'angle d'attaque jusqu'ici privilégié est le bon. Ainsi un rapport remis en novembre 2002<sup>27</sup> à M. C. Bartolone, ministre de la Ville, avance l'idée que c'est moins l'existence d'un petit groupe dur de 5 à 10 élèves, comme cela est souvent énoncé, qui serait à l'origine des difficultés dans tel ou tel établissement que le fonctionnement lui-même de cet établissement.

Pour Éric Debarbieux, le fonctionnement de l'établissement contribuerait à la constitution de ces noyaux durs qui préoccupent les responsables. Il y aurait un véritable « effet établissement » qui, à conditions égales d'environnement, faciliterait ou non la cristallisation de la violence. Ce travail, sans nier les autres causes constitutives d'un climat de violence, a le mérite d'amener les institutions à s'interroger sur elles-mêmes. Il ne dit rien d'autre que ce que nous avançons de longue date, à savoir qu'à l'école, comme dans d'autres structures, tel type de fonctionnement - par exemple, un climat de dialogue, de prise en compte des personnes - peut canaliser les attitudes de révolte. Ainsi dans l'école, notre thèse est que le respect du droit, par exemple le décret de 1991 et ses circulaires d'application sur la liberté d'expression des élèves - pourrait singulièrement faire baisser la tension.

Pour ce qui est du cas particulier du bizutage, on renverra ici sur nos développements passés. Le sujet ne semble plus aujourd'hui aussi aigu qu'il a pu l'être. Sans doute du fait des mesures prises et du débat qui les a entourées. Voir cependant chapitre 514.535.1. ci-dessous.

#### **413.12. La sécurité des enfants dans les établissements scolaires ou à l'occasion d'activités scolaires (voir aussi 514.51.)**

Cette question n'a pas revêtu dans la dernière période l'acuité relevée précédemment autour de tel ou tel procès à sensation : la loi du 10 juillet 2000 (et sa circulaire d'application du 11 octobre 2000) sur les délits non intentionnels exige désormais un lien direct entre la faute et le dommage pour engager la responsabilité pénale.

Attention quand même à ne pas dormir sur ses deux oreilles : reste quand même punissable « celui qui aurait pu empêcher et dû empêcher la survenance du dommage mais qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'empêcher. » Il ne saurait être question d'échapper à la responsabilité personnelle ou institutionnelle pour faute volontaire.

Certains attendaient de cette loi qu'elle assure la sécurité juridique des enseignants.

Mission impossible. Par définition l'intervention judiciaire est aléatoire dans la mesure où dans chaque cas certains paramètres sont privilégiés.

A preuve les deux affaires qui ont défrayés la chronique chez les enseignants en 2002-2004.

L'affaire «Boubet », du nom d'un instituteur condamné à cinq mois d'emprisonnement avec sursis pour homicide involontaire, a laissé les enseignants désemparés face à l'exercice de leurs responsabilités. Alors qu'ils se croyaient à l'abri des risques de «judiciarisation excessive », la confirmation, le 2 décembre 2004 en appel, de la condamnation de M. Boubet les a plongés dans un sentiment d'insécurité. Les faits remontent au 20 décembre 1996. A la veille des vacances de Noël, au deuxième étage de l'école Victor-Hugo d'Épinay-sur-Seine (Seine-Saint-Denis), M.

---

<sup>27</sup> *Souffrances et violences à l'adolescence*, par Patrick Baudry, Catherine Blaya, Marie Choquet, Éric Debarbieux et Xavier Pommereau (ESF, Paris).

Boubet terminait les préparatifs une classe de neige. Pendant ce temps, ses élèves de CMI-CM2 écoutaient de la musique, dansaient ou faisaient des jeux de société. Sarah, 10 ans, avait quitté la table, où elle jouait aux échecs, puis pris une chaise pour monter sur le rebord de la fenêtre de laquelle elle était tombée. Considérant que M. Boubet «*connaissait la dangerosité liée à l'ouverture des fenêtres*» ; que la probabilité que les enfants s'assoient sur leur rebord «*était d'autant plus grande*» qu'ils avaient «*une liberté accrue*» dans la classe ce jour-là et que, préparant le départ en classe de neige, M. Boubet ne pouvait «*s'acquitter de son devoir de surveillance avec une vigilance équivalente à celle qui était habituellement la sienne*», la cour d'appel a conclu à une «*faute caractérisée*» de sa part.

Dans une affaire similaire, le 4 novembre 2003, le tribunal correctionnel de Paris a relaxé Astrid Gaultier, une institutrice poursuivie après la mort d'un élève de sa classe, en janvier 2001. L'élève, âgé de 10 ans, s'était tué en chutant d'une rampe d'escalier sur laquelle il glissait. L'institutrice l'avait laissé préparer un exposé dans la classe avec deux de ses camarades alors qu'elle-même descendait à la récréation.

Conclusion de M. La Fontaine qui défendait aussi Mme Gaultier «*Dans ce cas plus problématique, où l'enseignante n'était pas avec les élèves, elle est relaxée alors même que le parquet avait requis six mois d'emprisonnement avec sursis, tandis que M. Boubet est condamné alors que le ministère public avait demandé la relaxe*»<sup>28</sup> !

Dans ce domaine comme dans d'autres on retrouve bien le mythe d'une loi qui résoudrait tous les problèmes ! On ne peut pas à la fois revendiquer sa professionnalité et nier de devoir rendre des comptes sur d'éventuelles fautes qu'on aurait pu commettre. Reste que l'évaluation d'une faute n'est pas chose aisée. La tâche sera facilitée si des référentiels peuvent émerger.

Pas plus ne peut-on se retrancher derrière l'instruction administrative. Tout fonctionnaire doit savoir refuser l'ordre illégal ou dangereux, comme tout citoyen. Par exemple, laisser pratiquer le sport au prétexte que tant d'heures sont inscrites au programme, quand le panneau de basket est notoirement dangereux et menace de s'écrouler, est une faute pénale de mise en danger de la vie d'autrui. S'agissant de l'erreur, de la mauvaise appréciation, etc., le recours à la poursuite pénale peut être cantonné.

### **413.13. La violence à l'école**

413.131 La violence contre les enseignants. (cf. 514.533.)

Mesure controversée, les pouvoirs publics, soucieux de rassurer les personnels, ont fait une circonstance aggravante du fait de violenter en connaissance de cause un membre de la communauté éducative. En vérité, par-delà l'affichage, ces dispositions existaient déjà dans notre Code pénal, on s'est contenté d'augmenter les sanctions encourues.

Reste à voir si ces dispositions sont réellement mises en œuvre ou si tout simplement s'inscrivent dans le registre de l'affichage politique.

413.131 La violence contre les enfants : une première dans l'Éducation nationale

Une soixantaine de cas de brutalités ou de harcèlement physique psychologique commis par des enseignants ont été recensés dans écoles maternelles et élémentaires pendant l'année scolaire 2003-2004, selon un rapport de Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) publié sur le

<sup>28</sup> Le Monde 28 janvier 2005

site Internet du ministère en février 2005 <sup>29</sup> comme des élèves de 4 à 6 ans qui reçoivent de leur institutrice des fessées déculottées ; une enseignante qui scotche la bouche d'une élève de petite section de maternelle sujette à des vomissements. Des enfants régulièrement bâillonnés par un professeur des écoles qui ne supporte pas leurs bavardages... Dans l'académie d'Aix-Marseille, par exemple, une enseignante a été suspendue puis placée en congé longue maladie pour des faits de « *stigmatisation et de calomnie à l'encontre d'un enfant de 3 ans* ».

Dans le Pas-de-Calais, une enseignante de CE2 s'est fait rappeler les «*principes fondamentaux*» pour avoir insulté, tiré les cheveux et écrasé la craie sur le nez de plusieurs enfants. Dans la Drôme, deux filles et un garçon de 4 ans ont fait l'objet de maltraitements physiques et verbales de la part d'une enseignante. L'enseignante a été suspendue et une procédure pénale engagée.

Dans l'académie de Bordeaux,

Ce rapport avait été commandé en mars 2004 pour estimer l'ampleur des cas de maltraitance à l'école. Quelque mois plus tôt, en novembre 2003, la Défenseure des enfants, Claire Brisset, avait en effet alerté le ministère de l'éducation sur des témoignages dénonçant des comportements agressifs et humiliants de la part de maîtres et de maîtresses.

Il dresse, pour la première fois, un état des lieux des cas de maltraitements identifiées par l'éducation nationale. «*[Les cas signalés] pourraient apparaître comme peu significatifs eu égard aux 6 550 000 élèves en primaire et aux 338860 instituteurs ou professeurs des écoles, écrit l'auteur du rapport, Nicole Baldet. Ils traduisent probablement un aveu d'impuissance ou une faiblesse éducative de la part des auteurs des faits décrits et sans doute une formation initiale mal assimilée ou déficiente.* »

Le document décrit la nature des maltraitements et la réponse de l'institution à travers une liste d'exemples.

Une enseignante en petite section de maternelle, qui avait scotché la bouche d'une élève à la suite de vomissements, a été mise en congé d'office. A Créteil, une professeure de maternelle qui avait montré, au cours d'une récréation, à une enfant de 4 ans « *ce que ça fait d'être étranglée* », a reçu un avertissement et a accepté d'être mutée. A Limoges, un enseignant, auteur de violences sur un enfant de 2 ans, a été suspendu puis muté sur un poste en mi-temps thérapeutique.

Le rapport souligne la « *diversité des sanctions* » prononcées. « *Si la procédure pénale, hors abus sexuels caractérisés, aboutit le plus souvent à un classement sans suite, la procédure administrative se développe sur trois axes: un traitement "maladie" et congé longue durée; un traitement "sanction" (avertissement, blâme, mutation, mise à l'écart...); un traitement "rappel aux obligations professionnelles"»*

Le rapport rappelle que les châtiments corporels à l'école ont été interdits par une circulaire du ministre de l'instruction publique en 1887 (la Cour de cassation avait néanmoins toléré à l'époque un « *droit de correction* » dès lors que la santé de l'enfant n'était pas compromise). Et plus récemment une circulaire du 6 juin 1991, toujours en vigueur, a proscrit aux maîtres « *tout comportement, geste ou parole qui traduirait indifférence ou mépris à l'égard de l'élève ou de sa famille ou qui serait susceptible de blesser la sensibilité des enfants* ».

---

<sup>29</sup> Le Monde 22 février 2005

#### **413.2. Dans les institutions de protection de l'enfance.**

300 000 enfants sont privés de protection familiale directe, quelles qu'en soient les raisons, pour vivre dans des institutions publiques ou privées, sociales, sanitaires ou médico-sociales. Ces enfants souvent vulnérables ont droit à une vigilance contre toutes les formes de violence. Bref, ce doit être une obligation première que de bien protéger les enfants confiés à ces institutions contre les agressions externes ou internes.

Cette vigilance est d'autant plus nécessaire que la violence institutionnellement, y compris dans les institutions de protection de l'enfance, est désormais admise ;

On renverra au rapport 2002 pour les premières évaluations faites de la campagne déclenchée en 2001 contre ces violences institutionnelles.

Plus que des contrôles développés par l'IGAS, on peut - on doit attendre - de la dynamique insufflée par la loi médico-sociale de janvier 2002 que les équipes trouvent des alternatives aux violences et que celles-ci, si elles existent encore, soient très résiduelles et le faits de comportements isolés.

#### **413.3. L'Église de France a payé son écot.**

Donnons acte aux évêques de France qui ont su, pour la plupart, aborder frontalement la difficulté. Elle a désavoué ceux de ses prêtres mis en cause. Elle a osé aborder la question de la pédophilie et le débat sur la sexualité des prêtres se poursuit.

La mise en cause de religieux semble avoir décliné ces dernières années !

#### **414. La lutte contre la prostitution infantile et l'exploitation des enfants**

##### **414.1. De l'avis général la prostitution infantile a explosé en France, comme dans d'autres pays européens, en 2001.**

L'UNICEF évalue à 8 000 environ les mineurs se prostituant en France.

Vieille comme le monde, la prostitution et spécialement la prostitution des mineurs d'âge, était négligée ces dernières années par les pouvoirs publics. Certainement l'arrivée massive de jeunes personnes - filles et garçons venant de l'étranger - a ravivé un regard sur cette réalité. Ce sont notamment les jeunes roumains qui ont délaissé spectaculairement les horodateurs parisiens pour s'engager - certainement sur ordre des mafieux qui les gouvernent - dans la prostitution. Ces sont encore ces très jeunes filles venues d'Afrique ou encore des pays de l'Est qui sont victimes des pièges que leur ont tendus les proxénètes de leurs pays. Dire que les jeunes qui se prostituent viennent essentiellement de l'étranger ne veut pas dire qu'il n'y a pas de prostitution infantile d'origine française. On voit même régulièrement mis en évidence des faits de proxénétisme familial où des parents prostituent leurs enfants.

##### **414.2. L'exploitation au travail des enfants, forme d'esclavagisme moderne.**

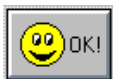
Nous rappelions en 2003 combien régulièrement l'opinion découvre que des jeunes femmes venues de l'étranger sont exploitées comme « bonnes à tout faire » dans les beaux quartiers par des

personnels diplomatiques (dans 20% des cas), mais le plus souvent par des français. Très exceptionnellement, des procès se déroulent et des sanctions tombent, souvent ridicules. 300 cas ont été répertoriés en 8 ans par le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)<sup>30</sup>. Ces situations sont à l'origine du remarquable et très remarqué rapport Lazerges-Vidalies du nom des parlementaires alors mobilisés.

Ces femmes étaient jusqu'ici d'abord considérées comme « hors la loi » plutôt que comme victimes. La situation des femmes exploitées par ces personnels diplomatiques est particulièrement préoccupante, car, en vertu de la Convention de Vienne, ces employeurs bénéficient d'une totale immunité pénale, civile et administrative ; leurs victimes ne peuvent prétendre à aucune indemnité. Depuis l'été 2000, le Quai d'Orsay conditionne la délivrance d'une carte de travail à un contrat de travail précis et à un entretien individuel afin de leur faire connaître leurs droits.

On verra ci-dessous - chapitre VI - que cette politique ne pourra être payante pour les mineurs concernés que si un véritable programme de réinsertion se met en place qui prévoit notamment un accueil sécurisé, une formation et un soutien psychologique.

Le Parlement a accentué la protection des mineurs exploités par les nouveaux esclavagistes



1° Il se préoccupe aussi de l'environnement matériel de l'enfant embauché. En effet, la criminalité organisée et internationale a jeté son dévolu sur les enfants, pour les prostituer ou pour les réduire à des conditions de travail proches de l'esclavage. Or, cette criminalité se caractérise notamment par des mauvais traitements surajoutés: logements ignobles, absence totale d'une rémunération quelconque ... C'est pourquoi les articles 36 et 38 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure (JO du 19), ont renforcé les sanctions pour absence de rémunération du travail ou pour conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité humaine, lorsque ces infractions sont commises aux dépens de mineurs (Code pénal, article 225-15-1).

2° Par ailleurs la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance a aggravé les sanctions contre l'employeur d'un mineur soumis à l'obligation scolaire. L'emploi dissimulé d'un mineur est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

#### **414.3. La lutte contre les enlèvements internationaux d'enfants.**

On se réjouira de l'amélioration de la lutte contre les enlèvements internationaux d'enfants que peuvent pratiquer dans le cadre de conflits intra-familiaux certains parents pour se les approprier et créer un rapport de forces avec l'autre parent.

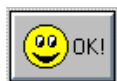
La protection de l'enfant contre un enlèvement commis par l'un de ses parents constitue sans aucun doute un moyen d'assurer la co-parentalité et le respect du droit de l'enfant à entretenir des relations avec ses deux parents. L'article 373-2-6 du Code civil donne désormais au juge des affaires familiales la possibilité d'ordonner l'inscription sur le passeport des parents de l'interdiction de sortie de l'enfant du territoire français sans autorisation de ses deux parents.

Les sanctions de la non-représentation d'enfant (art. 227-5 du Code pénal) et de la soustraction d'enfant (art. 227-7 du Code pénal) ont été aggravées en 2002 par l'article 227-9 passant de un

<sup>30</sup> *Le Monde*, 19 mai 2001.

an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende à trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende :

1. si l'enfant mineur est retenu au-delà de cinq jours sans que ceux qui ont le droit de réclamer de le représenter sachent où il se trouve ;
2. si l'enfant mineur est retenu indûment hors du territoire de la République.

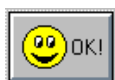


Ces dispositions contribuent également à renforcer la lutte contre les déplacements illicites d'enfants, d'autant que l'augmentation du *quantum* de la peine d'emprisonnement permet de placer l'auteur des faits en détention provisoire (art. 143-1 du Code pénal).

#### **414-4. Les disparitions d'enfants**

En janvier 2004 un rapport « Fugues, enlèvements, disparitions d'enfants » a été remis à leur demande au ministre de la famille et de la justice rédigé par le Directeur des affaires criminelles (M. Maurin) et le délégué interministériel à la famille (M. de Legge). Il fait suite à une commande passée en juin 2003.

Ses conclusions ne sont pas révolutionnaires », mais visent à remobiliser les différents pans de l'appareil d'Etat.



Parmi les déclinaisons, on saluera l'initiative des pouvoirs publics appuyés sur la Fondation pour l'Enfance de lancer un dispositif spécifique pour la recherches des enfants disparus.

#### **414-5. Les mariages forcés**

Les article 1, 6, 7 et 16 de la CUDH de 1948 sont les textes fondateurs de l'égalité des hommes et des femmes lors du mariage, donc de sa formation, et lors de sa dissolution.

Par la suite , la résolution 843 (IX) de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1954 puis la Convention de New York du 10 décembre 1962 sur le consentement au mariage ont invité les Etats à légiférer pour instaurer cette égalité et mettre fin aux discriminations subies par les femmes et aux mariages forcés.

La résolution 1997/24 du Conseil économique et social, en date du 21 juillet 1997, la décision 1997/108 de la Commission des droits de l'homme et les résolutions 1983/1, 1995/20, 1996/19 et E/CN.4/Sub.2/1997/L.15 de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, invitent les Etats à interdire les pratiques et rituels traditionnels et coutumiers en vue du mariage, c'est à dire aux rites et mutilations portant atteinte à la santé des femmes et à leurs droits à l'égalité.

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne déclarent que la violence sexiste et toutes les formes de harcèlement et d'exploitation sexuels, y compris celles imputables à un préjugé culturel, sont incompatibles avec la dignité et la valeur de la personne humaine, et soulignent qu'il faut s'employer à éliminer tous les conflits pouvant surgir entre les droits des femmes et les effets préjudiciables de certaines pratiques traditionnelles ou coutumières.

C'est sous l'impulsion de ces textes fondateurs que la France a agi, en créant, notamment le 21 juillet 2000, le Service des Droits des Femmes et de l'Égalité.

Celui-ci, indépendamment du changement de majorité politique a poursuivi ses actions d'information et de soutien politique et financier - selon les règles qui découlent des lois de décentralisation - des associations susceptibles de les mener.

L'action du Planning Familial est à ce titre exemplaire, mais de nombreuses organisations de femmes, mènent sur le terrain, au plus près des filles et des femmes, le travail d'information et d'éducation populaire à l'Égalité entre les hommes et les femmes et d'interpellation des pouvoirs publics, politiques, sociaux et judiciaires au sujet des cas de mariages forcés et de violences qu'elles découvrent. Ce travail est porté politiquement par le Service des Droits des Femmes et de l'Égalité chargé de la mise en œuvre de nos engagements internationaux à ce sujet, et financièrement par nos institutions décentralisées (régions, conseils généraux et collectivités locales).

Selon une estimation du Haut Conseil à l'Intégration, environ 70 000 adolescentes âgées de 10 à 18 ans sont mariées de force ou risquent de l'être. Ces chiffres n'évaluent pas le nombre de garçons concernés, bien qu'ils soient aussi victimes, à une moindre échelle. Ces pratiques, qui favorisent les relations sexuelles non consenties, entraînent des dépressions, des grossesses non désirées, des violences physiques, souvent liées à des séquestrations, et psychologiques. Quand les jeunes filles s'y soustraient, se posent de surcroît des problèmes de rupture familiale, de détresse affective et sociale.

Plusieurs organisations comme le Collectif national pour le droit des femmes, le Secours populaire français, la Coordination féministe laïque et « Ni putes, ni soumises » développent des initiatives pour combattre cet état de fait.<sup>31</sup>

Les pouvoirs publics conscients ont instauré un groupe de travail sur les violences envers les femmes issues de l'immigration.<sup>32</sup>

La difficulté tient déjà en ce que les jeunes filles ou jeunes femmes refusent généralement - à quelques cas près fort médiatisés - de porter plainte contre leur famille.

Il faut pouvoir les mettre à l'abri et pour cela disposer de possibilités d'accueil s'inscrivant sur la durée. Les places en CHRS sont comptées et peuvent aussi être mal vécues par les intéressés. Le Planning essaie de s'appuyer sur un réseau de familles d'accueil bénévoles comme dans l'Hérault.

On peut aussi songer à refuser l'enregistrement des mariages contractés à l'étranger.

L'une des solutions serait le relèvement à 18 ans de l'âge légal du mariage des jeunes filles pour protéger les mineurs forcées par leurs parents de contracter mariage.

Le 9 mars 2005 Mme Nicole Borvo et le groupe communiste du Sénat ont déposé une proposition de loi visant à égaliser l'âge du mariage des filles et des garçons pour lutter contre les mariages

---

<sup>31</sup> ASH du 12 novembre 2004

<sup>32</sup> ASH 11 juin 2004

forcés. Elle suit en cela la recommandation de ..... 1994 du Comité des droits de l'enfant de Genève.

**DEI-France soutient cette démarche et appelle à l'harmonisation des âges des mariages des garçons et des filles**

## **42. La réponse à la jeunesse délinquante.**

Chacun aura observé que le grand fléau social qu'était la délinquance en général et la délinquance des jeunes en particulier durant la pré campagne et la campagne électorale de 2002 a été ravalé au rang de problème préoccupant certes, mais dépassé par ces trois priorités nationales énoncées par le président de la République le 14 juillet 2002 : le cancer, le handicap et les accidents de la circulation !

Les lampions électoraux éteints, la médiatisation extrême s'est donc évanouie. La nouvelle majorité s'est mise au travail sur le plan législatif et il n'est pas exagéré de dire que des mutations profondes ont été introduites dans la justice française.

La loi du 9 septembre 2002 dite Perben I est entrée en vigueur bientôt suivie par la loi du 9 mars 2004 sur la grand criminalité dite Perben II. Entre-temps a été votée la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure avec son lot de mesures concernant également les mineurs ( notamment la prise d'empreintes génétiques)

L'ordonnance du 2 février 1945, source disait-on pendant la campagne électorale de tous nos maux, n'a pas été abrogée. Pour autant, les dispositions juridiques introduites dans la loi sont loin d'être neutres. Elles sont même révélatrices d'une méfiance anti-juges des enfants.

Dans le même temps le gouvernement développe à travers les CEF et son plan de construction d'« écoles-prisons » une réponse éducative qui est au cœur de sa réponse à la délinquance des jeunes.

Le paradoxe est que cette « machine » renforcée n'a pas produit une augmentation des incarcérations comme on pouvait le craindre et comme certains y appelaient : le nombre de mineurs détenus a même diminué.

La Chancellerie a rendu public le 9 septembre 2004 un bilan des effets de la loi du 9 septembre 2002. La justice y est présentée comme « plus présente, plus réactive, plus cohérente » et marquée par une diminution de 30% en deux ans du nombre de mineurs incarcérés. On met aussi l'accent sur la baisse toute relative de la délinquance des jeunes.

Qui se plaindra du moindre recours à l'incarcération ? On met ce résultat sur les CEF ; l'observation ou plus exactement le rappel que la délinquance observée - dont nul ne connaît réellement son lien avec la délinquance réelle - des jeunes baisse depuis 2000 !

## **Observations et Recommandations du Comité des Experts du 6 juin 2004**

### **La justice pour mineurs**

58. Le Comité réaffirme sa préoccupation concernant la législation et la pratique dans le domaine de la justice pour mineurs, s'agissant en particulier de la loi n 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice et de la loi n 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui tendent à préférer les mesures répressives aux mesures pédagogiques. Les dispositions de ces textes législatifs permettent de prolonger jusqu'à quatre jours la détention de suspects mineurs en garde à vue, et autorisent la police à détenir des enfants âgés de 10 à 13 ans jusqu'à 24 heures. Le Comité note également les préoccupations exprimées par le défenseur des enfants en ce qui concerne la possibilité de transférer la responsabilité de la protection des enfants en danger aux autorités administratives, ne laissant plus aux autorités judiciaires que les fonctions répressives. Le Comité partage les préoccupations exprimées par le défenseur des enfants en ce qui concerne l'augmentation de la population carcérale de mineurs et la détérioration des conditions carcérales qui en résulte. En outre, les effets de l'introduction d'établissements d'enseignement fermés n'apparaissent pas encore clairement.

59. Le Comité réitère sa précédente recommandation visant à ce que l'État partie:

a) Veille à l'application intégrale des normes relatives à la justice pour mineurs et, en particulier, des articles 37, 39 et 40 de la Convention, ainsi que de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing) et des Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyadh), compte tenu également du débat général que le Comité a consacré à l'administration de la justice pour mineurs;

b) Ne recoure à la détention, y compris la détention préventive, qu'en dernier ressort, pour la durée la plus courte possible, et veille à ce que les mineurs soient séparés des adultes;

c) Examine sa législation nationale pour veiller à ce que les mesures répressives soient prises uniquement par les autorités judiciaires, avec les garanties d'une procédure régulière et de l'accès à l'aide juridique;

d) Compte tenu de l'article 39 de la Convention, prenne les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation et la réinsertion sociale des enfants qui ont eu maille à partir avec la justice pour mineurs, notamment en prévoyant un enseignement approprié et un système de contrôle adéquat pour faciliter cette réinsertion;

e) Mettre l'accent sur la prévention, notamment en renforçant le rôle de la famille et de la collectivité, afin de contribuer à éliminer les causes sociales de problèmes tels que la délinquance, la criminalité et la toxicomanie.

## **421. Les réalités statistiques ...**

...toujours aussi difficiles à saisir du fait de leur faible fiabilité.

Quand on parle de la délinquance juvénile, trois précautions sont à prendre, pour ne pas dire trois amalgames sont à combattre que l'on retrouve régulièrement dans le propos politiques et journalistiques

1° La confusion entre les données policières, sinon judiciaires, récoltées et la réalité du fait de la

2

## délinquance

Nous ne reprendrons pas ici la démonstration faite dans notre rapport 2001 (chapitre IV) sur la réalité des données policières et judiciaires dont nous disposons. Nos analyses sont reprises y compris par ceux des chercheurs qui produisent ces chiffres et analyses. Ainsi Alain Bauer, directeur de l'Observatoire national sur la délinquance (OND)<sup>o</sup> insiste pour dire que les chiffres traduisent des observations policières, et rien d'autre.

Nous nous calerons sur ces constats qui restent en tous points valables<sup>33</sup> pour rappeler que tous les spécialistes s'accordent à affirmer que les données policières traduisent avant tout la réalité du travail policier et en quantité et en efficacité. Ce qui était valable avant avril 2002 le reste aujourd'hui.

Personne ne connaît dans ce pays la réalité de la délinquance. Seules des évolutions peuvent émerger.

### 2° La confusion entre jeunes et mineurs

Elle est courante ; on doit la refuser. La jeunesse court de 7 à 77 ans pour Tintin et, plus sérieusement, pour les sociologues, de 15 à 26 ans. La référence à la minorité est en revanche un critère objectif car juridique : on parle d'actes commis par des personnes de moins de 18 ans le jour des faits reprochés !

### 3° La confusion entre violence et délinquance des jeunes

Elle est régulièrement commise sans doute sous l'influence de certains faits qui choquent comme les agressions sexuelles ou les vols à l'arraché de sacs à main de femmes ou de téléphones. Des premières pages comme celle de Libération du 10 février 2005 n'y contribuent pas peu !

Ces confusions doivent être combattues partout et sans relâche tellement elles polluent le débat et débouchent systématiquement sur des réponses inadaptées.

### Baisse de la délinquance depuis 2002 ou baisse de l'activité policière ?

Aucun observateur sérieux ne peut croire le discours du ministre de l'Intérieur lorsqu'il affirme une baisse de la délinquance en générale et de la délinquance juvénile en particulier intervenue depuis le changement de gouvernement en 2002. Sans nier que la plus grande présence policière dans les rues a nécessairement rendu plus difficiles nombre de passages à l'acte - on sait l'influence du plan Vigipirate sur la délinquance constatée - on affirmera que la baisse statistique de la délinquance traduit plus une moindre activité policière qu'autre chose ! Chacun sait que des mains-courantes à la place de procès verbaux dûment enregistrés font fléchir les statistiques !

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mineurs mis en cause	101 631	98 864	92 912	109 338	126 233	143 824	154 437
Part dans total personnes mises en cause	13.2 %	13.9%	13.5%	14.1%	15.9%	17.9%	19.4%
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004

<sup>33</sup> Le Monde, 6 novembre 2001, « Les méthodes de recueil des statistiques de la délinquance ».

Mineurs mis en cause	171 787	170 787	175 256	177 017	162 502	165 550	179 761
Part dans total personnes mises en cause	21,8%	21,3%	21%	21,18			
<p>NB. Les personnes mises en cause, celles contre lesquelles ont été réunies des « indices graves et concordants » permettant d'entraîner des poursuites pénales, ne sont pas des personnes nécessairement coupables. On ne dénombre que celles qui ont été entendues sur procès-verbal.</p> <p>Source : Statistiques cumulées de l'Intérieur et la Défense.</p>							

Si l'augmentation en valeur absolue de la délinquance des jeunes révélée comme celle des majeurs est une réalité, il est intéressant de savoir si elle augmente plus que celle des majeurs comme il est souvent avancé.

On observera que la proportion des mineurs mis en cause baisse à partir de 1999. Quand on entre dans le détail - le rapport de l'OND de 2004 - on retrouve confirmation de cette tendance : par exemple pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique on passe de 21,2% en 1999 à 19 % en 2003 et en valeur absolue n'a pas augmenté en 2003 pour la première fois depuis 1996 ! « entre 2000 et 2003, (...) la hausse pour les majeurs est bien plus forte que pour les mineurs, respectivement 26% et 5% ». <sup>34</sup>

On trouve des affirmations surprenantes sur le site du ministère de l'intérieur au regard du discours officiel :

« Les mineurs mis en cause (177.017 personnes) est en hausse de + 1 % par rapport à l'année 2000. Leur part dans le total des mis en cause augmente même légèrement : elle s'établit à 21,18 % en 2001 (contre 21,00 % en 2000).

Par ailleurs, on relève que la part des mineurs dans le total des mis en cause pour des faits de délinquance de voie publique est en augmentation et atteint 36,13 % en 2001.

Les estimations établies par tranches d'âge par la police révèlent que « le nombre des mineurs mis en cause entre 15 et 17 ans diminue et que celui des 13-15 ans reste stable ». <sup>35</sup>

Rappel : La population mineure représente désormais 8,% de la population française.

Il n'est pas question de nier la réalité de la délinquance ni de la part qu'y prennent les mineurs d'âge. Il n'est même pas question de nier qu'en pourcentage leur importance s'est accrue sur dix ou quinze ans notamment dans ce que l'on appelle la délinquance de rue et les violences sexuelles (un quart des mis en cause). Il est certain que le chiffre noir de cette délinquance comme de celle des majeurs est important.

Le gouvernement Jospin avait, le 25 juin 2001, donné une mission sur ce sujet aux députés Caresche et Pandraud afin « d'élaborer un nouvel instrument statistique de mesure de l'insécurité ». M. Sarkozy a annoncé le 15 janvier 2003 que l'Institut des Hautes Études de la Sécurité intérieure (IHESI) se verrait confier le rôle de bâtir en son sein cet instrument de mesure. Nous préconisons une telle décision comme l'une des possibilités offertes <sup>36</sup>. Il est même prévu de transformer l'IHESI, service du ministère, en établissement public piloté par un conseil d'administration. Dont acte !

L'Observatoire national de la délinquance a donc été créé et a commencé ses travaux.

<sup>34</sup> Rapport OND page 8

<sup>35</sup> <http://demlib.com/sec/edi/cc/art/cinsec2001.htm>

<sup>36</sup> *Le Figaro*, 14 janvier 2003.

Plus que jamais, DEI-France maintient son exigence d'un instrument de mesure le plus fiable possible permettant de disposer de données partagées par tous les acteurs politiques et sociaux. Après, chacun en tirera les conséquences qu'il voudra au regard de sa philosophie politique. Mais il n'est pas sain que nous nous bagarrions en permanence sur l'évaluation quantitative d'un phénomène que nous entendons traiter démocratiquement.

DEI-France prend acte du mandat donné à l'IHESI de se doter d'une démarche permettant de disposer chaque année des données vérifiées et des analyses comparatives sur les phénomènes dit d'insécurité. DEI-France attend que les conditions soient réunies pour que l'IHESI et ses succédanés soient un organisme indépendant de la puissance publique offrant à tous les acteurs du champ social les garanties indispensables.

### **Baisse de la délinquance chez les 13-15 ans, selon une étude à Grenoble**

Grenoble, 1 déc 2004 (AFP) - Une étude approfondie sur la délinquance des jeunes, réalisée en 2003 dans l'agglomération grenobloise, fait apparaître une baisse du nombre des délits commis par les 13-15 ans, selon une copie obtenue par l'AFP.

L'étude, intitulée "la délinquance auto-déclarée des jeunes judiciairisés et d'un échantillon de 13 à 19 ans", dirigée par Sébastien Roché, directeur de recherche au CNRS et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, a été menée dans des centres d'accueil de jeunes délinquants et dans des lycées.

Quatre-vingt treize jeunes délinquants et mille six cent jeunes, inconnus de la justice ou de la police, représentant 7% des jeunes résidant dans l'agglomération grenobloise et choisis de façon aléatoire, ont été interrogés selon un questionnaire unique par des enquêteurs. On leur a notamment demandé s'il avaient commis des vols ou des déprédations, consommé de la drogue ou agressé des personnes.

"C'est l'échantillonnage le plus rigoureux possible", souligne M. Roché, dont les travaux font autorité dans la police. Elle a été financée par les ministères de la Justice, des Transports et la Caisse nationale des allocations familiales.

Selon cette étude, on note, entre 1999 et 2003, une baisse de la délinquance de 3% parmi les 13-19 ans. Cette diminution est essentiellement enregistrée chez les 13 à 15 ans, les délits restant stables dans les autres tranches d'âge. "Il semblerait qu'il y ait chez les plus jeunes une meilleure perception de l'autorité, police et justice, un phénomène très important car ceux qui ont une idée négative de l'autorité ne respectent pas les règles", explique Sébastien Roché.

**421. La loi de programmation sur la justice du 9 septembre 2002 et la loi 9 mars 2004 ont accentué des tendances lourdes de la justice moderne : intervenir systématiquement, juger vite et mettre en œuvre des mesures.**

Ces textes ne sont pas « sans saveur et sans odeur ».

C'est la grande force et la grande perversité de ces lois dites Perben que de n'avoir pas voulu être révolutionnaires. On a joué avec prudence et on pourra demain accuser les juges de tout ce qui pourra subvenir de négatif ! On pourra toujours affirmer la main sur le cœur que l'on n'a pas mis à bas le dispositif de 1945 ! On maintient formellement une justice d'exception, une justice appuyée sur le travail social qui se donne du temps pour transformer l'individu. Finalement une approche délibérément positive et constructive démontrerait que la représentation nationale a encore confiance en sa justice des mineurs ! Le juge des enfants est même remis en selle sur la détention des mineurs quand la loi sur la « présomption d'innocence » l'avait marginalisée ; en

revanche, si ses compétences ont été accrues pour la mise en œuvre et la surveillance des sursis avec mise à l'épreuve, il n'est pas devenu à part entière juge de l'application des peines. De là à dire que «tout baigne » ?

Ces lois doivent être mises en perspective avec la loi sur la sécurité intérieure votée postérieurement avec 150 nouvelles incriminations dont plusieurs concernent les enfants et les jeunes, avec de nombreuses dispositions concernant les contrôles d'identité, la garde à vue et les actions engagées pour se doter de centres pénitentiaires d'un nouveau style.

Première conclusion évidente : la défiance à l'égard des juges des enfants est évidente - on introduit une obligation pour le juge des enfants de saisir le tribunal pour enfants alors même que le travail éducatif aura été positif - et le procureur de la République devient plus que jamais le personnage clé de la réponse judiciaire à la délinquance :

- par le recours à la troisième voie pour les primo-délinquants et tout mineur délinquant ;
- par la procédure à délai rapproché ;
- par le fait de devenir destinataire obligé de tous les rapports d'exécution des sursis avec mise à l'épreuve ou des TIG pour se prononcer sur une demande de révocation.

#### 421.1. Les caractéristiques de la justice des mineurs moderne

<b>Activités pénales des parquets des mineurs en 2003</b>	
Affaires traitées	165 550
Affaires non poursuivables	25 030
Affaires poursuivables	140 520
Poursuites	57 763
Devant le juge des enfants	55 432
Devant le juge d'instruction	2 331
Alternatives aux poursuites	55 074
Taux de réponse pénale %	72,3
Classement sans suite	27 683
Source : M. Justice. Infostat	

- On classe moins que par le passé : 25 030 affaires ne sont pas poursuivables (manque de preuve, etc.) et dans 27 683 affaires le parquet estime inopportun de poursuivre
- Le classement est de plus en plus souvent une mesure positive avec des conditions posées aux jeunes : on parle d'alternatives aux poursuites : 55 074 pour 57 763 poursuites
- Dans 58% des cas des mineurs sont poursuivis selon des procédures rapides qui garantissent au parquet une intervention du juge
- Les condamnations restent majoritairement des mesures éducatives, mais de plus en plus fréquemment des peines (43%) : l'exceptionnel au sens de l'article 2 de l'ordonnance de 1945 est devenu banal !

<b>Les mesures</b>	Nombre	%
Mesures présentencielles .....	24761	100,0
Investigation (ES, IDE, expertise)	6779	27,4
Placement, LSP, réparation ...." .....	13691	55,3
Détention provisoire, contrôle judiciaire.	4291	17,3

Décisions définitives .....	74139	100,0
Mesures éducatives.....	41888	56,5
Admonestation.....	24737	33,4
Remise à parent.....	6861	9,3
Liberté surveillée .....	3990	5,4
Réparation .....	2969	4,0
Dispense de mesure..	1658	2,2
Protection judiciaire.....	1060	1,4
Placement(y en centre fermé).	613	0,8
Sanctions éducatives .....	331	0,4
Peines .....	31920	43,1
Empr. au moins en partie ferme.	7043	9,5
Empr. avec sursis total simple...	9965	13,4
Empr. avec SME .....	5118	,6,9
Empr. avec sursis TIG .....	978	1,3
Amende .....	6226	8,4
TIG.....	2590	3,5

□ Le juge des enfants comme la PJJ doit se recentrer sur le pénal : il devient même le juge de l'application des peines des jeunes détenus

#### **421.2. Perben I (loi du 9 septembre 2002) et Perben II (loi du 9 mars 2004), textes de tous les dangers ?**

Allait-on découvrir un champ de ruines, alors que l'enjeu était, voici encore quelques mois, de trouver les hommes et les femmes capables d'accueillir et de vivre avec ces jeunes trop souvent violents certes, car trop souvent privés de relations vraies avec des adultes, sans espoir de profiter d'un ascenseur social en panne de longue date ? L'ordonnance du 2 février 1945 n'a pas été abrogée par ce jeu de lois consécutives, mais les tendances lourdes modernes ont été accentuées. La justice des mineurs conserve quelques spécificités, mais on n'est plus loin de l'os : on est plus proche du réactif que de l'éducatif ! On veut une repose immédiate en terme d'ordre public, donc on incline vers une mise rapide hors du circuit en mobilisant des lieux spécifiques.

La loi du 9 septembre 2002 complétée par celle du 9 mars 2004 a eu le souci de durcir le régime judiciaire des mineurs. Pour autant, l'architecture générale de l'ordonnance du 2 février 1945 reste sur pied et donc la priorité éducative énoncée dans l'article 2.

L'encre de ces lois est à peine sèche et la mise en application à peine ébauchée - le juge des enfants est devenu JAP en milieu carcéral au 1<sup>er</sup> janvier 2005 - que d'autres se profilent. Ainsi le président du TGI de Paris dans un rapport remis le 6 septembre 2004 au Garde des sceaux suggère que le juge des enfants en cabinet puisse prononcer des peines pour les 13-18 ans sur les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe ou pour les délits qui sont jugés à juge unique pour les majeurs.<sup>37</sup>

#### **421.21. Des peines dès 10 ans.**

<sup>37</sup> ASH 17 septembre 2004. Rapport disponible sur [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

Avec les sanctions éducatives introduites à partir de 10 ans, la loi du 9 septembre 2002 a pris le contre-pied de la CIDE qui, dans ses articles 37 et 40, invite à développer des réponses non judiciaires à l'égard des enfants dits « déviants ».

On n'a pas encore les moyens de dire en 2005 si cette nouvelle disposition a pris et a été d'une efficacité quelconque.

Les stages de formation civique n'ont pas encore réellement pris leur envol. Le décret les réglementant date du 9 janvier 2004 et la circulaire d'application du 27 septembre 2004<sup>38</sup>. On sait que les stages sont élaborés sous le contrôle d'un service du secteur public de la PJJ. Ils doivent se mettre en place dans le premier semestre 2005.

En 2003, 331 sanctions éducatives ont été prononcées, essentiellement des mesures de réparation (225) et de façon marginale des interdiction de fréquenter telle personne ou de paraître dans tel lieu, mais on ne sait pas celles qui visent les 10-13 ans.

#### **421.22. La garde à vue est facilitée.**

**La loi de 2002 avait accru les délais de rétention des enfants de 10 à 13 ans. La loi de 2004 s'attache à la garde à vue des plus de 13 ans.**

Le nouveau titre du Code de procédure pénale contenant les "*dispositions relatives à la lutte contre les formes nouvelles de délinquance et de criminalité*" prévoit le prolongement de la garde à vue jusqu'à 96 heures, sur simple décision du Procureur de la République, lorsque les personnes retenues sont poursuivies pour des crimes et délits "*en bande organisée*" ou les infractions relatives aux stupéfiants<sup>39</sup>. Ces dispositions sont applicables aux mineurs de plus de seize ans et ne prévoient aucun traitement particulier à leur égard, hormis l'entretien avec un avocat avant la soixante-douzième heure. Ainsi, un adolescent surpris à consommer du cannabis est désormais susceptible d'être privé de liberté durant quatre jours sans avoir rencontré un juge puisque "*la détention, l'offre, la cession, l'acquisition ou l'emploi illicites de stupéfiants*"<sup>40</sup> sont inclus dans les "*nouvelles formes de criminalité*" visées par la loi Perben. On peut franchement s'interroger si, dans l'esprit de la CIDE, il s'agit bien d'une des "*mesures appropriées, (...) , pour protéger les enfants contre l'usage illicite de stupéfiants*"<sup>41</sup>.

On doit bien constater que, pour critiquables qu'elle soient déjà au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>42</sup>, les dispositions prolongeant la garde à vue constituent un recul par rapport à la garantie accordée par la CIDE à tout enfant poursuivi pour que "*sa cause*

<sup>38</sup> ASH 1<sup>er</sup> octobre 2004. Présentation détaillée dans les ASH du 3 décembre 2004

<sup>39</sup> Art. 706-88 du Code de procédure pénale et 4.VII de l'ordonnance du 2 février 1945, introduits par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004. Il ne s'agit pas que des infractions les plus graves, comme celles liées aux actes de terrorisme, les actes de barbarie, le grand banditisme, le viol ou le proxénétisme, mais également le vol commis en bande ou encore le fait d'avoir facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire. La liste établie par l'art. 706-73 du Code de procédure pénale, auquel il est fait référence, y ajoute l'association de malfaiteur formée en vue de la préparation de d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement, autant dire les deux tiers sinon les trois quarts des infractions mentionnées dans le Code pénal.

<sup>40</sup> Art. 222-37 du Code pénal, prévu dans la liste précitée.

<sup>41</sup> CIDE, art. 33.

<sup>42</sup> Art. 5, 3: "*Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires...*"

*soit entendue sans retard par une autorité ou une instance judiciaire compétentes, indépendantes et impartiales*<sup>43</sup>.

Bien plus encore, on doit s'interroger sur la conformité des modifications introduites par la loi du 9 septembre 2002 dite "*d'orientation et de programmation de la justice*"<sup>44</sup> introduisant une disposition permettant la rétention pendant 24 heures d'enfants âgés de 10 à 13 ans soupçonnés d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins 5 ans d'emprisonnement. Si cette possibilité existait déjà dans la législation précédente, elle se limitait à 20 heures de garde à vue pour des soupçons de commission d'infraction punies de 7 ans d'emprisonnement. La loi nouvelle, tout comme la modification introduite en 1994, doivent bien être considérées comme une aggravation par rapport aux objectifs affirmés de la CIDE relatifs à la brièveté de la détention des mineurs et la fixation d'un âge minimum pour la responsabilité pénale<sup>45</sup>.

#### **421.23. La possibilité de placer en détention provisoire des mineurs de 16 ans pour des faits délictuels**

Si la possibilité de placer un mineur sous contrôle judiciaire a été étendue (art. 10-2 ord. 1945), le fait pour les moins de 16 ans, auteurs de faits simplement délictueux de devoir passer par un centre éducatif fermé, est un verrou indéniable.

Reste que cette incarcération n'a rien d'obligatoire et que la plupart du temps les mineurs n'ont pas été incarcérés pour des fugues à partir du CEF.

#### **421.24. La comparution à délai rapproché devant le tribunal pour enfants sur l'initiative du parquet s'ajoute à la COPJ pour juger vite**

Le risque était réel de voir les parquets user sinon abuser de cette procédure nouvelle avec le souci d'obtenir une condamnation pénale rapide et ferme sous-entendu une peine de prison ferme.

Toutes causes confondues, au plan national, on n'en est pas là et on s'en réjouira. La tendance est déjà au renvoi des mesures éducatives à la contrainte du tribunal pour enfants sous le couvert d'un contrôle judiciaire. Une pratique systématique du jugement devant le tribunal pour enfants à délai rapproché conduirait à scier la branche de l'action éducative sur laquelle la justice des mineurs est assise sans compter le risque tout court d'erreur judiciaire quand l'instruction est réduite à sa plus simple expression : l'audience.

En 2003, 58% des mineurs poursuivis le sont désormais selon une procédure rapide.

8 755 mineurs ont été déférés c'est-à-dire présentés à un juge au sortir de leur garde à vue sur ordre du parquet et 859 ont fait l'objet d'une procédure à délai rapproché, soit par une requête

<sup>43</sup> CIDE, art. 40, 2, III: "*les États parties veillent en particulier... 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*".

<sup>44</sup> Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, art. 16.

<sup>45</sup> CIDE, art. 37, b et 40, 3: "*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*".

avec réquisitions de délai rapproché (dans un délai inférieur à trois mois), soit par une saisine directe du tribunal pour jugement à délai rapproché - Perben I).

En outre 7 278 mineurs ont été visés par une COPJ pour jugement et 29 031 saisine pour mise en examen. La requête classique au juge des enfants qui fixera la date de la convocation n'a été utilisée que pour 29 128 mineurs.

Il est donc évident qu'aujourd'hui on attend des réponses judiciaires sinon éducatives qu'elles éradiquent au plus court la délinquance des jeunes... Plus question « de donner du temps au temps ». Si les premières mesures d'avertissement ne paient pas ou si le travail social engagé semble patiner il faut en passer au plus vite à des mesures plus contraignantes. C'est dans ce cadre là qu'on retrouvera éventuellement de l'éducatif

**421.25. L'ouverture de « centres éducatifs ouverts, mais juridiquement fermés »... (art. 10-2 de l'ord. de 1945).**

Au centre des propositions innovantes avancées par la majorité issue des élections de 2002 ce programme de centres éducatifs qualifiés de fermés continue à jouer le trompe-l'œil.

#### Sur la nature de ces structures

On annonçait des structures fermées. Fort heureusement, elles ne le sont que virtuellement : la contrainte existe moins par les barreaux -quoique ! - que dans la crainte d'être incarcéré en cas de fugue. En vérité ces structures sont censées attendre l'ouverture, c'est le cas de le dire ,des établissements pénitentiaires d'un nouveau style pour mineurs programmées pour 2005-2007.

Officiellement, il s'agissait de s'attaquer à certaines formes de délinquance en éloignant le mineur de son milieu et tenter de le "restructurer" par "*des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité*"<sup>46</sup>. La loi instaure un suivi... fort suivi, au point que

#### **Attention à l'arbitraire**

la mesure, dans son application concrète, ressemble comme une petite sœur au placement en maison de correction qu'on croyait relégué aux poubelles de l'Histoire : accès filtré, surveillance par caméras, hauts murs d'enceinte, visites contrôlées, chambres fouillées, mineurs qui ne sont pas lâchés d'une semelle... Bien analysée, la situation dans laquelle les mineurs sont placés s'appelle tout simplement de la détention arbitraire si un jeune qui le souhaite ne peut pas quitter cette structure par la porte, quitte à rendre des comptes à la justice. Ceux - personnes physiques et morales, professionnels et administrateurs - qui participent de cette pratique s'exposent à des poursuites pénales<sup>47</sup>.

Il fallait déjà montrer à l'opinion qu'on agissait fort et vite conformément aux promesses électorales. D'où la création des Centres éducatifs fermés au plus tôt en attendant les prisons-écoles pour la fin de la législature ! Au risque de tordre les mots. Au risque aussi des retours de bâtons comme durant l'été 2003 quand des jeunes confiés à telle ou telle institution ouverte ne manquèrent pas de fuguer. Fuguer ou s'évader ? Les mots retrouvaient du sens. Et le ministre de

<sup>46</sup> Article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945, modifié par la loi 2002-1138 du 2 septembre 2002, art. 22. <sup>47</sup> Voir article "Centres éducatifs fermés: les serrures sont grippées", RAJS n° 231, janvier 2004, pp. 37-41.

la justice d'expliquer qu'il ne pouvait pas s'agir d'évasion puisque ces structures fermées ne l'étaient pas, mais qu'on ne manquerait pas de renforcer les dispositifs de surveillance (hauts murs, fossés, caméras, gardes et chiens dressés, etc.) .... Dur de promettre n'importe quoi en campagne électorale.

Le législateur de 2002 a donc qualifiée de fermée une institution qui ne devait pas l'être, comme, d'entrée de jeu, l'a soigneusement souligné le Conseil constitutionnel. Le vocabulaire employé pour impressionner l'opinion " *traduit seulement le fait que la violation des obligations auxquelles est astreint le mineur, et notamment sa sortie non autorisée du centre, est susceptible de conduire à son incarcération par révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve*"<sup>48</sup>. Donc, point de mur et point de fossé ! Le garde des Sceaux s'est donc engagé dans une mauvaise voie en juillet 2003 alors qu'il aurait fallu simplement assumer que ces structures étaient d'abord éducatives, donc non closes

La CIDE, pas plus que la Convention européenne des droits de l'Homme, ne proscrie les mesures d'enfermement des mineurs d'âge <sup>49</sup>. Toutefois, les deux textes insistent sur la légalité et la régularité des mesures privatives de liberté, même lorsqu'elle sont décidées pour l'éducation de l'enfant. A jouer avec les mots et s'asseoir sur la loi, on s'éloigne des principes énoncés selon lesquels le traitement pénal des mineurs doit être " *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 tient 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*"<sup>50</sup>.

Trompe-l'œil encore dans la mesure où devant ces ambiguïtés conceptuelles les difficultés se sont multipliées pour ouvrir ces structures. La résistance des personnels de la PJJ fut maximale ou presque ; restait fort heureusement le secteur habilité, les relations politiques et les enjeux financiers. On est loin des 100 établissements promis initialement ; l'ambition est maintenant de 60 centres sur les 5 ans prévus par le programme (2002-2007) dont dix seront gérés directement par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) <sup>51</sup>. On en était à peine à une douzaine en fin 2004 dont un ouvert précipitamment a multiplié les avatars dont un programme pédagogique digne du XIX<sup>e</sup> siècle avant de fermer à la suite à un incendie.

On ne peut donc que sourire quand le Garde des Sceaux attribue la baisse de la délinquance en France <sup>52</sup> à cette poignée de CEF d'une capacité théorique d'accueil de moins de 100 jeunes ! La loi du 9 septembre 2002 reste donc aujourd'hui en grande partie théorique et idéologique dans son ressort-clé puisque faute de CEF disponible pas question d'incarcération provisoire pour les moins de 16 ans en matière délictuelle.

### **Positif à 80% pour le ministre**

Dans le bilan officiel du ministère : au 18 mai 2004, 123 jeunes avaient été pris en charge par un centre éducatif fermé et 49 s'y trouvaient encore. Après leur placement, 50 % ont été orientés

<sup>48</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 du 29 août 2002, n° 54.

<sup>49</sup> CIDE, art. 37, b), CEDH, art. 5.

<sup>50</sup> CIDE, art. 40, 1.

<sup>51</sup> Rép. min. Le Fur n° 38993.j.O.A.N. (Q.) n° 27 du 6-07-04

<sup>52</sup> Le premier a ouvert le 17 mars 2003 à Lusigny pour des jeunes filles dans une ambiance très polémique dans la mesure où le projet pédagogique relevait du pur XIX<sup>e</sup> style « coupe et couture » pour jeunes filles. Après les vicissitudes de son directeur et un incendie il a d'ailleurs fermé en 2004 !

dans des structures d'hébergement de la PJJ ou en famille d'accueil, 30 % sont retournés dans leur famille avec un suivi éducatif, seulement 16 % ont été incarcérés, 2 % ont été hospitalisés en service pédo-psychiatrique, 2 % sont devenus majeurs. Ils sont 32 % à avoir bénéficié d'une remise à niveau scolaire, 16 % d'un retour direct à l'école, 32 % d'un pré-apprentissage ou d'un apprentissage et 20 % d'une formation professionnelle.

Un pré-rapport, rédigé après un an de fonctionnement du dispositif expérimental, du comité technique d'évaluation, piloté par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, appelle l'attention, sur des questions qui ne pourront plus être éludées dans ce dispositif présenté comme expérimental. On retrouve les interrogations que DEI-France posait en entame :

- la « question des compétences professionnelles pour les centres éducatifs fermés », sachant que dans trois des centres évalués, la moitié du personnel éducatif « n'est pas issue du champ social ».
- les limites de la contention et sa légitimité, tandis qu'il évoque un consensus pour « *déplorer le caractère excessif, inutile et coûteux de certains équipements de sécurité passive* ».
- les droits des mineurs pris en charge, le comité ayant constaté que la gestion du courrier, des communications téléphoniques ou de l'intimité « *sont parfois en contradiction avec le cadre juridique* ». Le rapport final devrait encore aborder la question de la formalisation des projets individuels pour les mineurs - démarche qui semble « *peu intégrée* » - et celle du coût des structures, qui devra être appréciée en fonction de la montée en charge de ces derniers.

#### **Observations et Recommandations du Comité des Experts du 6 juin 2004**

##### **La torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 37 a)**

**29. Le Comité est préoccupé par l'absence dans le rapport de l'État partie d'informations relatives à l'article 37 a) et à sa précédente recommandation (CRC/C/15/Add.20, par. 26) concernant les enfants privés de liberté et des allégations faisant état de mauvais traitements commis par des dépositaires de l'autorité publique et de conditions carcérales assimilables à de mauvais traitements.**

**30. Le Comité invite instamment l'État partie à faire figurer dans son prochain rapport périodique des informations précises sur les conditions de détention et de traitement des enfants et toutes mesures prises comme suite à sa décision d'éliminer toutes les formes de mauvais traitements. Le Comité rappelle que la privation de liberté devrait toujours être considérée comme une mesure de tout dernier recours et être d'une durée aussi brève que possible, et qu'il convient aussi d'accorder une attention particulière au rétablissement psychologique et à la réintégration sociale.**

Avec la CCNDH on doit s'interroger sur les débordements de contrainte que recèlent ces structures. Les séjours de rupture et autres dispositifs où des enfants sont abandonnés à la toute puissance non contrôlés d'adulte souvent peu formés est potentiellement dangereuse.

Reste que, si, comme le souhaite le ministre, on renforce les cadres physiques au point où un jeune qui chercherait à en sortir - quitte à en assumer les conséquences dont une incarcération - en serait empêché physiquement on sera dans un univers carcéral ... sans titre et donc dans la voie de fait.

**DEI-France rappelle que les Centres éducatifs fermés sont d'abord des centres éducatifs et qu'à ce titre la rétention est secondaire ; tous les pédagogues savent que les enfants refusent dans un premier temps leurs apports !**  
**DEI-France demande au Garde des Sceaux des assurances sur le fait que tout jeune qui souhaite quitter un CEF n'en sera pas empêché physiquement.**  
**DEI-France appelle les parlementaires à exercer leur droit de contrôle sur ces centres de rétention ou de détention.**

### **Après des fugues, des centres éducatifs encore plus fermés**

Paris 8 juillet 2004 (AFP) - La Chancellerie a été contrainte de revoir la sécurité des Centres éducatifs fermés (CEF) après une série de fugues qui a jeté le doute sur l'efficacité de ces nouveaux établissements, censés répondre plus efficacement à la délinquance des mineurs.

Un additif au cahier des charges sur la création de ces centres diffusé le 25 juin indique que le périmètre du centre "devra être clôturé" et ne comporter "qu'un accès unique actionnable par télécommande", a-t-on appris mardi de source judiciaire.

"Les grillages de clôture devront comporter un retour, l'enceinte de clôture sera doublée à l'intérieur d'une haie vive. Un système de barrière infra-rouge sera installé. Des dispositifs de contrôle des mouvements seront également mis en place", ajoute le texte.

"Les fenêtres devront être équipées de système anti-chute et doublées d'un film de protection. Les balcons et les terrasses seront proscrits dans les chambres, ainsi que la proximité de gouttières descendantes", poursuit le texte intitulé "prescriptions relatives aux dispositifs de prévention des fugues".

Le ministre de la Justice Dominique Perben s'était prononcé à la mi-juin pour un renforcement de la sécurité dans les CEF à la suite de la fugue de deux adolescents du centre de Sainte-Eulalie (Gironde).

Une nouvelle fugue a eu lieu dimanche soir au CEF de Saint-Denis-le-Thiboult (Seine-Maritime) qui vient de commencer à fonctionner.

Ces nouvelles directives n'ont fait que relancer l'ardeur des critiques des centres fermés qui ont suscité une polémique dès le vote sur leur création l'été dernier.

"Ces centres vont devenir des camps fortifiés. Il faut enlever le mot éducatif pour ne garder que celui de centres fermés", a déclaré à l'AFP la présidente du Syndicat de la magistrature (SM, gauche), Evelyne Sire-Marin.

"On est de plus en plus dans la coercition physique et de moins en moins dans l'éducatif. Cela ressemble de plus en plus à un régime de semi-liberté. Au bout de six mois, la logique du système apparaît extrêmement clairement, avec l'aspect coercitif qui prend le pas sur l'éducatif", a-t-elle ajouté. La secrétaire générale du SNPES-PJJ (majoritaire parmi les éducateurs), Claude Beuzelin, a déclaré qu'elle n'était pas surprise par ce changement de régime.

"Cela prouve qu'il s'agit bien de lieux d'enfermement, dont à n'importe quel prix on ne veut pas que les mineurs sortent", a-t-elle ajouté.

"Dans ces conditions les centres fermés ne sont plus l'alternative à l'incarcération (comme le disait le gouvernement) ils sont un premier pas vers l'incarcération", a conclu la responsable dont le syndicat a toujours contesté la possibilité que l'on puisse éduquer un mineur sous la menace de la prison.

Sur le plan éducatif, l'amendement au cahier des charges recommande "la présence constante d'un encadrant éducatif auprès du mineur, notamment lorsqu'un événement judiciaire, familial ou lié à la vie du centre aura perturbé le jeune".

Promesse électorale du candidat Jacques Chirac à la présidentielle, les CEF doivent théoriquement avoir une capacité d'accueil de 600 places en 2007.

Petites structures conçues à l'origine pour huit à dix mineurs, l'additif au cahier des charges a porté ce nombre à 10-15 places pour les futurs centres.

**421.26. Obligation est faite aux juges de motiver leur décision de ne pas incarcérer !**

#### **421.27. Obligation est faite au juge des enfants de renvoyer devant le tribunal pour enfants les affaires pouvant entraîner 7 ans d'incarcération.**

Le législateur trahit son peu de confiance à l'égard des juges en veillant à les obliger à renvoyer les affaires pouvant entraîner sept ans d'incarcération devant le tribunal, sous-entendu permettre au procureur de requérir une peine de prison.

En d'autres termes, même si, depuis les faits, par la mobilisation du juge, des parents ou des travailleurs sociaux, un jeune, ayant arraché un téléphone portable avec l'aide d'un ami, a su tourner la page et trouver un équilibre satisfaisant, il devra être renvoyé devant le tribunal pour enfants...

On entre dans l'ère de la compétence liée et force est de constater qu'on s'attaque à la capacité d'initiative des juges pour juguler la délinquance des jeunes.

Il n'est pas sûr qu'au final les juges les renvoient systématiquement devant le tribunal pour enfants si la situation est stabilisée.

#### **421.28. Le juge de proximité peut remplacer.....le juge d'instance pour les contraventions des quatre premières classes ... là où il en sera institué.**

#### **422. Le projet sur la prison.**

Le gouvernement n'a pas caché - c'est son droit -son *credo* qu'avec une bonne et solide éducation des jeunes délinquants peuvent retrouver ou trouver une place dans la société. Il faut donc les enseigner et s'il le faut dans un lieu clos conçu à cet effet. M. Bédier un temps en charge des équipements judiciaires résumait le projet en parlant d'une école qui doit être au centre des murs.<sup>53</sup>

Deux éléments de ce programme ont été rapidement connus et engagés:

- mettre des éducateurs dans les prisons pour mineurs ;
- construire de nouvelles prisons pour mineurs.

Séparer les majeurs des mineurs : on y arrive enfin Il faut bien évidemment en l'état faire avec l'existant. Les effets des précédents gouvernements ont été poursuivis pour réellement séparer les mineurs d'âge des majeurs. C'est désormais chose acquise dans 58 établissements sur 64.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette évolution à laquelle nous appelions.

Le ministre annonce que d'ici 2007 tous les établissements auront été rénovés en fonction de cet objectif. On restera pudique en affirmant que cet effort s'imposait !

Le taux d'occupation des quartiers des mineurs était de 71% en septembre 2004

#### **422.1. Les nouvelles prisons**

---

<sup>53</sup> Comme dans le même temps MM. Sarkozy et Darcos parlent de « sanctuariser » l'école publique en montant des murs, les Guignols de Canal + ont beau jeu de dire que de passer de l'école -prison à la prison-école ne changera pas beaucoup certains jeunes !

Le programme confirmé en septembre 2004 de construction de nouveaux établissements pénitentiaires pour le quinquennat prévoit désormais 7 centres pour mineurs comportant un total de 430 places indépendamment des 500 places rénovées dans les établissements actuels.

L'objectif a été légèrement rabattu par rapport à ce qui était annoncé en juillet 2002 et développé en novembre 2002 dans Le Parisien : « *Les huit établissements pour mineurs (EPM) construits représenteront 400 places en tout. Nous aurons aussi 500 places en quartiers mineurs. Les jeunes seront envoyés en EPM ou en quartiers mineurs en fonction de leur dangerosité. Un mineur très violent, chef de bande, ayant commis des agressions sur des personnes sera plutôt en quartier pour mineurs car nous ne souhaitons pas avoir en EPM un degré de sécurisation excessif, ces établissements étant d'abord voués à la rééducation : la salle de classe y sera au centre, avant la cellule.* » Et M. Perben de compléter : « *Les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs (EPSM) répondent à un nouveau concept, sans précédent en France, centré sur l'éducation et non sur la cellule.* »<sup>54</sup>

#### 422.2. Des éducateurs en prison.

Le gouvernement a fait le constat que les mineurs étaient trop souvent abandonnés à eux-mêmes en prison sinon à des personnels pénitentiaires souvent débordés. Non seulement la prison restait l'école d'abord du crime dénoncée par A. Peyrefitte, mais en outre l'insécurité s'y développait avec de nombreux passages à l'acte.

Le souci est aujourd'hui affiché d'offrir une démarche éducative aux jeunes et donc de faire appel à des personnels éducatifs de l'administration compétence sur ce sujet : la PJJ.

Reste à savoir ce qu'on entend comme démarche éducative en prison. Que peut-on viser comme objectif éducatif en prison ? On peut certes apprendre à un jeune à se lever sinon à s'endormir à une heure raisonnable permettant d'avoir une activité de jour. On peut lui apprendre à se préoccuper de lui et de son corps et sur ce plan les jeunes détenus sont mal en point ! On peut lui apprendre à respecter les autres et les choses. On peut sans doute le motiver pour lui apprendre à lire et à écrire et lui fournir un peu de formation professionnelle. En revanche si la prison permettait une resocialisation cela se saurait !

Un groupe de travail a été mis en place pour cerner cet objectif. Il reviendrait spécialement aux éducateurs de la PJJ de travailler avec les jeunes sur le passage à l'acte ou la responsabilité, de suivre le parcours de détention, d'entretenir un lien avec la famille et de préparer le projet de sortie avec le souci d'assumer un lien entre la période de détention et le passé et l'avenir du jeune.

Le prix de la place à construire en centre pénitentiaire pour mineurs sera de 225 000 euros pour des centres de 50 places. On ne connaît pas le prix de journée envisagé par le ministère de la Justice. On sait qu'il pourra être de 480 euros par jour – il est de 600 euros dans les CEF. Il est aujourd'hui moins de 100 euros dans les établissements pénitentiaires classiques.

Malgré les résistances très fortes développées au sein de la PJJ de la part de ceux qui voyaient ressurgir le passé, les premières affectations de personnels PJJ sont intervenues en décembre

<sup>54</sup> « Sauvageons, la méthode hollandaise », L'Express, 21 novembre 2002.

2002 et, contrairement à ce que pensaient les syndicats, les candidatures ont été largement plus nombreuses que les postes offerts.

Sans compter qu'il faut aussi tenir compte de la réaction des personnels - surveillants, mais agents de probation - également de l'administration pénitentiaire - qui doivent intégrer ces nouveaux partenaires dans leurs locaux. Les surveillants référents des quartiers mineurs seront-ils ramenés à n'être que des gardiens quand jusqu'ici nombre d'entre eux ont fait un travail éducatif remarquable pour ces jeunes ? Les conseillers d'orientation et de probation jusqu'ici en charge des activités dites éducatives en prison - le SFIP - devront se coordonner avec les éducateurs de la PJJ. Des instructions ministérielles s'imposent pour clarifier précisément les termes de cette coordination. Par exemple, jusqu'où doit aller la recherche des moyens propres à favoriser l'individualisation de la situation pénale des détenus ». Comment s'articuleront ces éducateurs avec ceux qui sont en charge du suivi du jeune en dehors de la détention ? Toutes ces questions ne sont pas insolubles, mais appellent à réflexion et concertation.

On a des échos sur les difficultés rencontrées par les personnels de la PJJ pour s'articuler avec ceux de l'Administration Pénitentiaire, mais on ne dispose pas encore du recul pour évaluer l'impact de cette nouvelle politique.

Une note de service de la PJJ du 23 juin 2003 est venue préciser les missions de ces éducateurs appelés à œuvrer en milieu carcéral.

- entretien d'accueil des mineurs
- mobilisation ou remobilisation de la famille
- pratiques d'activités éducatives
- concertation au sein de l'établissement, mais aussi dans les instances partenariales
- préparation du projet de sortie dans le cadre des différents dispositifs d'aménagements des peines

Il est prévu deux éducateurs pour un quartier à petit effectif ; trois pour les quartiers des mineurs et six pour les doubles quartiers de mineurs.<sup>55</sup>

A la surprise des syndicats l'Administration n'a pas été en difficulté pour pourvoir les postes ouverts. Des personnels de la PJJ - parfois déjà en poste dans la région - se sont portés volontaires. Après 15 jours de formation à l'ENAP, trois sont entrés en fonction à Avignon-Le Pontet et six à Toulouse-Seysse deux nouvelles structures pénitentiaires inaugurées en 2003.

Sur 2004, dix établissements disposaient de personnels éducatifs pour mineurs.<sup>56</sup>

54 éducateurs PJJ étaient affectés à cette mission en 2004.

**DEI-France dénonce le mythe d'une éducation à la vie en milieu clos. La prison est privation de liberté, sanction et mise à l'écart ; elle ne peut pas viser une démarche d'insertion sociale. Il faut l'assumer !  
En revanche, l'insertion suppose l'apprentissage des libertés y compris du risque d'abuser de la liberté. DEI-France appelle à ne pas entrer dans une confusion des genres dans laquelle personne n'aura à gagner.**

<sup>55</sup> Résultat : 6 éducateurs ont été affectés à Villepinte (93) pour un effectif qui tourne en fait depuis des mois autour de 15 jeunes !!! La DDPJJ ne peut pas réaffecter même provisoirement ces personnels en trop !

<sup>56</sup> Loos-lez-Lille, Amiens, Lyon, Bois d'Arcy, Osny, Avignon-Le Pontet, Toulon, Nancy, Strasbourg, Toulouse-Seysse

### 422.3. Le juge des enfants devient juge de l'application des peines en prison

La loi du 9 mars 2004 a repris ce que les sénateurs n'avaient pas obtenu en 2002 : le juge des enfants sera juge de l'application des peines.

Il l'était déjà pour les peines qui s'exerçaient en milieu ouvert (par exemple, les TIG ou les sursis mise à l'épreuve). Il aura, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, à déterminer les modalités d'exécution des peines - (permissions de sortir, semi-liberté, conditionnelle etc.).<sup>57</sup>

#### **Exposé des motifs de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2003 sur l'application des peines applicable aux mineurs**

(..) Aujourd'hui, certaines règles de compétence nuisent au suivi des mineurs délinquants. Ainsi, le juge des enfants, qui connaît le mineur délinquant, qui est chargé du suivi des mesures prononcées à son égard lorsqu'elles s'exercent en milieu ouvert, n'est plus compétent dès lors qu'un mineur est condamné à une peine de prison. Le juge compétent est alors le juge de l'application des peines, qui statue sur les aménagements de peine : placement à l'extérieur, semi-liberté, réduction, fractionnement ou suspension de peines, autorisation de sortie, libération conditionnelle, placement sous surveillance électronique.

Il résulte de cette règle une rupture regrettable dans le suivi du mineur. La justice des mineurs est une justice spécialisée, pour tenir compte du fait que les mineurs sont des êtres en devenir.

Cette spécialisation mérite d'être parachevée, afin que le même juge puisse suivre le mineur dans toutes les étapes de son parcours, y compris lorsqu'une incarcération est intervenue.

La présente proposition de loi tend donc, dans son article 1<sup>er</sup>, à compléter l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante pour étendre la compétence du juge des enfants en matière d'application des peines au « milieu fermé » lorsque la décision a été prononcée par le tribunal des enfants ou par la cour d'assises des mineurs. Cette disposition devrait améliorer sensiblement la compréhension par les mineurs délinquants des décisions prises à leur égard. Ceux-ci auront en effet le même juge pour interlocuteur tout au long de la procédure, y compris en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement.

La compétence du juge des enfants s'exercera jusqu'à ce que le condamné ait atteint l'âge de vingt-et-un ans. Toutefois, en raison de la personnalité du mineur ou de la durée de la mesure, le juge des enfants pourra, lorsque le mineur aura atteint l'âge de dix-huit ans, se dessaisir au profit du juge de l'application des peines.

On pensait que le souci du législateur était de garantir l'unité de traitement à la française : le juge naturel du jeune le suit comme enfant en danger et éventuellement comme enfant délinquant y compris désormais dans le temps de son incarcération.

<sup>57</sup> Guide méthodologique des dispositions de la loi du 9 mars 2004 relative à l'application des peines

Las : la Chancellerie dans son décret d'application prévoit que le JAP est le juge tribunal du lieu d'exécution de la peine et non pas le juge qui a prononcé !

**Article 1<sup>er</sup> : L'article 20-9 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est ainsi rédigé :**

« Art. 20-9. - I. En cas de condamnation prononcée par une juridiction spécialisée pour mineurs, le juge des enfants dans le ressort duquel le mineur a sa résidence habituelle exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines par le code pénal et le code de procédure pénale, jusqu'à ce que la personne condamnée ait atteint l'âge de vingt-et-un ans. Le tribunal pour enfants et la chambre spéciale des mineurs exercent alors les attributions dévolues en matière d'application des peines au tribunal correctionnel et à la chambre des appels correctionnels.

En d'autres termes, l'idée initiale du Parlement a été détournée.

Il ne s'agissait pas seulement qu'un juge des enfants soit compétent pour l'application de la peine, mais que le juge ayant prononcé la décision le soit. Avec la difficulté pour celui qui venait de contribuer au prononcé d'une décision d'en aménager les modalités alors qu'il a échoué jusqu'à présent. Certes mais c'est la philosophie même de l'ordonnance de 1945 que la recherche de cette cohérence un peu comme on attend beaucoup d'une cohérence des parents dans l'exercice de leurs responsabilités. Le choix est fait du morcellement !

#### 422.4 Les différentes peines désormais applicables.

On renverra ici au tableau dressé dans le rapport 2002, qu'il est essentiel aujourd'hui d'avoir à l'esprit, tellement certains mythes ont la vie dure comme celui qui veut qu'on ne pourrait pas incarcérer un mineur avant 16 ans ! Ni même le condamner !

Le nouveau cadre des réponses pénales à la délinquance des enfants après la loi du 9 septembre 2002.			
	La responsabilité pénale	Les réponses possibles	
Avant 7-8 ans : le discernement	Irresponsabilité absolue	Uniquement des mesures civiles de protection de l'enfance	
		Mesures provisoires	Condamnations
7/8 ans /10 ans	Irresponsabilité pénale absolue, mais à partir 7/8 ans imputabilité possible ouvrant sur des mesures éducatives	LSP Placement dans institutions classiques	Pas de peines, uniquement des mesures éducatives
10 à 13 ans	Irresponsabilité pénale absolue, mais imputabilité ouvrant sur des sanctions éducatives	LSP Placement dans une institution classique	Mesures éducatives ou sanctions éducatives (art. 15-1 ord. 1945 rectifiée 2002)

<b>13-16 ans</b>	Responsabilité pénale atténuée ouvrant sur des peines (moitié de la peine encourue par un adulte), mais priorité éducative	LSP Placement dans institution classique assorti d'un CJ avec obligation de résider dans un CEF, détention provisoire en matière criminelle CJ si peine encourue supérieure à 5 ans (mais placement en CEF) ou si crimes	Mesures éducatives ou sanctions éducatives (art. 15-1 ord. 1945 rectifiée 2002) ou peines (réduites de moitié)
<b>16-18 ans</b>	Responsabilité pénale atténuée, mais possibilité de retirer l'excuse de minorité (réclusion criminelle à perpétuité)	LSP CJ placement dans institution classique ou CEFO avec ou sans CJ détention provisoire délits comme crimes	Mesures éducatives ou sanctions éducatives (art. 15-1 ord. 1945 rectifiée 2002) ou peines (avec possibilité de retrait de l'excuse atténuante en matière criminelle)
<b>18 ans majorité</b>	Pleine responsabilité pénale, mais possibilité de mesure éducative (art 16 bis ord. 1945)		Peines

#### 422-5 Les conditions de vie en prison

La CNCDH appelle à une amélioration du traitement des mineurs en prison<sup>58</sup>

« Force est de constater qu'entre les textes et la réalité persiste un décalage très net; malgré les prises de position fermes en faveur d'une amélioration des conditions de détention des mineurs émises dans différents rapports parlementaires. » Dans une étude rendue publique le 20 décembre, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) dresse un tableau sombre des conditions de détention des mineurs.

Premier constat : l'absence d'«étanchéité» entre les « quartiers mineurs» et les autres, observée dans de nombreux établissements, en particulier pour les jeunes filles, et l'état dégradé de certains locaux, « qu'il s'agisse des cellules ou des locaux à usage collectif, en particulier les douches ». Aussi la CNCDH demande-t-elle l'application stricte de la loi sur la séparation des mineurs et des majeurs, ainsi que sur l'encellulement individuel. Si elle considère à cet égard comme positive la création d'établissements spécialisés pour mineurs, elle s'interroge néanmoins sur le risque d'inflation carcérale qui pourrait s'en suivre. D'où son souhait que le gouvernement tienne compte, dans la création de ces établissements, « des capacités d'accueil des centres éducatifs fermés », pour, au final, « ne pas accroître le nombre de places destinées aux mineurs en détention ». Elle déplore par ailleurs que les mineurs condamnés aient, dans de nombreux endroits, à cohabiter en maison d'arrêt avec les mineurs prévenus. Ce qui les prive de « l'objectif de réinsertion sociale» qui existe en centre de détention.

Rappelant les phénomènes récurrents de violence en prison, favorisés par des conditions de sécurité insuffisantes, les sages préconisent une « limitation de la taille des unités accueillant les mineurs incarcérés» et une formation adéquate du personnel de surveillance, y compris dans le risque suicidaire. 40 % des détenus suivis en psychiatrie étant des mineurs, elle recommande que

<sup>58</sup> ASH 24 décembre 2004 Etude et propositions sur les mineurs en milieu carcéral. Disponible sur le site [www.commission-droits-homme.fr](http://www.commission-droits-homme.fr).

toute incarcération soit accompagnée d'un entretien avec un médecin psychiatre dès l'arrivée du jeune.

Trop de mesures de contraintes et de sécurité, souligne la CNCDH, « dans des conditions s'apparentant à l'isolement », peuvent de surcroît compromettre la santé mentale ou physique des mineurs incarcérés. Elle souhaite que les garanties qui leur sont accordées dans le cadre de poursuites disciplinaires soient intégrées dans une loi, et qu'elles prévoient l'assistance obligatoire d'un avocat. « L'accès aux activités des jeunes ne doit pas être retiré ou restreint en fonction de considérations tenant à la gestion de l'ordre interne, ajoute-elle. Le traitement réservé aux mineurs détenus doit coïncider avec leurs besoins éducatifs et sociaux. »

Concernant l'utilisation des menottes en cas d'extraction du cadre carcéral, « la CNCDH recommande à l'administration pénitentiaire de veiller au respect scrupuleux de l'article 803 du code de procédure pénale », selon lequel ces entraves doivent être justifiées par la dangerosité de la personne. Citant certaines pratiques comme la mise à nu ou l'utilisation de matraques, voire même de gaz lacrymogènes, elle préconise des consignes claires excluant tout usage de la force, ainsi que l'augmentation des effectifs de surveillants pour éviter « un état de tension et d'épuisement chez les personnels ».

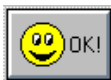
Autre sujet d'inquiétude : l'isolement de la famille, qui peut conduire le mineur « à perdre davantage ses repères ». Or « force est de constater que les moyens humains des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont dérisoires au regard des nécessités, un agent suivant en moyenne plus d'une centaine de personnes. » Pour l'instance, il est donc urgent d'améliorer les conditions matérielles des visites et d'augmenter sensiblement les effectifs des SPIP. Elle préconise aussi une aide financière pour les familles qui ne peuvent matériellement se rendre au parloir et le développement des sorties sous escorte d'éducateurs pour éviter les ruptures familiales.

La hausse du taux de scolarisation en prison (92 % des 3 321 entrants en 2003) ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de la lutte contre l'illettrisme, déplore par ailleurs la CNCDH : moins de la moitié des mineurs en difficulté avec la lecture suit un cours d'alphabétisation. La commission exhorte en conséquence l'Education nationale à s'engager plus fortement dans la mise en œuvre de ses missions en prison. Elle préconise également une continuité du suivi éducatif par une « coordination permanente » entre les SPIP et les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Rappelant qu'en 1999 une soixantaine d'enfants étaient incarcérés avec leur mère, la CNCDH plaide pour leur prise en charge par des structures collectives extérieures, pour favoriser leur développement physique et mental. Elle déplore enfin « qu'aucun dispositif ne soit organisé pour préserver la relation parentale une fois que l'enfant, passé l'âge de 18 mois, se trouve séparé de sa mère ».

#### 423. Les objectifs assignés seront-ils atteints ?

Faire du sur-mesure



La démarche gouvernementale a au du bon en ce sens plus que jamais à doter les tribunaux d'une palette de réponses « techniques » adaptées aux situations des jeunes et à leur évolution. Une gradation est proposée : L'effort avait déjà été engagé ; il est renforcé.

La palette s'agrandit et se diversifie :

2

le milieu ouvert avec les classes-relais et autres centres-relais (voir ci-dessous) ;

- les foyers classiques publics ou privés avec Contrôle Judiciaire (CJ) à partir de 16 ans ;
- les CPI et CER « version Guigou » ;
- les centres éducatifs fermés-ouverts avec C.J. révocable dès 13 ans pour éviter la prison ou après incarcération ;
- les prisons-écoles ou centres pénitentiaires spécialisés : pour les plus jeunes, les moins endurcis des délinquants, le volet éducatif étant prioritaire ;
- les centres de détention pour mineurs en milieu carcéral classique pour les « durs » : des personnels éducatifs de la PJJ y remplaceront les pénitentiaires.

Reste à savoir en user ! Une chose est d'ores et déjà évidente : on voit monter les réponses appuyées sur la contrainte. Air de l'époque. Les jeunes ne connaîtraient plus que le rapport de force.

Les pouvoirs publics sont confrontés à un enjeu majeur : la fin ne justifiant pas les moyens, ils ne peuvent pas admettre et légitimer n'importe quelle réponse. Des violences infligées aux jeunes leur reviendraient en boomerang.

Un encadrement très solide s'impose ; le cadre d'intervention doit être clair, les limites clairement posées ; l'intervention suivie de près et « évaluée », les personnels formés, même s'ils peuvent venir d'horizon différents. On a vu les difficultés suscitées par les stages de rupture

#### **424. Et la prévention ?**

##### **424.1. Prévention de la récidive et prévention de la délinquance.**

Il faut déjà cerner quels objectifs techniques sont visés par les pouvoirs publics.

À coup sûr, on entend mais surtout on se contente - c'est bien là toute la limite du programme proposé - de s'attaquer à la prévention de la récidive de la délinquance quand il aurait fallu s'attaquer à la primo-délinquance.

1. À l'égard de jeunes et de familles qui ne respectent pas la loi il n'y aurait qu'une solution, la sanction ; personne ne se demande pourquoi, à supposer que l'hypothèse soit fondée, ces jeunes et ces familles ne respectent pas la loi ;
2. On pose pour principe que l'on est délinquant parce qu'on le veut ; il suffirait de ne plus vouloir pour ne plus l'être ; sans nier, bien entendu, la part du choix de vie, le discours est un peu simpliste et en tout cas à l'expérience totalement inadapté.
3. Le coup de patte aux parents (avec la suppression partielle ou totale des allocations familiales pour l'enfant confié à un CPI) ou les sanctions accrues contre les agresseurs d'enseignants relèvent de la même velléité d'affichage politique ; il n'est pas évident qu'ils permettent d'engranger les points recherchés.
4. On avance toujours qu'il suffit d'enlever quelques mauvaises graines par quartier pour que celui-ci retrouve la sérénité ; cette théorie du « noyau dur » ne tient pas la route. En fait, c'est au terreau social et économique qu'il faut s'attaquer. Sur ce plan on ne trouve rien dans la loi.

Toutes ces mesures s'inscrivent bien dans le registre de la prévention de la récidive. Elles négligent fondamentalement qu'un enfant dit délinquant est plus qu'un enfant qui commet un délit mais quelqu'un qui est inscrit dans une séquence de vie d'asocialisation. On peut le contenir un

temps- dans une prison ou un centre fermé - ; il faut aussi s'attaquer aux causes de son comportement en lui offrant des alternatives pour en sortir.

Reste que dans le même temps il faut éviter que d'autres enfants ne s'orientent dans la même voie. La difficulté actuelle consiste à observer que ce sont parfois massivement des mineurs qui se retrouvent sur cette route. Elle pose plus crûment que jamais la question d'une prévention sociale, et pas seulement policière, de la délinquance.

#### **424.2. Et demain ?**

Un vrai virage répressif se décrit depuis la mi-2002 avec ce paradoxe que les incarcérations ont fléchi alors qu'on attendait une flambée des mandats de dépôt ! En revanche, le travail éducatif développé en faveur des jeunes concernés se fait de plus en plus souvent dans un cadre coercitif, et moins en « milieu ouvert », une fois le jeune condamné, alors qu'avant il se faisait avant jugement. L'enfant est jugé pour ce qu'il a fait et ce qu'il était à l'époque et désormais moins sur ce qu'il est devenu. On ne lui donne pas acte de ses efforts et de son évolution positive. Ne se tire-t- on pas une balle dans le pied ?

Il faudra bien s'attaquer aux vrais problèmes qui font le terreau de la montée de la délinquance des plus jeunes dans un pays où la fracture sociale (cf. la campagne présidentielle de 97 !) n'a pas été réduite, c'est le moins qu'on puisse dire. Comment s'étonner que ce hiatus produise en France ce qu'il produit sous d'autres cieux ! Le Conseil de Sécurité intérieure de juin 1998 avait bien identifié la nécessité :

- d'une politique familiale (qui est responsable de quoi pour chaque enfant, avec quel soutien extérieur éventuellement ?),
- d'une politique sociale (comment élever dignement ses enfants et avoir une perspective de promotion sociale ?),
- d'une politique d'intégration (comment faire pleinement leur place en France aux personnes issues de l'immigration dans le respect des lois de la République ?),
- d'une politique citoyenne (comment garantir la justice et la foi dans les institutions de la République à ceux qui aujourd'hui sont sceptiques sur la validité des règles d'une autre époque ?) : sont en cause l'éducation, le logement, l'emploi, l'accès au droit, etc..

Toutes ces questions qui font une politique de prévention de la primo-délinquance sont sur table. Malgré les efforts déjà développés, beaucoup reste à faire.

Le discours présidentiel de décembre 2004 sur la prévention laisse sceptique. Il insiste sur l'éducation civique des enfants. Pour intéressante qu'elle soit cette approche est un peu courte; en tous cas elle ne donne pas le souffle qui s'impose !

Le centre de gravité sur ces questions est aujourd'hui plus du côté de l'Intérieur que de la Justice et il est assez surprenant de voir l'Intérieur proposer sans cesse de nouvelles incriminations... La réponse judiciaire, par ailleurs décriée à l'égard d'autres types de délinquance semble la seule possible aujourd'hui pour réduire, par exemple, la prostitution de rue, la mendicité prétendument agressive, etc.. Elle est en tout état de cause préférée à des réponses sociales.

En privilégiant le registre purement répressif, on réenclenche une stratégie d'exclusion et de punition à l'égard des milieux populaires et de leurs enfants. Non pas qu'il faille excuser des

passages à l'acte, mais on ne peut pas à l'inverse penser qu'en réactualisant des interdits et en les sanctionnant on va amener à la socialisation les personnes concernées. Celles-ci - des familles entières, parfois des quartiers entiers - n'ont pas trouvé leur place dans la société. Qu'attend-on faire pour la leur ménager ? On a entendu tonner la voie de la répression; on attend encore les dispositions d'insertion sociale et de justice sociale pour que demain la loi que l'on veut restaurer soit comprise, respectée car intégrée et vécue comme bénéfique par les intéressés. On est loin du compte.

On attend toujours le débat plus serein sur la délinquance juvénile auquel nous appelons... Un débat qui doit porter sur les problèmes de cette partie de la jeunesse qui vit difficilement et qui n'a pas d'espoir que cela change.

#### **425. Une nouvelle répartition des tâches se dessine**

##### **425-1. Les élus**

Le Conseil de sécurité intérieure, jusqu'ici présidé par le premier ministre, l'est désormais par le président de la République en personne. Et, sur le terrain, l'enjeu est bien de mettre les maires en situation de responsabilité, mais la difficulté consiste à éviter les élus - « shérifs » !

Les maires se sont vus confier la présidence des nouveaux Conseils locaux de Sécurité et de Prévention de la délinquance qui ont remplacé les anciens Conseils communaux de prévention de la délinquance. A compter du 1<sup>er</sup> octobre 2002, ces instances réunissent autour du maire, du préfet et du procureur de la République, un collège d'élus locaux, les chefs de services de l'État ou leurs représentants désignés par le préfet (police et gendarmerie), des représentants des professions confrontées aux manifestations de la délinquance, des responsables des services sociaux et des représentants des associations œuvrant dans le domaine de la prévention, de la sécurité ou de l'aide aux victimes.

La loi Perben II a prévu une information partagée entre maires et Procureurs de la République. Une circulaire du 14 octobre 2004 en complément du code de bonne conduite élaboré entre la Chancellerie et l'Association des maires de France, préconise l'instauration d'une véritable méthodologie du partenariat. Les maires seront ainsi destinataires deux fois par an de documents faisant l'état de l'activité pénale sur leur ressort ; des relations régulières sont souhaitées. On n'évoque pas d'information nominale, mais on n'y échappera pas nécessairement selon les lieux et les personnes.<sup>59</sup>

Au plan départemental, le nouveau conseil départemental de prévention est présidé par le préfet et associe le président du Conseil Général et le procureur avec, là encore, des spécialistes de la délinquance. On leur a adjoint des associations désignées conjointement par le préfet et le président du conseil général.

La question est désormais de savoir si l'on doit donner aux élus la responsabilité de la prévention spécialisée.

Le projet de loi Sarkozy visait déjà à introduire un « secret partagé » qui amènerait les travailleurs sociaux à donner des informations nominatives aux élus. Devant les résistances (conf supra n° ) le gouvernement a dû, profitant du départ de M. Sarkozy, revoir sa copie. M. de

Villepin a donné des assurances<sup>60</sup>. En revanche le ministre annonce un programme de prévention interministériel inspiré du rapport de Mme M. TH. Hermange sur la « sécurité des mineurs » dont il n'a pas dévoilé le contenu.

#### **425.2. Le parquet garant du rythme judiciaire**

Les 15 dernières années ont été marquées par un singulier rééquilibrage judiciaire notamment dans la justice des mineurs : la juridiction s'appuie désormais sur ses deux jambes : le parquet et le siège. Les chiffres sont là qui le démontrent : les mesures alternatives aux poursuites font jeu égal avec les ouvertures de procédures. C'est bien le parquet qui donne du rythme à la justice des mineurs

La loi du 9 mars 2004 n'a pas osé pousser le bouchon pour les mineurs aussi loin que pour les majeurs : le plaider-coupable avec une décision prise par le parquet contrôlé par le juge du siège n'a pas été repris pour les mineurs.

Rappelons au passage une mesure, passée totalement inaperçue, du gouvernement Jospin : la création de 13 nouveaux tribunaux pour enfants en application des décisions du CSI. Cette mesure est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

#### **425.3. La PJJ concentrée sur le pénal, la protection de l'enfance en danger aux services départementaux**

##### **425.31. La PJJ dans et hors la prison.**

La protection judiciaire a engagé une grande mue. Quelques années après la justice, elle a dû entendre les aspirations sociales en direction des jeunes délinquants. Elle joue plus que jamais sa légitimité dans la mesure où même sur ce terrain elle est en concurrence : les mesures de réparation sont le plus souvent exercées par les services associatifs habilités ; les CPI et surtout les CER étaient associatifs, les CEF sont essentiellement associatifs. La Direction de la PJJ ne trouvant pas d'équipes publiques susceptibles d'assumer les Centres éducatifs fermés a donc décidé, quitte à y mettre le prix, de faire appel au secteur éducatif associatif ou marchand dit « habilité »

Désormais certains personnels affectés dans ces CAE vont désormais travailler en prison.

La PJJ est impliquée dans les politiques locales à partir d'un rôle d'expertise. Elle entend jouer un rôle moteur dans l'animation des Cellules Justice-Ville qui doivent s'installer dans les tribunaux.

La commande qui lui est passée est importante, mais les moyens qui lui sont affectés suivront-ils ? Certains ont déjà été engagés, mais l'effort à consentir est important et il n'a pas fallu attendre longtemps pour voir que l'Etat n'était pas en mesure de tenir ses engagements ne fut-ce que financiers à l'égard du réseau associatif !

#### **Le projet de budget 2005 met bien en évidence l'importance prise par les CEF dans la politique du ministère de la justice**

Avec un budget de 613 millions d'euros, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) obtiendra

---

<sup>60</sup> ASH 1<sup>er</sup> janvier 2005

107 nouveaux emplois, dont 3 directeurs, 53 éducateurs et 1 assistant social. 1 million d'euros est par ailleurs prévu pour la réforme statutaire des directeurs. Des mesures de « pyramidage » en faveur des personnels éducatifs (33 transformations d'emplois) sont également intégrées. Les crédits de fonctionnement augmentent de 4 millions d'euros (+ 6 %) afin d'accompagner les créations d'emplois, de financer les différents plans de formation, les audits de sécurité sur les établissements d'hébergement, le développement des projets informatiques et le renforcement des réseaux de communication.

Les subventions aux associations du secteur habilité progressent, en outre, de 20 millions d'euros, soit de 8 %, afin notamment d'assurer la prise en charge du développement du programme des centres éducatifs fermés. 14 centres supplémentaires sont censés voir le jour en 2005.

Enfin, la protection judiciaire de la jeunesse disposera de 20 millions d'euros d'autorisations de programme permettant notamment la construction de centres éducatifs fermés (4,5 millions d'euros), la rénovation et la mise en sécurité du parc immobilier (7,5 millions d'euros) et le complément de financement des programmes en cours (2 millions d'euros).

#### **425.32. Une nouvelle étape se prépare autour de la décentralisation.**

Avec la loi sur la décentralisation d'août 2004 qui ouvre des possibilités d'expérimentation, il est évident - cela a déjà été annoncé - que certains départements vont pouvoir concentrer entre leurs mains tous les dispositifs intervenant en matière d'assistance éducative et donc la PJJ va se retrouver concentrée sur la seule justice pénale.

Les magistrats vont tout d'abord y perdre une possibilité de disposer de services concurrentiels pour rechercher la meilleure réponse à la situation. Surtout on s'inscrit délibérément dans cette idée que les jeunes délinquants ne sont pas des enfants comme les autres et qu'ils appellent à des réponses spécifiques. On régresse tout bonnement d'un siècle.

Peu de départements ont déclaré vouloir jouer le jeu de cette expérimentation. On s'en réjouit tellement il est vrai que la répartition simpliste des compétences qu'elle induit va l'encontre de la réflexion collective qui a fait la richesse de notre dispositif

Déjà la tendance est de dire qu'à 16 ans un jeune qui commet un délit n'est plus un enfant en danger au sens de l'article 375 du code civil, mais un adulte délinquant en miniature relevant de l'ordonnance de 1945 : on ferme le dossier d'assistance éducative ou on ne l'ouvre pas ! Il relèverait de la seule PJJ et du secteur habilité.

Demain avec ce qui nous est proposé, le juge des enfants ne pourra mobiliser que le Conseil général et le secteur habilité pour les mesures d'assistance éducative.

Après demain il sera privé « du droit de suite » : il donnera un mandat à l'administration sociale comme on donne un mandat à l'administration pénitentiaire et ne reprendra l'examen de la situation qu'à l'échéance de la mesure

#### **425.4. Les forces de police : une police dans la rue avec des moyens renforcés.**

On ne pouvait qu'approuver le fait de mieux coordonner, à travers les Groupements d'intervention régionaux (GIR) mis en place par le nouveau ministre de l'Intérieur, les forces de police et de gendarmerie et de les articuler avec d'autres institutions d'État telles que le fisc ou les douanes pour combattre la délinquance de grande volée à dimension criminelle qui peut irriguer un quartier et impliquer finalement les plus jeunes dans des tâches subalternes certes, mais essentielles, contribuant à les inscrire dans une vie mafieuse.

Pour autant, les habitants des banlieues, jeunes et moins jeunes, n'ont pas été dupes des opérations à grand spectacle montées pour tenter de démontrer que désormais l'État entendait faire preuve de sa détermination et de son autorité. De même certaines opérations policières à l'échelle nationale pour réaffirmer l'existence de la police dans l'univers scolaire. Les résultats en ont été ridicules de l'avis même des participants, malgré les communiqués d'autosatisfaction.

Plus préoccupant est bien le « tout-policier » qui commence à prévaloir aujourd'hui. On sent bien à travers la montée des signalements d'incidents que les risques de dérapages se multiplient. Les poursuites pour outrage et refus d'obtempérer se multiplient. Nul n'ignore qu'il est aisé de faire exploser les personnes contrôlées ; encore plus quand elles bouillent d'un racisme anti-policier - choquant mais réel ! A l'inverse nombre de ces policiers généralement chevronnés savent éviter ces dérapages ! On observera que de plus en plus de « français » moyens, sinon d'avocats célèbres, se trouvent confrontés à ce qui ne manque pas d'être qualifiés de dérapages, sinon de bavures. Les plaintes à l'IGS se multiplient ; la commission de déontologie de la police elle-même s'inquiète.

Le plus grave est que nombre de jeunes élevés dans la culture de la violence ont intégré ce nouveau rapport des forces avec la police.

Il est temps de rétablir un climat de confiance entre l'opinion et sa police.

Le ministre de l'intérieur ne dit rien d'autre quand constatant l'augmentation de 18,5% des violences policières alléguées, il adresse un long message écrit aux fonctionnaires de police le 25 février 2005 sous l'intitulé « Une police professionnelle, appréciée des citoyens et davantage respectée ». <sup>61</sup> Le ministre rappelle à ses troupes les contours du « visage de la loi » qu'ils doivent incarner : « Sa rigueur certes, mais aussi ses principes d'humanité, d'égale dignité de tous, la compréhension des situations particulières, en toutes circonstances ». Qu'en termes diplomatiques ces choses-là ne sont-elles pas énoncées ! M. de Villepin insiste sur la nécessité « de proportionner l'usage du recours à la force ». Et d'insister dans son œuvre pédagogique : « La nécessité de votre action est mieux comprise, l'application de la loi mieux acceptée, quand le citoyen, français ou étranger, a le sentiment qu'il fait l'objet d'un traitement courtois, non discriminatoire et justifié par les circonstances ».

Comme le relève Daniel Herbst, directeur général de la police, la difficulté tient notamment à ce que « la génération baby-boom » de la police - des dizaines de milliers de policiers recrutés en six ans - « beaucoup d'anciens sont partis à la retraite pendant ce temps », privant ces jeunes policiers d'un indispensable encadrement. Les chiffres trouvent alors un brin d'explications : on est passé de 11 422 faits de violences à dépositaires de l'autorité publique en 1996- ne mettant pas en cause systématiquement des mineurs - à 20 000 en 2004 !

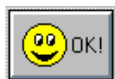
---

<sup>61</sup> Le Monde 10 mars 2005

#### 425.5. Des réponses scolaires diversifiées.

Les jeunes qui posent problème à l'école doivent en partir un temps pour ..... y revenir, si l'on en croit le discours officiel. Les classes-relais et désormais les ateliers scolaires, en attendant les internats scolaires promis de longue date, se démultiplient pour les jeunes dits à problèmes posant problèmes. Le bilan dressé par l'administration est positif et les incite à démultiplier ces structures.<sup>62</sup>

#### **425.51. Les classes-relais.** (voir également 517.1.)



Initiées en 1998, ces structures sont appuyées sur les interventions conjuguées de l'Éducation nationale et des personnels de la PJJ ; elles se sont délibérément inscrites dans le programme de lutte contre la violence scolaire, en essayant de prendre le mal à la racine, à une racine peut-être (les difficultés à trouver la place de l'élève dans le collège unique - voir 515.13.), mais certainement pas encore à la racine (un certain rejet de l'école) !

Il existe 273 classes-relais réparties sur l'ensemble du territoire. La PJJ y est présente dans 34 avec ses personnels. Elles sont destinées aux élèves de collège en situation de rupture avec l'école. L'affectation intervient après la signature d'un contrat entre l'élève, sa famille et les responsables de la classe-relais. Provisoire, elle ne peut excéder une année scolaire et représente en moyenne quatre mois. On compte en moyenne cinq ou six élèves présents simultanément, et, sur l'ensemble de l'année scolaire, une quinzaine d'élèves accueillis par classe

#### **425.52. Désormais les ateliers-relais.**

Créés par Xavier Darcos en 2002, en partenariat avec des associations d'éducation populaire comme la Ligue de l'enseignement, les Ceméa (Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active) et les Francas sont également destinés aux élèves qui ont décroché. Leur durée est strictement limitée: pas plus de 16 semaines. 79 ateliers sont proposés, avec, en moyenne, sept élèves présents simultanément.

Les premiers bilans de ces structures sont positifs. Les pouvoirs publics visent même à les multiplier. On peut résister au nom de l'unicité de l'éducation nationale. On peut s'inquiéter de l'ampleur de la tâche compte tenu des milliers et milliers de jeunes qui en relèveraient. On peut aussi tout simplement constater l'effet de cette démarche sur-mesure. Freinet ne disait rien d'autre au temps jadis. Si ainsi ces enfants peuvent retrouver envie et possibilité de profiter du dispositif scolaire ....

#### **425.53. Les internats scolaires.**

On attend toujours et encore que se concrétise le réseau d'internats scolaires - un par département au moins - annoncés par .... Jack Lang et que nous appelions de nos vœux dans nos rapports antérieurs.

■ Pour avoir appelé l'Éducation Nationale à offrir du « sur-mesure » à ses élèves en fonction de leurs difficultés on se réjouira des orientations qui ont été prises. Le

<sup>62</sup> M. Fillon annonce en novembre 2004 son souhait de multiplier par 5 en cinq ans les classes et ateliers-relais ASH 26 novembre 2004

programme d'internats scolaires répond aussi à nos attentes. Plus que jamais on souhaiterait simplement qu'il se concrétise d'urgence dans les zones dites sensibles.

#### 425.6 Aujourd'hui la police à l'école, demain la justice ?

##### **A Un « correspondant » police ou gendarmerie pour chaque établissement afin de prévenir les actes de violence**

Le ministre de l'Education Nationale, François Fillon, et celui de l'Intérieur, Dominique de Villepin, ont signé le 4 octobre 2004 un protocole d'accord pour prévenir les violences à l'école. Le partenariat entre les différents services des deux administrations, annoncé en mars dernier en pleine polémique sur l'installation de « policiers référents » à l'intérieur des établissements scolaires<sup>63</sup>, concerne tant la prévention que la lutte contre toutes les violences (racket, toxicomanie, incivilités, actes racistes ou sexistes...).

Afin de « créer les liens permettant de prévenir les situations de tension et de violence susceptibles de se produire », chaque chef d'établissement aura désormais un correspondant police ou gendarmerie identifié, avec qui il pourra traiter des problèmes de violence à l'école. Ce correspondant sera notamment chargé de proposer l'adaptation du service de la police ou de la gendarmerie à la situation locale, adaptation qui pourra porter sur la mise en place de surveillances et d'opérations de contrôle visant, en particulier, la consommation et le trafic de stupéfiants, le racket aux abords des établissements, dans les transports scolaires ou même, avec l'accord des chefs d'établissement, au sein des établissements. Il pourra, en outre, prévoir des séances d'information ou des actions de prévention menées par des représentants des forces de l'ordre. « L'un des objectifs de cette collaboration est d'établir un dialogue avec les jeunes et d'améliorer leur rapport à la loi », explique le protocole. Enfin, cet interlocuteur privilégié du chef d'établissement sur les questions de violence pourra contribuer à l'élaboration d'un « diagnostic de sécurité » de l'établissement scolaire, avec l'accord du conseil d'administration.

Au-delà, les services compétents de deux ministères doivent procéder trimestriellement à des rencontres destinées, notamment, à croiser et à partager des informations respectivement recueillies auprès des personnels engagés dans les opérations ainsi qu'à définir - ou à redéfinir - leurs objectifs généraux et axes d'actions prioritaires.

Le protocole rappelle encore que les chefs d'établissement peuvent demander le concours des services de police ou des unités de gendarmerie, notamment « quand des situations de danger ou de trouble à l'ordre public l'exigent ».

Cet accord conclu pour deux ans pourra être renouvelé annuellement par tacite reconduction. Par ailleurs, une évaluation des actions conduites dans ce cadre sera effectuée tous les ans selon un calendrier et des modalités arrêtés conjointement par les représentants des deux parties.

En tant que de besoin ce dispositif sera précisé et complété par des conventions de niveau académique ou départemental tenant compte des situations et problématiques locales.

Somme toute on revient de loin : l'idée initiale du prédécesseur de M. de Villepin n'était-elle pas tout bonnement d'installer des policiers à demeure dans certains établissements scolaires. On sait qu'en Angleterre des « commissariats » ont ainsi été installés dans des écoles. La confusion

<sup>63</sup> Voir ASH n 0 23S2 du 26-03-04, p. 18.

aurait pu être totale. On peut entendre qu'aucun obstacle ne soit mis à l'entrée de policiers dans les établissements scolaires pour enquêter, voire pour interpeller telle ou telle personne, quitte à prendre en compte combien certaines scènes pouvant être traumatisantes appellent des précautions généralement prises. C'est une autre chose que d'installer des policiers fonctionnaires ou gardes privés dans une école. Le risque est alors de mélanger les différents registres normatifs de la discipline et de la loi pénale.

## **B La justice à demeure**

On sait que dans les nouvelles règles disciplinaires l'Education Nationale s'est largement inspirée en 2000 des procédures judiciaires et encore plus des nouvelles démarches impulsées par la justice moderne (la réponse en temps réel, les mesures de réparation, etc.).

Doit-on aller jusqu'à installer une antenne judiciaire dans certains établissements ? Là encore on serait dans la confusion. Et les mêmes critiques que celles formulées à l'installation d'un tribunal à Roissy pour les étrangers en situation irrégulière, à l'usine pour les cadres et les employés négligents, à l'Assemblée nationale pour les députés prévaricateurs !

On n'y est pas, mais on n'en est pas loin avec l'accord passé le 28 avril 2004 par le parquet de Paris, la PJJ et le recteur de Paris<sup>64</sup>. Chacune des 654 écoles et 242 collèges et lycées de la capitale aura un délégué du procureur qui fera office de correspondant judiciaire que les chefs d'établissements pourront saisir à loisir. Sont visés les violences, les dégradations volontaires, les injures et les outrages, l'usage de stupéfiants, les actes trouvant leur source dans l'antisémitisme ou le racisme.

Pour le ministre de la justice il s'agit de permettre « d'anticiper le processus d'entrée dans la délinquance » (dixit) ! On comprend difficilement : les faits énoncés sont des actes de délinquance. La prévention ne peut pas être le fait du parquet, mais de l'établissement !

On est là encore sur l'effet d'annonce car les intéressés n'ont pas encore été recrutés : ex chefs d'établissements, magistrats ? On est dans le flou ...

En fait, à y regarder de près, le registre disciplinaire s'estompe et on file vers le judiciaire dont on attend qu'il remonte les bretelles de certains jeunes. La peur du gendarme ! Une assurance pour les professionnels !

### **425.7. La prison conserve sa place.**

#### **425.71. Le recours à l'incarcération.**

Justice réparatrice ou mobilisation familiale ne doivent pourtant pas faire oublier que dans le même temps, la justice répressive classique fonctionne.

Les incarcérations ont doublé entre 1993 et 1999 ; une décrue qui s'amorce depuis

**Les flux d'incarcération de mineurs :**

---

<sup>64</sup> L'Humanité du 29 avril 2004

années	mineurs incarcérés (métropole)
1993	2 247
1994	2 661
1995	2 936
1996	3 271
1997	3 495
1998	4 030
1999	4 326 *
2000	3 996
2001	3 283
2002	4 400
2003	

Source : ministère de la Justice.

\*Attention : depuis 1999, les données fournies par la Chancellerie agrègent les chiffres des DOM-TOM à ceux de la métropole

**Malheureusement ces chiffres varient d'un tableau à l'autre !**

**Les « stocks » à date fixe, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.**

(métropole et outre-mer)

source : Justice, *Statistique trimestrielle*

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
572	575	628	645	692	890	942	826	901	808	751

**Le nombre de mineurs détenus**

**métropole et outre-mer**

source : Justice, *Statistique trimestrielle*

	Prévenus	Condamnés	Ensemble des mineurs	Nombre total de détenus	Proportion des mineurs
Janvier 2002	613	213	826	48 594	1,7
avril	743	181	924	53 183	1,7
juillet	622	279	901	56 385	1,6
octobre	560	130	690	53 680	1,3
Janvier 2003	592	216	808	55 407	1,5
Juillet 2003			833	60 963	
Juillet 2004	487	264	751		1,7

Les condamnations à l'emprisonnement ferme augmentaient de 2001 à 2002 : 8 475 en 2002 soit 2% de plus qu'en 2001 ; elles ont baissé de 2002 à 2003 : 7 043

**425.72. L'inquiétude sur le sort fait aux mineurs détenus : il faut assurer la sécurité due par l'État aux enfants embastillés**

Le Gouvernement Jospin n'a pas pu porter à échéance la réforme pénitentiaire à laquelle il disait croire et qui avait l'aval des élus de tout le spectre politique. Sous l'impulsion de Mme Guigou, confortée par Mme Lebranchu, il a quand même œuvré pour rétablir la sécurité dans les établissements pénitentiaires. Cela passait par des aménagements de locaux, de l'affectation de nouveaux personnels et d'un mandat.

La nouvelle majorité a su afficher son objectif, à savoir construire d'autres prisons en se dotant d'un ministre ayant compétence sur ce sujet. L'écriture d'un gouvernement est révélatrice des priorités et de l'ambiance du moment. Il n'est pas inintéressant qu'en 2002 il s'agisse des Équipements immobiliers de la justice quant à la Libération il s'agissait de la Reconstruction ou en 1981 de gérer le Temps libre ! À chaque époque ses enjeux.

Dans le cadre du plan quinquennal correspondant au mandat présidentiel, il s'agit de créer 27 centres nouveaux dont 7 pour mineurs et ainsi d'augmenter le nombre de places disponibles pour mineurs de 400, auxquelles s'ajouteront les 500 places rénovées. Et 600 places seront créées dans les « centres éducatifs fermés » (cf. ci-dessus).

En 2006-2007, nous dit-on, se concrétiseront les nouvelles prisons pour mineurs.

#### **425.73. Les relations enfants-parents incarcérés.**

La prison ne punit pas seulement celui qui est détenu, mais ses proches. Cela est inéluctable. On sait que, chaque année, 100 000 personnes environ passent en prison. Comment réduire au maximum les effets pour les enfants ? On admet que les relations doivent généralement être maintenues entre parent incarcéré et enfant. Après tout il n'y a là que l'application de la règle de la CIDE qui veut que les enfants soient le moins possible séparés de leurs parents. Encore faut-il de justes motifs. Il s'avère que les visites des enfants à leurs parents détenus restent parfois encore soumises à l'arbitraire de l'administration.

Ainsi la cour d'Appel de Versailles - à travers le parquet général - a été interpellée médiatiquement <sup>65</sup> pour rejeter systématiquement les demandes de visites en prison des enfants de 7 à 16 ans, par crainte des « conséquences psychologiques ».

Si certains magistrats sont réservés à l'égard de ces relations, elles peuvent en règle générale s'instaurer ou se maintenir. La doctrine des magistrats a sensiblement évolué ces dernières années : les juges d'instruction, qui se prononcent dès le début de l'incarcération, accordent ainsi de plus en plus souvent des permis de visite aux enfants.

*Les différences de traitement sont difficilement compréhensibles par les détenus et leurs familles. Or les relations parents-enfants sont de droit sauf exception motivée et sous réserve d'un recours. Une de ces exceptions étant par exemple, évidemment, le cas où le parent incarcéré l'est pour violences graves sur l'enfant lui-même...*

**DEI-France appelle la Chancellerie à prendre les dispositions nécessaires pour que ce sentiment d'arbitraire ne perdure plus. La CIDE garantit le droit de l'enfant à entretenir des relations avec ses parents.**

#### **426. La double peine.**

Nous reprenons ce passage original du rapport 2002 dans la mesure où le bilan dressé de l'abandon de la double peine reste très « décevant ». Au 31 décembre 2004, le ministère de l'intérieur déclare avoir traité 421 des 1 458 demandes reçus de relèvement de la « double-peine ». Ce nombre de demande apparaît déjà très faible au regard des évaluations qui avaient été faite de personnes éligibles et le taux de succès - un tiers - très modeste.

<sup>65</sup> *Le Monde*, 14 juin 2002.

Le débat sur la double peine - incarcération puis bannissement - a pris une dimension majeure en 2002 dans notre pays. Il ne pouvait plus rester ignoré des politiques. Le nouveau ministre de l'intérieur après avoir mis de l'huile dans les rouages sur certaines affaires très médiatisées a évité de légiférer « à chaud » en mettant en place un groupe de travail pour préparer une prise de position officielle.

La question en vérité se dédouble : des enfants sont effectivement punis d'être séparés d'un parent expulsé à la suite d'une condamnation, mais il est aussi des cas où des personnes sont expulsées pour des faits commis quand elles étaient mineures.

#### **426.1. La double peine des parents peine le mineur**

Chaque année, 17 000 peines complémentaires d'interdiction du territoire (ITF) sont prononcées à l'encontre d'étrangers en sus de l'incarcération. La double peine frappe ainsi des milliers de personnes de nationalité étrangère mais dont l'essentiel de la vie est en France. Souvent mariés et pères de familles, ces « bannis » sont contraints de quitter le territoire pour rejoindre un pays d'origine dont ils sont éloignés. En novembre 1998, dans un rapport remis à Mme Guigou, alors ministre de la Justice, la magistrate Mme C. Chanet, préconisait « l'interdiction absolue » des interdictions du territoire à l'encontre des étrangers ayant vécu et ayant été scolarisés en France depuis au moins l'âge de 6 ans. »<sup>66</sup>

La double peine prolonge ses effets dans le temps, au-delà de l'exécution de la privation de liberté. Elle est en soi une seconde privation de la liberté, celle d'aller et venir. Elle rejaillit plus sournoisement sur l'entourage de l'étranger privé de vivre avec sa famille demeurée en France. En cela, on peut parler de triple peine affectant autant, sinon plus, les proches, les privant de l'intimité d'un enfant, d'un parent, d'un frère ou d'une sœur.

#### **426.2. L'enfant et la raison d'État**

Ce n'est qu'incidemment que la situation de l'enfant d'un parent délinquant, ou simplement en séjour irrégulier, est prise en compte. Dans la littérature consacrée à la double peine, la présence sur le territoire des enfants mineurs de l'étranger est généralement appréciée pour soutenir le maintien de l'intéressé sur le territoire. Rarement il est fait le procès à l'État d'avoir fait obstacle au droit de l'enfant à vivre dans l'intimité de ses père et mère.

L'individualisation de la peine a cet effet pervers que la situation à prendre en compte est celle du seul prévenu étranger, de son passé délinquant, de son insertion, de ses attaches dans le pays d'origine, sans que sa situation familiale soit examinée sous l'angle de ceux qui auraient à souffrir particulièrement de son éloignement. Élisabeth Guigou, Garde des Sceaux, reléguait ainsi la présence en France des enfants de l'étranger à un rang inférieur à la situation administrative de la famille résidant sur le territoire : « *Ces éléments d'appréciation peuvent être utilement recherchés dans l'examen de l'ancienneté de la présence en France des parents de l'étranger, de la durée du propre séjour sur le territoire de l'intéressé, de la présence ou non de la fratrie en France, de la possession ou non par certains membres de la famille de la nationalité française et du comportement de l'étranger lui-même vis à vis de sa capacité à obtenir la nationalité française. Doivent également être pris en considération (...) sa situation de mariage ou de*

---

<sup>66</sup> Le Monde, 9 avril 2002.

*concubinage avec des personnes de nationalité française, la naissance ou non d'enfants en France, (...).*<sup>67</sup>

À l'heure où l'on soutient que la délinquance écloit plus facilement dans les familles monoparentales, que l'absence du père constitue un grave facteur de déstabilisation dans l'éducation des enfants (la plupart des cas d'éloignement concernent des hommes), la loi autorise toujours la juridiction à prononcer l'ITF, sans que la question des liens familiaux ait été nécessairement évoquée à l'audience. La liberté laissée au juge d'assortir d'office la sanction pénale du bannissement autorise la juridiction à éviter le débat contradictoire sur la double peine. Dans ce cas, les recommandations de la ministre aux parquets de procéder à des enquêtes préalables sur la situation sociale du justiciable s'avèrent bien vaines<sup>68</sup>. L'introduction de l'obligation de motiver spécialement cette décision à l'égard des étrangers « privilégiés »<sup>69</sup> a eu pour seul effet d'enrichir en formules stéréotypées les traitements de texte des greffes des tribunaux.

Il est d'ailleurs paradoxal de lire que l'étranger faisant l'objet d'une procédure administrative d'expulsion bénéficie finalement de plus de garanties à l'égard du respect de sa situation sociale et familiale dans la mesure où les procédures sont prévues pour qu'il fasse valoir les raisons qui militent contre son éloignement.<sup>70</sup>

Les attaches familiales en France ne constituent donc pas une garantie contre l'éloignement. Le Conseil d'État semble même dire que la vie familiale peut se reconstituer à l'étranger : « *La circonstance que des mineurs ne puissent pas faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière ne fait pas obstacle à ce que les parents d'enfants mineurs fassent l'objet d'une telle mesure alors même que certains de ces enfants mineurs sont scolarisés en France (...)* ».<sup>71</sup>

Dans cette hypothèse, le placement d'enfant hors du domicile familial a déjà été décidé, considérant que l'éloignement du ou des parent(s) du territoire constituait un danger pour l'enfant, dans la mesure où les conditions de son éducation étaient gravement compromises, quitte à ce que le juge recommande à l'ASE de faire le nécessaire pour son rapatriement<sup>72</sup>. Tel est notamment le cas lorsque le (ou les) parent(s) sont placés en rétention administrative.

<sup>67</sup> Circulaire CRIM 99-13 du 17 novembre 1999.

<sup>68</sup> Art. 41, al. 6 du Code de procédure pénale : « *Le procureur de la République peut également requérir, suivant les cas, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de l'éducation surveillée ou toute personne habilitée dans les conditions prévues par l'article 81, sixième alinéa, de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.* »

<sup>69</sup> Article 131-30, al. 4 du Code pénal : « *Le tribunal ne peut prononcer que par une décision spécialement motivée au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger condamné à l'interdiction du territoire français, lorsque est en cause : 1. Un condamné étranger père ou mère d'un enfant français résidant en France, à condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins.* »

<sup>70</sup> Article 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, prévoyant l'audition préalable ; voir aussi art. 22 bis de la même ordonnance, concernant le recours contre un arrêté de reconduite à la frontière.

<sup>71</sup> CE, 21 juillet 1994, Abdelmoula, cité par H. Fulchiron, « *L'enfant étranger a-t-il le droit à vivre en France ?* », *Petites Affiches*, 3 mai 1995, n° 53, p. 38.

<sup>72</sup> Ces décisions souvent citées dans les revues et les colloques ne font toutefois pas l'objet de publication ; « *Le juge des enfants, comme le service de l'aide sociale à l'enfance semblent bien impuissants aujourd'hui face à la menace d'un arrêté de reconduite à la frontière frappant le père et/ou la mère d'un mineur confié par décision du juge des enfants au service de l'ASE (...). Avec d'autres, nous pouvons estimer qu'il n'apparaît pas raisonnable de séparer le sort des parents de celui des enfants. Il semble en revanche difficile de retenir l'idée que le juge des enfants puisse donner son accord à une mesure de reconduite à la frontière qui concerne les parents d'un enfant placé. Le principe de la séparation des pouvoirs s'y oppose. Tout au plus peut-on penser que les services de la Préfecture peuvent s'enquérir auprès du juge des enfants des mesures prises à l'égard des mineurs dont les parents sont menacés par un arrêté de reconduite à la frontière* », J. Rubbellin-Devichi, *Droit de la famille*, Dalloz Action, 2001, n° 2573, p. 874.

D'autres décisions de la haute juridiction administrative apprécient différemment l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>73</sup>. À l'égard d'une mère faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, le Conseil d'État a considéré que la mesure constituait « *au regard du droit au respect d'une famille normale* » (?), une atteinte disproportionnée aux buts en vue desquels elle avait été prise, en s'attachant « *à l'intérêt de la présence de l'intéressée pour sa famille* »<sup>74</sup>. Ces considérations d'ordre affectif, éducatif ou simplement ménager favorisent plus rarement les pères...

La possession de la nationalité française par les enfants a fait l'objet de l'attention du législateur<sup>75</sup>, des recommandations ministérielles<sup>76</sup> comme des motivations favorables au relèvement des ITF ou aux recours exercés contre les arrêtés d'expulsion ou de reconduite à la frontière<sup>77</sup>. Les conséquences du statut personnel de l'enfant font l'objet d'une considération particulière, sans qu'il soit tenu nécessairement compte que l'enfant, quelle que soit sa nationalité, est titulaire d'un droit aux relations familiales et que selon les termes de l'article 9 de la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant, il ne doit pas être séparé de ses parents contre leur gré.<sup>78</sup>

Si en tenant compte de la présence de l'enfant sur le territoire, en faisant toutefois jouer la préférence nationale, les juridictions assurent une certaine protection des parents menacés d'un éloignement, elles ne consacrent pas le respect de la vie familiale de l'enfant pour apprécier la régularité de la mesure ni ne reconnaissent formellement le droit de l'enfant étranger à vivre en France alors que les règles en vigueur interdisent son éloignement contraint.

### 426.3. L'ambiguïté de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

<sup>73</sup> CEDH, art 8 : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

<sup>74</sup> CE, 13 mai 1994, Mme Ben Youcef, JCP, 1994, IV, 1786, D. 1994, Inf. rap. 229, cité par H. Fulchiron, *op. cit.*

<sup>75</sup> Article 131-30, al. 4 du Code pénal précité, article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « Ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion, en application de l'article 23 : (...); 5. L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France, à la condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins. » Cette dispense s'applique également aux mesures de reconduite à la frontière (art. 25, al. final).

<sup>76</sup> Élisabeth Guigou.

<sup>77</sup> Voir les décisions citées dans le recueil de jurisprudence du GISTI : CAA Paris 28/1196, algérien résidant en France depuis 1954 menacé d'expulsion, dont le ménage est composé de sa femme et son fils tous deux de nationalité française (p. 46) ; TA Versailles, 20 mars 1997 : étranger menacé d'expulsion résidant en France depuis 1971, vivant maritalement avec une ressortissante française et père d'un enfant français (p. 48) ; CA Versailles, 8 avril 1994 : relèvement d'une ITF d'un ressortissant algérien vivant maritalement avec une compatriote en situation régulière avec laquelle il a trois enfants français mineurs d'âge (p. 56) ; CA Versailles, 17 janvier 1996 : relèvement d'une ITF d'un ressortissant marocain marié et père de 4 enfants dont 3 encore mineurs. Cette décision s'appuie notamment sur l'art. 9 de la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant (p. 57).

<sup>78</sup> Article 9, 1, CIDE : « 1. 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.

2. 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.

3. 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 l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. 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.

La France a ratifié le protocole n° 7 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) qui dispose qu'« un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir :

- a) faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,
- b) faire examiner son cas, et
- c) se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente par une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.»<sup>79</sup>

Ces droits élémentaires ne permettent toutefois pas un procès équitable au sens de la CEDH. La Cour a en effet considéré « qu'en adoptant l'article 1 du Protocole N° 7 contenant des garanties spécifiques aux procédures d'expulsion d'étrangers, les États ont clairement marqué leur volonté de ne pas inclure ces procédures dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention ». Cette décision constitue un revirement et va tout à fait à l'encontre du principe selon lequel « les Protocoles ajoutent aux droits des individus. Ils ne les restreignent pas ni ne les abolissent »<sup>80</sup>. La Cour a considéré que la double peine ne pouvait non plus être assimilée à une sanction à caractère pénal et de ce fait ne pas contraindre un État au respect des règles en cette matière.

La Cour européenne des Droits de l'Homme n'a pas non plus privilégié les liens de l'enfant avec son parent lorsqu'elle eut à sanctionner les ingérences des États dans la vie privée d'étrangers expulsés. La tâche de la Cour consiste à déterminer si l'expulsion litigieuse a respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale, et, d'autre part, la protection de l'ordre public et la prévention des infractions pénales.

Dans un arrêt du 2 août 2001, elle précise les conditions de son examen de la violation de l'article 8 :

*« Pour apprécier les critères pertinents en pareil cas, la Cour prendra en compte la nature et la gravité de l'infraction commise par le requérant, la durée de son séjour dans le pays d'où il va être expulsé, la période qui s'est écoulée depuis la perpétration de l'infraction ainsi que la conduite de l'intéressé durant cette période, la nationalité des diverses personnes concernées, la situation familiale du requérant, par exemple la durée de son mariage, et d'autres éléments dénotant le caractère effectif de la vie familiale d'un couple, le point de savoir si le conjoint était au courant de l'infraction au début de la relation familiale, la naissance d'enfants légitimes et, le cas échéant, leur âge. En outre, la Cour examinera tout autant la gravité des difficultés que risque de connaître le conjoint dans le pays d'origine de son époux ou épouse, bien que le simple fait qu'une personne risque de se heurter à des difficultés en accompagnant son conjoint ne saurait en soi exclure une expulsion. »*<sup>81</sup>

La Cour se place à l'époque à laquelle l'interdiction du territoire est devenue définitive pour apprécier la situation familiale<sup>82</sup> alors qu'elle s'intéresse au trouble à l'ordre public que peut représenter le requérant au jour de l'examen de son recours. Cette discrimination des priorités confirme que la Cour s'attache tout d'abord aux impératifs de l'ordre public, notamment le passé pénal et le comportement du requérant depuis le prononcé de la peine, et apprécie dans un

<sup>79</sup> Article 1 du Protocole n° 7 adopté le 22 novembre 1984, ratifié par la France le 17 février 1986.

<sup>80</sup> Arrêt Maaouia, opinion dissidente du juge Louicades ; voir aussi arrêt Burghartz/Suisse, 22 octobre 1994, n° 00016213/90 considérant qu'une disposition du Protocole n° 7 « ne saurait se substituer à l'article 8 ni en réduire la portée. »

<sup>81</sup> Arrêt Boulif c. Suisse (Requête n° 54273/00).

<sup>82</sup> Arrêt El Boujaïdi c. France (123/1996/742/941), 26 septembre 1997.

second temps les attaches de la famille avec le pays d'origine<sup>83</sup>. Dans l'examen de la proportionnalité de la mesure litigieuse prise à l'égard de délinquants, notamment dans le cadre des infractions à la législation sur les stupéfiants ou des atteintes à l'intégrité physique des personnes, la Cour s'attache à faire pencher plutôt la balance en faveur de l'État mis en cause.

Suivant la jurisprudence selon laquelle elle ne considère que la situation existante au jour de l'arrêté d'expulsion, la Cour ignore totalement la situation actuelle dès lors que la naissance ou la reconnaissance de l'enfant est postérieure à la décision définitive d'interdiction du territoire<sup>84</sup>. La Cour s'est timidement attachée au sort des enfants, concevant que l'établissement du ménage dans un autre pays « impliquerait pour les enfants du couple un déracinement », dès lors que les autres éléments du dossier étaient favorables au maintien sur le territoire, malgré le passé délictueux chargé.<sup>85</sup>

À l'égard des attaches familiales, la Cour rappelle que la notion de famille inclut, même en l'absence de cohabitation, le lien entre une personne et son enfant, que ce dernier soit légitime ou naturel.<sup>86</sup>

S'il faut bien reconnaître que l'enfant concerné par l'éloignement forcé de son parent est généralement absent des procédures devant la Cour, on pourrait spéculer sur la prise en compte de son intérêt, dans la mesure où les États ont une obligation positive de veiller au respect de la vie privée et familiale des individus<sup>87</sup>. Cette attention pourrait se traduire par une prise en compte de l'obligation parentale à la relation avec les enfants et de leur assurer une vie décente.

#### **426.4. La Convention des droits de l'enfant à la rescousse**

Contraindre un parent à l'exil, et par conséquent le rendre incapable d'assurer l'éducation et les moyens de subsistance de ses enfants, contrevient notamment aux dispositions de la Convention internationale relative aux Droits de l'enfant, contenant des engagements des États à aider les parents et autres personnes ayant la charge d'enfants, et leur assurer les conditions de vie nécessaires à leur développement.<sup>88</sup>

Il est vrai que les juges garants du respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales ne disposent pas d'un instrument précisant le droit de l'enfant

---

<sup>83</sup> Dans l'arrêt *Dalia/France* (154/1996/773/974) du 19 février 1998, la Cour a estimé, bien que la requérante soit la mère d'un enfant de 8 ans au moment du prononcé de son arrêt, que « sa nationalité algérienne ne constitue pas une simple donnée juridique, mais repose sur certaines réalités sociales et affectives. Bref, l'ingérence litigieuse n'est pas aussi forte que celle que peut provoquer l'expulsion des requérants nés ou venus en bas âge dans le pays d'accueil ».

<sup>84</sup> Arrêt C. c. Belgique du 7 août 1996, *Recueil* 1996-III, p. 924, § 34.

<sup>85</sup> Arrêt *Mehemi/France* (85/1996/704/896), 26 septembre 1997.

<sup>86</sup> Arrêt C./Belgique 00021794/93, 07/08/1996 ; arrêt *Boughameni/France*, 00022070/93, 24/04/1996 ; dans cette dernière affaire, la distension du lien familial due notamment à la reconnaissance tardive de l'enfant, a toutefois convaincu la Cour que l'expulsion du requérant n'était pas disproportionnée aux buts légitimes poursuivis par l'État d'éloigner un délinquant étranger ayant un passé judiciaire chargé.

<sup>87</sup> Arrêt *X. et Y./Pays Bas*, 26 mars 1985, n° 00008978/80 : « La Cour rappelle que si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'État de s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale (...). Elles peuvent impliquer l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux. »

<sup>88</sup> CIDE, art. 27 :

« 1. 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.  
2. 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. »

d'être élevé par ses parents et de ne pas en être éloigné contre leur gré. L'adoption de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, si elle a fait évoluer les esprits et reconnaître aux mineurs certains droits par une interprétation progressive de l'article 8 de la CEDH, n'est toutefois pas un traité européen soumis à l'appréciation de la Cour.

De plus, même si l'on peut considérer que l'article 53 de la CEDH l'y invite<sup>89</sup>, il serait vain d'espérer que la Cour retienne les effets directs en droit interne des dispositions de la Convention des Nations Unies, tant ceux-ci demeurent contestés au niveau des États.

Dans son effort de modernisation du droit de la famille, le législateur français a rejoint les termes de l'article 9 la CIDE par l'adoption du nouvel article 373-2 du Code civil. Cette disposition attendue depuis plus de vingt ans a transformé le concept d'autorité parentale en une véritable obligation : « *Chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant* ».

Il conviendra d'observer comment à l'avenir les juridictions apprécieront cette disposition à l'égard des mesures empêchant un parent d'exécuter cette obligation du fait de son éloignement forcé du territoire. La nouvelle rédaction des dispositions en matière d'autorité parentale doit être comparée aux obligations des États parties à la CIDE dès lors que les engagements y figurant sont suffisamment précis pour être considérés comme directement applicables. Si cette qualité a été niée à l'article 9, la rédaction de l'article 16, interdisant les immixtions arbitraires dans la vie privée de l'enfant<sup>90</sup>, a été considérée par le Conseil d'État comme étant susceptible d'une application immédiate<sup>91</sup>.

La disposition « phare » de la Convention, selon laquelle « *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* »<sup>92</sup>, a été considérée comme ne pouvant laisser l'auteur de la décision indifférent au sort de l'enfant.<sup>93</sup>

Dès lors que, dans le cadre d'une procédure d'éloignement, il n'a pas été tenu compte de la présence d'enfants sur le territoire et/ou que leur intérêt n'a pas été soumis à discussion, on pourrait considérer que l'interdiction du territoire, l'expulsion ou la reconduite à la frontière, quoique reposant sur une base légale sont entachées d'arbitraire. Allant plus avant, on pourrait considérer que le juge de l'opportunité de la décision doit pouvoir soumettre à son examen la proportionnalité de la mesure en tenant compte de cet intérêt, non seulement à la lumière des garanties de respect de la vie privée et familiale prévues à l'article 8 de la CEDH, mais également des dispositions de la CIDE considérées comme directement applicables.

<sup>89</sup> CEDH, art. 53 : « *Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie.* »

<sup>90</sup> CIDE, art. 16 : « *1. 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. 2. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.* »

<sup>91</sup> Arrêt Demiprence, 10 mars 1995.

<sup>92</sup> CIDE, art. 3.

<sup>93</sup> CE, arrêt Cinar, 22 septembre 1997, cité par P. Bordry, « Le Conseil d'État français et la Convention internationale relative aux droits de l'enfant », *JDJ* mai 2001, n° 205, p. 17 ; conclusions du commissaire du Gouvernement : « *Contraindre l'enfant âgé, nous l'avons dit de quatre ans, à se séparer de sa mère, ne serait-ce que l'espace des quelques mois nécessaires au déroulement complet de la procédure de regroupement, et alors qu'il n'a pas de famille proche capable de l'accueillir sans difficulté dans son pays d'origine, c'est de la part du préfet manifester à l'égard de l'intérêt supérieur de l'enfant une indifférence qui ne saurait passer pour compatible avec l'article 3-1 précité.* »

La considération primordiale de l'intérêt de l'enfant devrait être examinée dans toutes les procédures d'éloignement. « Primeur » signifie « de la première importance » et à ce titre les impératifs de sécurité doivent être relégués au second plan. À l'égard des délinquants rien n'empêche l'État d'appliquer aux étrangers les mesures de sûreté prises à l'égard de ses nationaux lorsque la nécessité s'en fait sentir.

L'enfant, objet de toutes les angoisses actuelles, ne mérite-t-il pas cette considération ? L'enfant sujet de droit, ne devrait-il pas devenir acteur du procès fait à son père, à sa mère, dès lors que l'objet de la procédure est de l'en séparer ? L'article 12 de la CIDE<sup>94</sup> enseigne que son point de vue doit être entendu dès lors qu'il est doué de discernement et la décision doit en rendre compte dans sa motivation.

**Plus généralement, aucune décision d'éloignement du territoire d'un parent d'enfant résidant en France ne devrait être prise sans que les conditions matérielles et morales de son éducation et de son entretien aient fait l'objet d'un examen minutieux. On est encore loin du compte.**

#### **426.5. Les jeunes immigrés et la double peine.**

Il s'agit ici du cas de la personne expulsée du fait d'actes délictueux commis quand elle était mineure.

L'éloignement du territoire des délinquants étrangers a repris vigueur dans les années soixante-dix, en même temps que s'amplifiait la lutte contre l'usage et le trafic des stupéfiants. De nos jours encore, on constate que nombre de condamnations à l'interdiction du territoire touchent des personnes faisant l'objet de poursuites liées à ces pratiques sans qu'il soit nécessairement fait la distinction entre les faits liés à la consommation et l'organisation d'un commerce illicite.

Depuis qu'en 1986 la loi Pasqua a autorisé l'application de cette peine aux infractions relatives au séjour<sup>95</sup>, 60% des ITF sont prononcées à l'égard d'étrangers « irréguliers ».

#### **426.51. Les différents cas de figure.**

Si le Code pénal énumère désormais quelques catégories d'étrangers dits privilégiés<sup>96</sup>, à l'égard desquels une décision spécialement motivée s'impose, « au regard de la gravité de l'infraction et de la situation personnelle et familiale de l'étranger condamné »<sup>97</sup>, le flux judiciaire ne se tarit pourtant pas. En 2000, on comptait encore 6 400 doubles peines prononcées par les tribunaux. Les incriminations susceptibles de faire l'objet d'une ITF se sont multipliées : outre les délits liés aux stupéfiants, des infractions « courantes », telles les faux, les agressions sexuelles, le proxénétisme, le vol avec violence, avec armes ou en bande ou l'extorsion.

<sup>94</sup> CIDE, art. 12 : « 1. 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. 2. 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. »

<sup>95</sup> Article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, prévoyant une ITF de 3 ans maximum aux infractions liées au séjour.

<sup>96</sup> Cf. article 131-30 du Code pénal rappelé ci-après.

<sup>97</sup> En général les magistrats se contentent d'une formulation pré-imprimée dans le style, « eu égard à la gravité des faits... », sans encourir la censure des juridictions supérieures, d'autant plus facilement que le prononcé de cette peine n'est pas précédé d'un débat contradictoire.

Supprimé : ¶

À cela, il faut bien ajouter les sanctions administratives prévues dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoyant la faculté laissée au préfet d'expulser un étranger dont la présence sur le territoire constitue « une menace grave pour l'ordre public »<sup>98</sup>. Certaines catégories d'étrangers sont prémunies contre ce type de mesure, sauf « lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique »<sup>99</sup>. On ne s'entend guère sur la notion de « sécurité publique ». À la lecture des textes, on peut croire que l'atteinte aux intérêts de la société est dans le second cas plus dangereuse qu'une « menace grave de l'ordre public ». À l'heure où la sécurité publique est devenue un terrain politique de prédilection, on peut craindre la tentation des autorités de confondre les deux notions.

Certes, les dispositions prévoient la possibilité de relèvement judiciaire de la mesure, dans le cas des ITF, pour autant que cette peine n'ait pas été prononcée à titre principal<sup>100</sup>, ou d'abrogation de l'arrêté préfectoral d'expulsion. L'obligation qui est faite à l'étranger sollicitant cette mesure de résider hors de France, au moins durant six mois, peut faire craindre que l'autorité appelée à statuer considère que ses attaches à l'étranger sont suffisantes et ne compromettent pas sa situation personnelle et familiale, pour lui refuser cette « faveur ». Plus paradoxale, la faculté de présenter cette requête pendant le temps où il subit une peine de prison ou est assigné à résidence conduit l'étranger à « supplier » le ministre de l'Intérieur ou le préfet à restreindre sa liberté de mouvement.

Si les personnes sont immunisées contre la double peine ou une expulsion durant leur minorité, elles n'en sont pas pour autant prémunies d'un éloignement justifié par leur délinquance ou l'irrégularité de leur séjour, au jour de leurs 18 ans..

La loi est formelle<sup>101</sup> : au même titre que les autres peines accessoires, l'interdiction du territoire ne peut être prononcée par les tribunaux dès lors que les faits incriminés ont été commis durant la minorité<sup>102</sup>. Cette règle découle de la norme plus générale selon laquelle les mineurs ne peuvent faire l'objet d'un éloignement du territoire.<sup>103</sup>

En revanche, si cette interdiction vaut aussi à l'égard des arrêtés d'expulsion adressés à un mineur, même en cas de nécessité absolue et/ou d'atteinte à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique<sup>104</sup>, rien n'interdit cependant à l'autorité administrative de s'appuyer sur des faits commis durant la minorité pour prononcer l'éloignement d'un majeur.<sup>105</sup>

On peut légitimement s'interroger sur la pertinence de relever des faits susceptibles de n'être connus que des juridictions des mineurs, puisque la loi impose la confidentialité absolue de ces décisions<sup>106</sup>. Il semble toutefois qu'au même titre que les majeurs, le « parcours criminel » du

<sup>98</sup> Article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, reproduit ci-après.

<sup>99</sup> Art. 25 et 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, reproduits ci-après.

<sup>100</sup> Art 702-1 et 703 du CPP : la peine ne peut être prononcée à titre principal que pour l'aide directe ou indirecte accordée en France en vue de faciliter l'entrée, la circulation et le séjour irréguliers d'un étranger (art. 21 ord. du 2 nov. 1945).

<sup>101</sup> Art. 20-4 de l'ordonnance du 2 fév. 1945.

<sup>102</sup> Les peines d'interdiction ne peuvent être prononcées à l'égard du majeur au moment de sa comparution pour des faits commis durant la minorité, Cass. Crim. 13 déc. 1995, Bull. crim. N° 381.

<sup>103</sup> Art. 25, al. 1, 1° et al. 3.

<sup>104</sup> Art. 25, 1° et 26 al. final de l'ordonnance du 2 nov. 1945.

<sup>105</sup> Cf. CE, 10 août 2001, n° 23.6969, Min. int./ S., la décision conduisant au rejet de l'annulation de l'arrêté d'expulsion, expose les faits délictueux commis durant la minorité du requérant.

<sup>106</sup> Article 14 de l'ord. du 2 fév. 1945 restreignant la publicité des audiences des mineurs et prohibant les publications susceptibles de révéler l'identité des justiciables ; toutefois, il a été considéré que l'intervention du ministère public faisant état

prévenu puisse faire l'objet d'un examen pour l'appréciation de la gravité de l'infraction commise après 18 ans et de sa situation personnelle avant le prononcé d'une ITF.

L'autorité administrative pourra s'appuyer sur les faits commis durant la minorité pour apprécier la menace à l'ordre public que représente la présence sur le sol d'une personne majeure, quant bien même n'eût-elle pas commis de délit depuis ses 18 ans.

#### 426.52. Position de la Cour européenne.

La Cour européenne des Droits de l'Homme n'a pas paru s'émouvoir qu'un État justifie la mesure d'éloignement d'un étranger en s'appuyant sur les seuls faits commis durant la minorité, bien qu'en l'occurrence elle ait condamné la Belgique eu égard à la disproportion entre le moyen employé (l'expulsion) et le but légitime poursuivi (le maintien de l'ordre public). En l'espèce, plus aucun fait délictueux ne pouvait être reproché depuis que le requérant avait atteint l'âge de la majorité<sup>107</sup>. La Cour ne le dit pas, mais peut-être son appréciation de la disproportion fut-elle influencée par l'absence de délit commis par l'homme devenu un adulte.

#### 426.53. Le « trouble à l'ordre public ».

L'expulsion peut être justifiée relativement longtemps après les faits reprochés, toutefois l'atteinte à l'ordre public doit être appréciée au jour de la décision<sup>108</sup>. L'appréciation de la menace grave à l'ordre public pèse sur la décision administrative à l'égard d'un majeur dès lors qu'il ne fait pas partie des catégories privilégiées ou a été condamné à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans, quand bien même se rapporte-t-elle à des actes commis avant l'âge de 18 ans.<sup>109</sup>

Ces dispositions prévoient toute une série de restrictions tenant compte de la menace pour l'ordre public que peut représenter la présence de l'étranger sur le territoire<sup>110</sup>. Toutefois, les étrangers nés et ayant résidé en France le temps nécessaire pour l'acquisition de la nationalité française bénéficient de plein droit de la carte de résident<sup>111</sup> et les « privilégiés »<sup>112</sup> bénéficient d'une audition devant une Commission départementale avant le prononcé de refus de délivrance du titre de séjour<sup>113</sup>. Enfin, les étrangers titulaires d'une carte de résident ne peuvent essuyer un refus de renouvellement pour une raison tenant à la menace de l'ordre public<sup>114</sup>. Par contre, les titulaires d'une carte de séjour temporaire s'exposent à un refus de renouvellement, les motifs étant équivalents à ceux de la délivrance. La combinaison de ces règles conduit à la situation paradoxale de l'étranger qui ne peut s'entendre notifier une mesure d'expulsion, eu égard à

---

d'une condamnation antérieure prononcée par une cour d'Assises des mineurs, ne doit pas s'entendre comme une publication et ne méconnaît dès lors pas le prescrit de cette disposition, Cass. Crim. 15 novembre 1978, Bull. crim., n° 317.

<sup>107</sup> CEDH, arrêt Moustaqim/Belgique, 18 février 1991, série A, n° 193.

<sup>108</sup> CE, 30 novembre 1984, *Ministre de l'intérieur et de la décentralisation c. Di Vincenzo*; CE, 13 novembre 1985, *Ministère de l'intérieur et de la décentralisation c. Barrutiabengoa Zabarte*.

<sup>109</sup> Pour la distinction entre les catégories « privilégiées » et « très privilégiées », voir article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, reproduit ci-après ; sauf une décision ministérielle motivée par la nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou à la sécurité publique, seule la personne majeure, condamnée définitivement à une peine d'au moins 5 ans ferme est prémunie contre une mesure d'expulsion, si elle établit qu'elle réside en France depuis qu'elle a atteint l'âge de dix ans (art. 25, al. 1, 2° et al. fin. et 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

<sup>110</sup> Articles 12, al. 6 ; 12bis, al. 1 ; 12ter ; 14, al. 3, 15 al. 1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

<sup>111</sup> Article 15, al. fin. de l'ord. du 2 nov. 1945, se référant à l'art. 21-7 Code civil.

<sup>112</sup> Dont la liste est établie aux articles 12bis et 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, ci-après reproduits.

<sup>113</sup> Article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

<sup>114</sup> Art. 16 de l'ord. du 2 nov. 1945.

l'ancienneté de sa résidence en France, mais qui, représentant une menace pour l'ordre public, essuie un refus de délivrance de la carte de résident ou de renouvellement de sa carte de séjour.

La menace à l'ordre public peut motiver le refus de délivrance des documents de séjour, la menace grave pour l'ordre public peut être à l'origine d'une décision d'expulsion, la nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique autorise le ministre de l'Intérieur à déroger aux règles de procédure et à ne pas tenir compte de « l'immunité » des étrangers « privilégiés ». La gradation des atteintes prévue par la loi demeure sous le contrôle des juridictions administratives<sup>115</sup> qui ne devraient s'appuyer que sur des faits jugés définitivement par les juridictions répressives.

Même si cet usage est généralement de règle, il n'est pas absolu, le trouble à l'ordre public étant parfois apprécié en dehors d'actes qui ont été pénalement réprimés<sup>116</sup>. Les juridictions se réservent toutefois la prérogative d'apprécier le degré de gravité des atteintes invoquées par l'autorité administrative.<sup>117</sup>

Aussi il est illusoire de prétendre que les mineurs « délinquants » sont prémunis contre toute mesure d'éloignement. Si un mineur étranger ne peut pas être reconduit, devenu majeur il peut, dans certaines conditions, s'entendre rappeler son passé infractionnel et se faire notifier une mesure d'expulsion, ou essuyer un refus de délivrance des documents de séjour. Ceux qui sont légalement protégés d'un arrêté d'expulsion sont néanmoins susceptibles de faire l'objet d'une ITF en cas condamnation pénale et les condamnations encourues en tant que mineur peuvent peser dans l'appréciation de la situation personnelle de l'intéressé.

Depuis 1998, l'attribution légale de la nationalité française à la naissance, ou jusqu'à 18 ans, ou par voie de déclaration, à nombre de jeunes d'origine étrangère<sup>118</sup> les garantit d'un éloignement du territoire. Toutefois, dès lors que les conditions pour l'obtention automatique ou par voie de déclaration de la nationalité à l'âge de la majorité ne sont pas remplies, la condamnation à une peine égale ou supérieure à 6 mois ferme, voire la décision de l'autorité publique de considérer que le demandeur n'est pas « de bonne vie et mœurs », constituent des empêchements à l'acquisition de la nationalité<sup>119</sup>.

Le gouvernement ne se prive d'ailleurs pas d'invoquer ces restrictions, notamment à l'égard des acquisitions par voie de naturalisation.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Tribunal administratif, Cour d'Appel administrative, Conseil d'État statuant en cassation administrative.

<sup>116</sup> CE, 17 mai 1991, *Ministre de l'intérieur c. Uriarte Diaz De Guereu* ; le Conseil d'État a estimé que les conditions d'application de l'article 26 étaient réunies dans le cas d'un étranger qui vivait dans la clandestinité depuis plusieurs années en entretenant des liens étroits avec un groupe terroriste qui provoquait des troubles graves à l'ordre public, sans que la personne visée par la mesure s'entende reprocher un comportement délictueux.

<sup>117</sup> Le Conseil d'État exerce un contrôle entier sur l'existence d'une « menace d'une particulière gravité » ; CE, 13 novembre 1985, *Ministre de l'intérieur et de la décentralisation c. Barrutiabengoa Zabarte* ; dans cette affaire il a été jugé que les faits invoqués ne présentaient pas le caractère de particulière gravité de nature à justifier une expulsion selon la procédure de l'urgence absolue et a en conséquence annulé l'arrêté d'expulsion.

<sup>118</sup> L'enfant français à la naissance (art. 18 à 19-4 du Code civil), l'enfant né en France d'un parent français ou né lui-même en France... (art. 18 à 20-5 du Code civil) ; l'enfant né en France sous condition d'y avoir résidé pendant au moins 5 ans depuis l'âge de 11 ans (art. 21-7 du Code civil) ; l'enfant adopté par un(e) français(e), ou confié au service de l'Aide sociale à l'enfance, ou recueilli en France (art. 21-12 et 22-1 du Code civil).

<sup>119</sup> Art. 21-23 et 21-27 du Code civil.

<sup>120</sup> Ainsi, « le principe de la présomption d'innocence ne faisait pas obstacle à ce que [le Premier ministre], nonobstant la circonstance qu'aucune juridiction pénale ne s'était encore prononcée sur les faits reprochés à Monsieur Y., regarde l'intéressé comme ne présentant pas la condition de bonne vie et mœurs exigée à l'article 21-23 [du Code civil] », CE, 29 juin 1999, n° 186110 ; idem pour un non lieu eu égard à la prescription couvrant les faits, CE, 29 juin 1999, n° 186883.

#### 426.54. Le séjour irrégulier des mineurs et la double peine.

### Observations et Recommandations du Comité des Experts du 6 juin 2004

#### La réunification familiale

**31. Le Comité est préoccupé par la lenteur des procédures de réunification familiale des personnes dont le statut de réfugié est reconnu, procédures qui peuvent souvent prendre plus d'un an**

**32. Le Comité recommande à l'État partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les procédures de réunification familiale soient menées d'une manière positive, humaine et rapide.**

La chute dans la « clandestinité » est susceptible d'atteindre nombre de jeunes majeurs auxquels le passé infractionnel motive le refus de délivrance d'un titre de séjour. Sans avoir de passé délinquant, les jeunes qui ne peuvent prétendre à un titre de séjour, du fait de l'irrégularité de leur présence sur le territoire (notamment en cas de regroupement familial non autorisé) et de l'impossibilité de prouver leur résidence continue pendant le délai nécessaire<sup>121</sup> se verront exposer le même refus.

Les conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire à ceux qui ne remplissent pas les conditions tenant à la régularité de leur entrée ou de leur séjour (ou de ceux de leurs parents) sont particulièrement exigeantes, dans la mesure où elles imposent une naissance en France ou la présence sur le territoire et une scolarité depuis l'âge de 10 ans ou encore la preuve d'une résidence sur une longue période (10 ou 15 ans pour les étudiants). Ces éléments seront d'autant plus difficiles à établir par certains clandestins qui se sont dissimulés et soustraits aux autorités durant des années, sans avoir toujours égard aux conséquences pour les enfants mineurs. Il convient toutefois de signaler que les juridictions administratives apprécient l'opportunité d'un refus de séjour, nonobstant les conditions légales pour l'obtention d'une carte, en tenant compte de l'atteinte à la vie privée et familiale que peut représenter la décision de reconduite à la frontière.<sup>122</sup>

Sauf adoption improbable d'une prochaine loi de régularisation, on doit craindre que nombre de mineurs étrangers isolés relâchés dans la nature (*Cf.* ci-dessus chapitre II) après leur détention en zone d'attente constituent le gros bataillon des clandestins de l'avenir. Dans la mesure où, dans la majorité des cas, les pouvoirs publics se sont désintéressés de leur sort, voire ont refusé de leur appliquer les dispositifs de protection de l'enfance<sup>123</sup>, ils ne pourront revendiquer la nationalité française sur la base de la disposition l'accordant aux enfants recueillis<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> Notamment dans les cas prévus à l'article 12bis, 1°, 3° et 8° de l'ord. du 2 nov. 1945.

<sup>122</sup> Ces décisions s'appuient sur l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en tenant compte des attaches familiales, de la durée de la résidence en France, de l'âge de l'entrée sur le territoire, de la scolarité...

<sup>123</sup> « Appliquer le droit commun de la protection de l'enfance à ces mineurs et les admettre sans condition serait donner un signal très dangereux aux trafiquants internationaux de toute espèce », Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, à l'Assemblée nationale (compte rendu analytique de la 2<sup>e</sup> séance de l'Assemblée nationale du 11 décembre 2001).

<sup>124</sup> Art. 21-12 du Code civil.

L'État et les collectivités locales qui ont assisté au phénomène ne peuvent ignorer que cette pusillanimité de moyens constitue la plus sûre méthode d'alimenter les réseaux délinquants, l'exploitation humaine et les trafics en tout genre. La constitution progressive de cette masse jeune et clandestine peut fournir le prétexte à une redoutable chasse à l'homme propre à rassurer les citoyens déboussolés par le discours sécuritaire. Si toute personne sensée est bien consciente que « le mal des cités » n'est pas là, l'opération avec grand renfort de publicité serait du plus bel effet.

Dès lors que l'étranger séjourne en France sans disposer des documents requis, il devient un délinquant<sup>125</sup>. S'il est découvert, le préfet de police peut lui délivrer un arrêté de reconduite à la frontière<sup>126</sup>. S'il est traduit devant le tribunal correctionnel, outre la peine d'emprisonnement et l'amende, il peut s'entendre condamné à une ITF de 3 ans maximum<sup>127</sup>. « Vous êtes interdit de résider sur le territoire puisque vous ne pouvez pas y résider ». C'est tautologique, mais c'est ainsi.

Comme, de toute évidence, ces personnes ne possèdent pas (ou très peu) d'attaches avec leur pays d'origine, elles reviennent en France par tous les moyens, voire n'exécutent même pas la mesure d'éloignement. Si elles sont traduites devant le tribunal pour cette « récidive », elles s'exposent à une peine d'ITF de 10 ans au plus.

L'introduction dans le droit des principes issus de Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales présente des tempéraments à l'effet de cette mécanique absolument imparable. C'est sous cet angle que l'effet de ces mesures sur le mineur d'âge, lorsqu'un parent ou un proche en est l'objet sera abordé dans la suite.

**Il faut trouver une position équilibrée. Il est difficile d'interdire à un État souverain d'interdire de séjour sur son territoire quelqu'un qu'il tient à condamner et qui a violé ses règles. Certes la dette a été payée, mais l'ordre public peut amener à juger un étranger indésirable en France. Ce principe doit évidemment céder quand l'étranger dont il s'agit a fait sa vie en France. Il peut certes n'avoir pas pu ou pas voulu prendre la nationalité française, pour autant il serait étranger dans le pays de sa nationalité. C'est une réalité dans nombre de cas. L'autorité qui doit décider - les juges, l'administration - doit tenir compte de ces particularités et bien évidemment de la charge réelle d'enfants qui doivent ne pas être séparés de leurs parents.**

#### **427 Les termes d'une prévention générale et le besoin d'une prévention spécialisée.**

En d'autres termes, les vérités restant acquises, élections ou pas, tout en répondant à l'ordre public à court terme et à moyen terme, il faut s'attaquer au long terme par des politiques de fond : politique familiale, politique de justice sociale, politique du logement, politique de l'aménagement de l'espace et des rythmes de vie, tout en donnant le sentiment aux jeunes et aux moins jeunes d'être juste et de leur offrir de l'espoir. Cela va au-delà du déploiement de plus de policiers dans les rues ou de plus d'enfermement pour ceux qui bougent ! M. Douste-Blazy semble le comprendre qui prône de sortir les familles de la grande pauvreté !

<sup>125</sup> Art. 19, ord. du 2 nov. 1945.

<sup>126</sup> Art. 22, ord. du 2 nov. 1945.

<sup>127</sup> Art. 19, ord. du 2 nov. 1945.

Reste que la prévention spécialisée est en question déjà de longue date.

On lui conteste son efficacité mais on est désormais quitte à passer à des réponses plus répressives, d'où le reproche déjà de ne pas être fiable. L'écume de la mer est le débat sur l'obligation qui pourrait être faite aux travailleurs sociaux de révéler aux maires les situations dont ils auraient connaissance; en profondeur la question est bien celle du transfert de la compétence sur la prévention spécialisée du Conseil Général aux mairies.

### Le projet de loi Sarkozy ... n'y allait pas par quatre chemins.

Il revenait à lever le secret professionnel à l'égard des élus locaux dans le prolongement de l'accord passé entre l'association départementale savoyarde de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de l'Isère et le Conseil général et la préfecture !<sup>128</sup> On sait la levée de bouclier générée - à juste titre - par ce projet révélateur d'une ignorance crasse concernant la prévention spécialisée qui n'a pas pour objectif de prévenir la délinquance mais de prévenir l'inadaptation des jeunes ! qui plus est, obliger les travailleurs sociaux à révéler les informations en leur possession c'est scier la branche sur laquelle ils sont assis et les assécher à très court terme. C'est en fait pour la société se tirer une balle dans le pied et se privant des « fantassins modernes de la République » qui au contact des populations les plus fragiles évitent qu'ils ne craquent ou ne se révoltent ! C'était encore négliger un argument fondamental : l'extension du secret partagé - qui n'est pas jusqu'ici reconnu en matière sociale- oblige celui qui apprend à se taire .... Au risque de se retrouver en correctionnelle pour 1 an d'emprisonnement et 15 000 euros ! Des élus à nouveau en correctionnelle. Est-ce l'objectif !

Le projet a été retiré, mais un autre est en préparation. Certains élus continuent à demander un partage d'information nominale n'ayant pas compris le raisonnement du code pénal<sup>129</sup> Comment imaginer qu'une charte locale puisse déroger au code pénal ?

Il est clair que certains élus entendent avoir la maîtrise de ce dispositif social à des fins sociales ou sécuritaires.

Ces velléités sont de plus en plus prégnantes d'autant que les travaux de certains chercheurs comme S Roché, avec les limites de l'exercice certes, démontrent à partir d'enquêtes d'auto confession que nombre de jeunes et dans une proportion non négligeable - échappent aux services sociaux traditionnels.

Si l'on peut entendre qu'une police soit municipale et reçoive des ordres très précis d'interventions si on cadre ses missions et sans qu'elle soit armée, un service social de proximité ne peut pas être sous la prise directe d'un élu. Une distanciation minimale s'impose comme dans le champ de la santé dans la mesure où le travailleur social est appelé à pénétrer dans l'intimité de la personne aidée.

On peut imaginer que des temps et des lieux de concertation existent qui permettent par-delà des cas individuels de réfléchir sur les causes communes et les politiques à suivre ; les travailleurs sociaux peuvent avoir un rôle d'expertise mais pas de décideurs, pas plus que les magistrats du siège ne peuvent être décideurs de politiques !

<sup>128</sup> ASH 26 décembre 2003, 16 janvier 2004

<sup>129</sup> Interview de V. Faye, maire adjoint de Bordeaux dans les ASH du 11 juin 2004

**Il faut retrouver les termes d'une politique de prévention spécialisée qui s'appuie non sur la contention à dimension policière, mais sur l'éducation donc l'action sociale. Nul n'ignore que la prévention spécialisée est en crise. Or elle relève, du fait du Code de l'action sociale et de la famille, de la responsabilité des présidents des Conseils généraux. Les mêmes souvent qui, comme parlementaires, condamnent à Paris ce qu'ils n'ont pas fait comme élus locaux ! Il est temps de définir publiquement les objectifs qu'on entend assigner à la prévention spécialisée, les moyens et les techniques qu'on lui alloue. DEI-France demande à ce que les services de prévention et leurs acteurs soient rapidement rassurés sur le respect de leur identité professionnelle et de leur mission qui relèvent de la protection de l'enfance et non pas de la protection sociale.**

Des chercheurs comme Sébastien Roché et ses collègues de Grenoble posent une vraie question : les dispositifs traditionnels de prévention qui sont en relation avec les jeunes en difficultés sont loin de voir tous ceux qui sont en passe de s'inscrire dans des actes sociaux.<sup>130</sup>

#### **428. Lutter contre la violence projetée par les médias.**

Il était normal qu'avec la prétendue démission des parents, quitte à associer les deux phénomènes, on mette en cause la télévision, sinon le cinéma, dans ce que l'on appelle la montée de la violence des jeunes. Les médias ont pris une telle importance dans notre vie et véhiculent tellement de scènes de violence ou de sadisme y compris dans les publicités<sup>131</sup> qu'on leur prête beaucoup, trop sans doute. Avec des approches un peu simplistes, relevant souvent plus du « café du commerce » que de la démarche scientifique, on associe rapidement telle affaire dramatique avec l'influence qu'aurait pu avoir sur leur auteur tel film ou telle vidéo.<sup>132</sup> Ainsi il n'est pas indifférent de relever que les jeunes voient en moyenne chaque année des milliers de morts violentes dans des films policiers et autres ; comment ne pas être choqué de jeux vidéo dont le but est de tuer un maximum de policiers, par exemple (tout un symbole !) ?

Tout cela a-t-il pour autant une influence sur leur attitude et en quoi ? Nombre d'enfants rigolent à l'hémoglobine des films de Schwarzenegger. D'autres formes de violence plus insidieuses comme des scènes de violence conjugales n'évoquent-elles pas plus à leurs yeux ? Ces remarques simplement pour inciter à la prudence tant dans les analyses que les propositions.

On reprendra à notre compte le propos de M. C. Allard, pédopsychiatre, auteur de « L'enfant au siècle des images »<sup>133</sup> : « *Il ne faut pas être naïf au point d'établir un lien direct entre violence des écrans et violences urbaines. C'est le mélange des carences affectives et des images de violence données en pâture qui crée un mélange explosif* ».<sup>134</sup>

Le coup d'envoi en 2002 fut donné par Mme S. Royal qui, s'appuyant sur le rapport « *L'environnement médiatique des jeunes de 0 à 18 ans : que transmettons-nous à nos enfants ?* »,

<sup>130</sup> ASH 10 décembre 2004

<sup>131</sup> En France un enfant de 4 à 14 ans passe en moyenne 1 400 heures par an devant la télévision et 850 heures à l'école ; au Canada, on estime qu'un enfant de 12 ans 80 000 scènes de crimes et 100 000 actes de violence !

<sup>132</sup> Par exemple, à propos de la tuerie d'Erfurt en Allemagne, commise par un jeune de 19 ans grand amateur de jeux et de films violents, comme « Counter Strike », *Le Monde*, 28 mai 2002.

<sup>133</sup> Albin Michel, 2000.

<sup>134</sup> « Trois questions à Claude Allard », *Le Monde*, 14 mars 2002.

annonça vouloir lutter contre la « maltraitance audiovisuelle »<sup>135</sup>. L'idée avancée dans ce travail est celle de « *mettre sur pied en urgence une action globale, cohérente et concertée avec les représentants de la société civile, les pouvoirs publics et les chaînes* ». La ministre, négligeant le calendrier parlementaire et politique, devait avancer l'idée d'une « loi globale d'orientation sur les médias et les jeunes » afin que l'État qui s'est désengagé de sa responsabilité éducative dans les médias se remobilise.

Pour impliquer les familles, il est envisagé de les associer en ouvrant les conseils d'administration des chaînes et radio publiques. Le souci est aussi d'introduire un peu de cohérence dans un système qui veut qu'un film soit interdit à la diffusion, mais puisse être acheté par un mineur sous forme de vidé ou de DVD ! Enfin, le CSA devrait plus s'impliquer dans le contrôle des programmes au regard des soucis de la protection de l'enfance.

Interpellé publiquement le CSA annonce à travers son président M. D. Baudis qu'il travaille sur une nouvelle signalétique inspirée de ce qui se fait au Canada, mais refuse de devenir censeur. Cette interpellation de la part de Mme Royal n'aura pas été vaine.

Deux nouveaux travaux devaient être déposés dans la dernière partie de l'année 2002 qui ont alimenté le débat :

#### **428.1. Le rapport Kriegel, « La violence à la télévision »,...**

...rendu le 14 novembre 2002 sur une commande passée par le nouveau ministre de la culture et de la communication en juin 2002 à cette philosophe désormais attachée aux palais présidentiels.<sup>136</sup>

#### **La pornographie : non interdite, mais contrôlée.**

La commission recommande un programme élargi de mise hors de portée des enfants des spectacles violents. Elle préconise le double cryptage ou le paiement à la séance des spectacles pornographiques. Par ailleurs elle souhaite que les spectacles violents ou pornographiques ne soient plus diffusés dans des tranches horaires susceptibles de drainer les enfants, soit de 7 heures à 22 h 30.

#### **Les évolutions relatives aux instances spécialisées.**

Elle propose la transformation de la commission de classification des films : dans sa saisine, sa composition et ses modalités de fonctionnement. Spécialement elle demande a avoir compétence sur tous les supports. Le CSA verrait ses pouvoirs renforcés. Les chaînes devraient faire connaître publiquement leur charte de déontologie et vérifier que la signalétique est conforme aux critères de la commission de classification des films. Un dialogue entre diffuseurs et représentants des familles et des associations est recommandé.

La commission Kriegel propose de revenir sur la tolérance de diffusion avant 22 heures de 4 films interdits aux moins de 16 ans par an et par chaîne.

---

<sup>135</sup> *Le Monde*, 14 mars 2002 ; ce travail associe des chercheurs et le Collectif interassociatif Enfance-Médias (CIEM), soutenu par la Ligue de l'Enseignement.

<sup>136</sup> Le contenu et l'élaboration de ce rapport ont été radicalement contestés dans la presse et par les spécialistes, *Libération*, 15 novembre 2002.

### La place de l'éducatif.

La commission souhaite faire la place à un large volet éducatif en prévoyant des émissions de promotion d'une culture du respect d'autrui et de dépassement de la violence, diffusées en priorité dans les tranches horaires des programmes pour la jeunesse.

Une information des parents concernant les risques de la télévision pour les enfants menées par l'école et par les institutions de santé publique doit être mise en place.

### 428.2. Le rapport de la Défenseuse des Enfants,...

...« *Les enfants face aux images et aux messages violents diffusés par les différents supports de communication* »<sup>137</sup> était une commande passée par M. Perben peu après sa prise de fonction. Ce rapport lui a été remis le 10 décembre 2002.

Il va au-delà de la télévision pour s'interroger sur la violence dans tous les médias (radio, télévision, presse écrite, vidéo, jeux vidéos et Internet). Il s'attache à définir le principe de la protection de l'enfance, à définir précisément la nature des messages et privilégier la protection administrative par rapport à la loi pénale. Au passage, la Défenseuse n'hésite pas à rappeler que, par-delà les médias, « *la délinquance des mineurs trouve en notre société de multiples sources dont la violence des adultes n'est pas la moindre* ». Elle a aussi le souci de s'inscrire dans le cadre de l'article 13 de la CIDE qui veut que l'enfant ait droit de rechercher, recevoir, mais aussi de diffuser des informations et des idées.

Elle préconise :

- la création d'une instance pluri médias, autorité indépendante qui devra comporter des commissions pour chacun des supports, au sein desquelles figureront des représentants des ministères, des usagers et des experts ; cette instance assurerait une classification en amont de la diffusion et n'aurait pas de compétence pour intervenir auprès des radios et des télévisions ; la Défenseuse rejoint ici la commission Kriegel ;
- cette instance serait dotée aussi d'une fonction de classification des productions par tranches d'âge, adaptée au développement psychique des enfants.

La Défenseuse recommande le maintien de la classification « X » et de l'étendre aux supports vidéos. Elle a le grand mérite de s'efforcer de clarifier les termes du débat en précisant ce que sont la pornographie et la violence qui sont à combattre.

L'éducation à l'image, l'éducation aux médias.

**Bien** Le rapport insiste encore, comme nous y avons invité les rapporteurs lors de notre audition, sur la nécessité de mobiliser tous les acteurs qui exercent une fonction éducative auprès des enfants pour faire des médias un enjeu de débats entre enfants et adultes. Comment apprend-on à maîtriser les médias ? La violence fait partie de la vie ; comment apprend-t-on à maîtriser ?

Cinq propositions sont énoncées :

- promouvoir dans les médias eux-mêmes des espaces et des temps consacrés à l'éducation à l'image et à l'économie des médias ;
- intégrer des modules d'éducation aux médias dans les formations des enseignants ;

---

<sup>137</sup> Le rapport est disponible sur le site [www.defenseurdesenfants.fr](http://www.defenseurdesenfants.fr)

- s'appuyer sur les structures de prévention de la délinquance pour développer des actions de sensibilisation aux enjeux des messages et des images en direction des mineurs et de leurs parents ;
- créer les conditions d'une véritable éducation à l'utilisation d'Internet ;
- promouvoir une éducation sexuelle à l'école.

On a vu ci-dessus que le nouveau gouvernement avait eu le souci de reprendre la main sur ce dossier alors que les parlementaires partaient en flèche... Il a résisté à une co-tutelle de la Famille sur la commission jusqu'ici sous la houlette de la Culture. Il n'a pas suivi les suggestions de se doter d'une instance multi-médias ; il lui préfère une commission spécifique sur les vidéos et les DVD. L'UNAF voit dans cette décision l'influence de l'industrie cinématographique qui a peur de voir l'enjeu protection de l'enfance prendre le pas sur les enjeux économiques.<sup>138</sup>

En revanche, le gouvernement retient l'idée d'un renforcement des pouvoirs du CSA. On a vu que deux propositions de loi<sup>139</sup> avaient été déposées dans ce sens ; relayées dans un premier temps par le gouvernement avant qu'il n'y renonce devant la déferlante constatée à l'Assemblée ; il a préféré la voie réglementaire.

**O.K.**

En tout état de cause une nouvelle signalétique a été adoptée et mise en œuvre depuis le 18 novembre sur les chaînes hertziennes, puis sur le câble et le satellite :

- 12 ans : interdiction de diffusion avant 22 heures ; le CSA tolère 4 films par an et par chaîne avant 22 h ;
- 16 ans : programmes obligatoirement diffusés après 22 h 30 ;
- 18 ans : films pornographiques interdits, sauf sur *Canal +* entre minuit et 5 heures ;
- 10 ans : applicables à tous les programmes toute la journée.

Les journaux télévisés en sont exempts. Pour les films, la classification reprend celle décidée lors de la sortie en salles. Pour le reste des programmes, elle dépend de l'appréciation de la chaîne.

### 428.3. La Directive européenne...

...du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 juin 1997, précise :

*Article 22.* Les États membres prennent les mesures appropriées pour que les émissions des organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence ne comportent aucun programme susceptible de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite.

Les mesures visées au paragraphe 1 s'étendent également aux autres programmes qui sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf s'il est assuré, par le choix de l'heure de l'émission ou par toute mesure technique, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne sont normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre ces émissions.

En outre, lorsque de tels programmes sont diffusés en clair, les États membres veillent à ce qu'ils soient précédés d'un avertissement acoustique ou à ce qu'ils soient identifiés par la présence d'un symbole visuel tout au long de leur durée.

*Article 22 bis.* Les États membres veillent à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité.

*Article 22 ter.*

<sup>138</sup> *Le Monde*, 28 novembre 2002.

<sup>139</sup> L'une, le 14 octobre 2002, par MM. Y. Bur, J. Rivière et M.-J. Zimmermann (UMP), l'autre le 7 novembre par M. P. Martin-Lalande (UMP).

1. La Commission accorde, dans le rapport visé à l'article 26, une attention particulière à l'application du présent chapitre.
2. Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente directive, la Commission mène, en liaison avec les autorités compétentes des États membres, une enquête sur les avantages et les inconvénients possibles d'autres mesures visant à faciliter le contrôle exercé par les parents ou les éducateurs sur les programmes que les mineurs peuvent regarder. Cette enquête porte, entre autres, sur l'opportunité :
  - d'obliger d'équiper les nouveaux récepteurs de télévision d'un dispositif technique permettant aux parents et aux éducateurs de filtrer certains programmes ;
  - de mettre en place des systèmes de classement appropriés ;
  - d'encourager des politiques de télévision familiale et d'autres mesures d'éducation et de sensibilisation ;
  - de prendre en compte l'expérience acquise dans ce domaine en Europe et ailleurs, ainsi que les points de vue des parties intéressées, telles qu'organismes de radiodiffusion télévisuelle, producteurs, pédagogues, spécialistes des médias et associations concernées.

### **43. Les rapports des jeunes avec la police**

Les analyses sans complaisance développées dès le rapport 2000, restent totalement fondées. Le moins qu'on puisse dire c'est que, plus que jamais, la stratégie suivie par les pouvoirs publics est d'abord policière. Tout semble mis sur cette stratégie. Quand le ministre de l'Intérieur était sur tous les fronts pour faire tonner la menace, le ministre de la Ville fut singulièrement muet !

Tout autant que d'un laxisme judiciaire, notre société aurait souffert d'une police dévoyée sur le relationnel, abandonnée à elle-même et démunie de moyens ! On a donc eu le souci d'augmenter ses effectifs, ses équipements (le célèbre flash-ball pour ne prendre que cet exemple), ou la prostitution), son implantation territoriale, son organisation (le lien police-gendarmerie) son pouvoir juridique (les contrôles d'identité, la retenue et la garde à vue) et d'étendre son mandat (comme d'assurer la libre circulation dans les halls d'immeubles). Le souci est bien de libérer la police de certaines pesanteurs...

Pour l'instant semble être sous le boisseau l'idée d'une nouvelle répartition de compétences à opérer ou à retrouver : une police de proximité s'occupant de la régulation sociale - sous contrôle au final bien évidemment de la justice -, et pourquoi pas une police municipale - non armée - tandis que la police d'État et la Justice traiteraient les cas de « grande » délinquance.

Dans ce contexte où les risques de dérapage sont majeurs les légitimes contrôles vont-ils fonctionner ? On a vu la réaction du ministre de l'Intérieur - par ailleurs avocat de profession - quand les magistrats ont contesté à Créteil la légalité de certaines interpellations de familles étrangères ! Les juges ont alors été présentés comme des empêcheurs d'expulser en rond venus d'une autre planète ! *Dixit M. Sarkozy « La France est empêchée de mener sa politique ! »*

On peut aussi craindre aussi certains embrasements - avec les risques de provocation de la part de ceux qui n'ont pas intérêt à un renforcement de la République et de la police dans leurs quartiers-, au regard des affaires qu'ils y développent. Là encore, si on voit le volet répressif, on ne voit pas poindre le volet de l'apaisement.

**Pour DEI-France, plus que jamais il faut rompre avec la logique d'affrontement jeunes/police en adoptant la stratégie du fort face au faible : il revient à l'État et ses acteurs de renouer le dialogue avec les jeunes.**

## Une inquiétude.

Dans le même temps, il faut qu'on en finisse avec le cycle interpellation-injure-rébellion exacerbé par la demande de dommages et intérêts au bénéfice des policiers. C'est une approche simpliste que de croire que les jeunes en cause respecteront plus la police parce que leurs amis auront été condamnés pour injure et rébellion. Au contraire : ils sont convaincus que les policiers veulent se faire de l'argent sur leur dos ! Et rien n'est réglé.

# **ALERTE !**

Plus préoccupant, tous les voyants s'allument pour indiquer que les incidents qualifiés de « bavures » ou de débordements se multiplient. Les contrôles et interpellations notamment de nuit appellent à des précautions évidentes de la part de la police qui appliquent certaines « techniques musclées » qui peuvent choquer les intéressés et les spectateurs. Il faut beaucoup de maîtrise aux uns et aux autres pour que ces séquences ne dérapent pas. En revanche des violences « à froid » infligées dans les voitures de police ou dans les locaux sont totalement inadmissibles !

Dans un cas comme dans l'autre, l'encadrement et la formation sont des garde-fous essentiels contre ces dérapages.

L'attitude de nombreux policiers qui se sentent cautionnés par les pouvoirs publics s'est durcie dans la dernière période. Les nouvelles dispositions législatives renforcent le pouvoir policier à l'encontre des personnes et des groupes tenus pour être en situation d'illégalité. Il y a tout lieu de craindre que l'on va au-devant d'incidents graves.

Les plaintes enregistrées par la police des polices se multiplient sachant que nombre de jeunes, sinon leurs familles, répugnent à se plaindre d'excès policiers craignant des représailles ou des ennuis. Plus graves certains intègrent comme normal cette ambiance de guerre et aspirent simplement à des jours meilleurs dans ce rapport de forces... Tout un programme dont on mesure le danger.

**DEI-France demande à ce que les pouvoirs publics, en liaison avec les syndicats de policiers et le réseau associatif prennent des initiatives fortes et symboliques pour améliorer les rapports jeunes-police, en référence explicite au code de déontologie de la police.**

**DEI-France suggère qu'il soit fermement affirmé par les pouvoirs publics, que, comme au Québec, les policiers ne peuvent d'aucune manière tutoyer les jeunes (et les moins jeunes) qu'ils interpellent.**

**DEI-France appelle à la réactualisation du Comité Presse-Police-Justice réunissant les syndicats de policiers, de magistrats et de journalistes pour dépasser les approches corporatistes et institutionnelles.**

Les nouveaux textes sur la sécurité intérieure (portés par l'Intérieur, mars 2003) ou la grande criminalité (portés par la Justice, Perben II, 9 mars 2004) sont préoccupants sur de nombreux points.

- La multiplication et l'extension des fichiers par-delà le casier judiciaire - fichier génétique, fichier CANONGE, fichier des personnes étrangères - dans une approche strictement policière ne semblent pas entourées des garanties qui s'imposent. Mme Sire-Marin, présidente du Syndicat

de la Magistrature peut ainsi à juste titre avancer qu'en l'état des textes « *un adolescent qui aura volé un paquet de bonbons pourra se voir refuser un emploi public dix ans plus tard.* »<sup>140</sup>

- On doit ainsi s'inquiéter du sort qui va être réservé aux familles nomades qui séjournent actuellement en France. D'évidence leurs conditions de vie sont rarement correctes, voire peuvent être qualifiées d'inhumaines. On ne doit pas laisser s'installer ces « taudis » ; de là à expulser, y compris les familles qui n'auront pas été mises en cause du simple fait qu'elles sont installées dans le même milieu, saisir la voiture et la caravane où la famille vit, il y a une marge qu'on n'hésite plus à franchir. On est loin de l'époque où le législateur ordonnait qu'une aire de séjour équipée soit installée dans chaque commune.

- La loi sur la sécurité intérieure a donné à la police municipale le droit d'expulser les regroupements installés dans les halls d'immeubles avec, à la clé, une infraction punie de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

- L'avertissement donné depuis la loi sur la présomption d'innocence aux personnes mises en cause qui leur donne le droit de se taire est vécu comme une insulte aux enquêteurs de police. Cette disposition pourtant pratiquée, nul ne l'ignore, dans d'autres pays comme les États Unis, devrait disparaître.

**DEI-France pronostique que malheureusement la stratégie strictement fondée sur un rapport de forces avec les jeunes des cités engendrera à bref délai nombre d'incidents dont certains particulièrement graves qui ne feront qu'attiser la « haine » de certains et le « racisme anti-jeunes » pour ne pas dire le racisme tout court d'autres ! Le bien commun n'a rien à gagner à cette stratégie.**

---

<sup>140</sup> *Le Monde*, 10 janvier 2003.

## 44. Les enfants porteurs de handicaps.

### Observations et Recommandations du Comité des Experts du 6 juin 2004

#### Les enfants handicapés

40. Le Comité accueille avec satisfaction les programmes d'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire, tel que le Plan Handiscol ainsi que les progrès réalisés à cet égard. Néanmoins, le Comité craint que ces mesures ne demeurent insuffisantes et que trop nombreux soient les enfants visés par cette action qui restent privés de soins appropriés et dont seules les familles supportent principalement la charge. Le Comité s'inquiète en outre de ce que les efforts visant à dépister les handicaps ne soient pas suffisants.

41. Le Comité encourage l'État partie à poursuivre activement les efforts qu'il déploie et à continuer:

a) De revoir les politiques et pratiques en vigueur concernant les enfants handicapés en tenant dûment compte des Règles pour l'égalisation des chances des handicapés (résolution 48/96 de l'Assemblée générale) et des recommandations adoptées par le Comité lors de la journée de débat général qu'il a consacrée au thème «les droits des enfants handicapés» (CRC/C/69);

b) De faire des efforts pour dépister les handicaps chez l'enfant au sein du système éducatif et de veiller à une meilleure évaluation des besoins globaux des élèves;

c) De travailler à ce que les enfants handicapés puissent exercer leur droit à l'éducation dans toute la mesure possible et de faciliter leur intégration dans le milieu scolaire ordinaire;

d) De redoubler d'efforts pour que soient disponibles les professionnels (spécialistes des handicaps) et les ressources financières nécessaires, notamment au niveau local, et pour promouvoir et étendre les programmes de réinsertion reposant sur la collectivité, tels les groupes de soutien parental;

e) De développer les campagnes de sensibilisation pour que les enfants handicapés ne soient plus perçus aussi négativement dans l'opinion publique.

Nous avons apprécié le plan Handiscol et les efforts déployés pour faire mieux fonctionner les CDES, mais force est quand même de constater que l'on est resté loin du compte alors que la (faible, mais réelle) reprise économique permettait de réinvestir. D'une manière générale, on peut avoir le sentiment que les pouvoirs publics font dans le handicap au moindre coût !

Les pouvoirs publics ont enfin admis que les associations et les professionnels avaient raison quand ils s'inquiétaient du sort des quelques 20 000 enfants porteurs de handicaps non scolarisés (voir ci-dessous 512.3.)

On approuve :

- le souci de voir les enfants en simple difficulté scolaire, sortir des 4 000 CLIS (Classes d'Intégration Scolaire) qui accueillent dans le premier degré, 45 000 élèves présentant des handicaps reconnus. Il faut en créer de nouvelles répondant aux besoins recensés. On accordera que dans le secondaire la carte des 52 UPI (Unités pédagogiques intégrées) pour 446 élèves qui prolongent les CLIS est largement insuffisante.

2

- l'objectif gouvernemental de généraliser les Centres d'Action Médico-Sociale Précoce (CAMSP) à ce jour 13 départements en sont encore dépourvus. Une enveloppe financière a déjà été dégagée à cet effet. De même de l'argent a été affecté pour poursuivre l'effort de renforcement des Services d'Education Spéciale et de Soins à Domicile (SESSAD) qui accueillent aujourd'hui quelques 18 500 personnes. 20 départements ont des équipements, qualifiés par les pouvoirs publics, d'insuffisants. Et on ne peut qu'approuver les autres mesures annoncées (information vers les familles, meilleure formation des professionnels, etc.).

Reste que le sentiment général est bien que l'on reste superficiel et dans la réponse à courte vue pour occuper le terrain. En aucun cas, les professionnels et les militants associatifs n'ont le sentiment qu'on est à la hauteur du problème, par-delà de bonnes intentions et des analyses justes.

2003 a été « l'année européenne des personnes handicapées »<sup>141</sup>. 2004 année française ! Quel effort spécifique serait fait en faveur des enfants ? Les choses ont-elles pour autant changé ?

La révision de la deuxième loi de 1975 sur les droits des personnes handicapées<sup>142</sup> est arrivée à échéance le 11 février 2005. Parmi les dispositions importantes, l'instauration d'une prestation de compensation qui trouve son origine dans la jurisprudence Perruche de 2002 de la Cour de Cassation.

On sait que la loi du 17 janvier 2002 avait posé « le droit pour chaque personne handicapée à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie, et à la garantir d'un minimum de ressources lui permettant de couvrir la totalité des besoins essentiels de la vie courante ».

Le législateur du 4 mars 2002 déniait le droit à réparation civile pour un enfant du fait de sa naissance même en cas de faute médicale avait appelé à une législation instaurant à la charge de la collectivité l'obligation de supporter le coût du handicap.

La loi du 11 février 2005 complète cette construction en définissant les conditions concrètes de l'octroi de cette prestation de compensation.<sup>143</sup>

Le rapport de Paul Blanc, sénateur UMP, sur « la politique de compensation du handicap » devait servir de référence aux mesures à venir.

Aujourd'hui, Mme Montchamp, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées a confié au député UMP Guy Geoffroy une « mission de réflexion et de proposition sur les partenaires nécessaires et les actions complémentaires susceptibles de favoriser l'intégration sociale des enfants handicapés »

#### **441 - Reformulons déjà les préoccupations exprimées par DEI-France**

Dans ses précédents rapports, DEI-France exprimait plusieurs préoccupations majeures au sujet des enfants porteurs de handicaps et de leurs familles. Chacune d'entre elles doit servir de base,

---

<sup>141</sup> *Le Monde*, 4 février 2003.

<sup>142</sup> Le coup d'envoi initial avait été donné par le gouvernement Jospin.

<sup>143</sup> Voir le dossier des ASH 4 mars 2005

pour ce qui concerne ces enfants et ces familles, à l'évaluation de la pertinence et de l'effectivité des dispositions prises dans le cadre de la loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » préparée en 2003 et 2004 par l'actuel gouvernement et adoptée le 3 février 2005 par le Parlement.

**1** Malgré des initiatives importantes menées au niveau national et par certains départements, **les efforts engagés restent insuffisants pour accompagner, informer et orienter les familles confrontées à la survenue d'un handicap pour leur enfant.** Celles-ci, déjà fragilisées voire déstabilisées par l'annonce et la prise de conscience du handicap, sont trop souvent livrées à elles-mêmes pour accéder à un dispositif d'intervention aux composantes diversifiées (procédures, services, équipements et aides possibles), mais dès lors très complexe. Les efforts engagés ces dernières années pour développer sur l'ensemble du territoire les structures de dépistage, de prise en charge et d'intégration précoces - Centres d'Action Médico-Sociale Précoce (CAMSP) et Services d'Education Spéciale et de Soins à Domicile (SESSAD) - ne sont pas encore à la hauteur des besoins, alors même que les équipes affectées à de tels services sont de nature à répondre aux attentes des familles en ces domaines.

**2** **Le fonctionnement des CDES (Commission départementale d'éducation spécialisée) apparaît toujours opaque et distant, sinon comme la quintessence de l'intervention administrative vécue comme arbitraire, secrète et sans recours**<sup>144</sup>. Le manque de places d'accueil en établissements spécialisés ne facilite pas la tâche de la CDES et de ses personnels. Il est donc indispensable qu'un effort majeur soit ici accompli dans l'accueil et l'accompagnement des familles confrontées au handicap, en amont et en aval des recours à la CDES. Il le faut d'autant plus que celle-ci est également l'instance de décision du versement de l'allocation d'éducation spéciale (AES - 120 000 bénéficiaires en 2004) et de ses différents compléments, déterminés selon les niveaux de sujétions reconnus après une évaluation technique à laquelle les parents sont diversement associés - et l'enfant ou le jeune lui-même bien peu ou, plus fréquemment, pas du tout ! Cette allocation contribue à couvrir une partie des frais induits par le handicap de l'enfant quand, ou dans les temps où, il ne bénéficie pas d'une prise en charge par un établissement spécialisé.

**3** **Un effort équivalent de transparence et de recentrage sur les missions propres reste souvent à mener pour ce qui concerne les CCPE (Commissions de circonscription de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire) et les CCSD (Commissions de circonscription du second degré)** qui interviennent par délégation de la CDES pour orienter les enfants nécessitant, du fait de leur handicap, d'une pédagogie spécialisée en milieu scolaire. Trop souvent encore, ce sont des enfants ne présentant pas de véritable handicap - sensoriel, moteur ou mental - mais des difficultés d'apprentissage ou de comportement scolaires relevant de causes sociales ou familiales qui y font l'objet de telles orientations. D'autres enfants, encore, y sont orientés parce qu'ils pâtissent du retard pris pour effectuer les diagnostics de troubles entravant les apprentissages comme la dysphasie, la dyslexie, la dysorthographe ou la dyscalculie. En l'absence de prises en charge éducatives ou psycho-pédagogiques appropriées, les uns et les autres de ces enfants s'éloignent d'année en année du niveau requis pour suivre les

---

<sup>144</sup> DEI-France ne peut pas être plus sévère que le rapport I.G.E.N./I.G.A.S. de mars 1999 : « À l'exception peut être d'un des départements visités et à des degrés divers, la CDES est une simple chambre d'enregistrement de décisions prises en amont. L'audition des parents est statistiquement exceptionnelle, les parents qui le demandent étant reçus au préalable par les équipes techniques. Dans certains départements, les dossiers n'arrivent devant la CDES qu'après que les enfants ont déjà été admis dans un établissement. Une décision officielle régularise *a posteriori* leur situation pour permettre leur prise en charge par l'assurance maladie. Presque partout, les décisions sont prises par bordereaux ou signées par listes sans vérification, dossier par dossier, de l'adéquation de l'orientation aux besoins des enfants. »

enseignements et sont inéluctablement conduits, au titre des compétences ainsi détournées des CCPE ou des CCSD, vers un échec scolaire dont les conséquences se surajoutent alors aux causes initiales de leur inadaptation scolaire.

**4 Les pouvoirs publics ont fini par admettre que les associations et les professionnels avaient raison de s'inquiéter du sort des quelque 20 000 enfants<sup>145</sup> porteurs de réels handicaps - sensoriels, moteurs ou mentaux - non scolarisés ou ne bénéficiant pas d'une structure d'éducation spécialisée. Pour autant, et malgré de réels efforts engagés ces dernières années, les réponses apportées en termes de dispositifs scolaires spécialisés - Classes d'Intégration Scolaire (CLIS) dans le premier degré et Unités pédagogiques intégrées (UPI) dans le second degré - comme en termes d'établissements médico-pédagogiques, médico-éducatifs et médico-professionnels - ne sont toujours pas adaptées aux besoins quantitatifs et aux enjeux de société.**

Dans son rapport annuel de mai 2002, le Médiateur de l'Éducation nationale, s'appuyant sur maints témoignages précis et concordants, mentionnait les difficultés considérables que rencontrent encore les parents, lorsque le handicap permet l'intégration dans une école « ordinaire », devant les résistances de nombre de membres du corps enseignant voire des autres parents d'enfants « normaux ». Il concluait ainsi sur cette question : « La scolarité des enfants atteints de handicaps a été prévue par les lois de 1975 et de 1989 qui prévoient l'accueil possible de ces enfants à l'école si leur état le permet. Cette aptitude est déterminée par l'école. Cette démarche est conforme au concept même d'intégration. Il n'est pas sûr que l'institution, malgré les précautions prises, n'ait pas tendance parfois à choisir, accepter, refuser... Il serait temps peut-être d'aller au-delà et de considérer que tous les enfants étant soumis à l'obligation scolaire de 6 à 16 ans, ceux d'entre eux atteints de handicaps doivent être systématiquement inscrits dans l'établissement de leur secteur, comme les autres. Certains dont les difficultés sont avérées pourraient se voir autorisés à être pris en charge dans d'autres structures, à l'intérieur du système éducatif ou, exceptionnellement, à l'extérieur. Ce renversement de principe constituerait une véritable révolution mais il correspond à une grande attente sociale. »

#### **442 - Les familles, les associations, les professionnels, le Médiateur de l'Éducation nationale et DEI-France auraient-ils été entendus ?**

Le temps est venu d'en juger. L'année 2003, « année européenne des personnes handicapées », a en effet vu le gouvernement actuel s'engager, dans les suites des travaux impulsés et des dispositions prises par le gouvernement Jospin, dans une refonte de la loi d'orientation du 30 juin 1975 relative aux personnes handicapées.

1 - La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 avait déjà étendu les domaines dans lesquels doit s'exercer l'obligation nationale de solidarité et avait posé le principe d'un droit à la compensation des conséquences du handicap - sans toutefois y attacher de conséquence juridique. Elle avait également accordé une assise législative, au sein du Code de l'action sociale et des familles, au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), et instauré des Conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées. La loi du 4 mars 2002, relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, avait également réaffirmé que « toute personne handicapée a droit, quelle que soit la cause de sa déficience, à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale », tout en élargissant les missions du CNCPH.

<sup>145</sup> Entre 13 000 et 25 000, selon les sources et les méthodes d'évaluation.

2. - Plusieurs rapports techniques et parlementaires et concertations avec le CNCPH et les associations concernées ont abouti à la présentation, au Conseil des ministres du 28 janvier 2004, d'un avant-projet de loi ; puis - après changement de la titulaire du Secrétariat d'État aux personnes handicapées - à l'adoption par le Parlement, le 3 février 2005, de la loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ».

L'intitulé de cette loi - et notamment les références aux notions de « participation » et de « citoyenneté » - doit beaucoup à l'insistance du CNCPH ; il sera intéressant d'en prendre toute la mesure, s'agissant notamment des enfants. On comprend moins bien que l'égalité des « droits » et celle des « chances » y soient placées sur le même plan, en particulier pour ce qui concerne les enfants : la « chance » est un concept que les rédacteurs de la CIDE avaient eu la sagesse de ne pas intégrer dans les dispositions de celle-ci.

L'ambition initiale du gouvernement, début 2004, était d'élaborer les décrets d'application de la loi parallèlement à sa discussion devant le Parlement de façon à ce que l'ensemble du dispositif puisse entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005. En pratique, la loi votée le 3 février 2005 comporte 101 articles dont la mise en œuvre est largement subordonnée à l'adoption d'environ 80 décrets d'application qui devraient être publiés dans les 6 mois suivant après avis du CNCPH.

La loi introduit pour la première fois, dans le Code de l'action sociale et des familles, une définition du handicap inspirée de la classification internationale établie par l'Organisation mondiale de la santé. Constitue ainsi un handicap « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un poly-handicap ou d'un trouble de santé invalidant ». Cette définition s'appuyant sur des termes au périmètre flou (environnement, altération), n'intègre pas les spécificités de l'enfance et s'avère étrangement tautologique pour ce qui concerne tant le poly-handicap que la notion de trouble « invalidant » de la santé et est redondante s'agissant des « fonctions » (physiques/sensorielles, mentales/cognitives/psychiques) qu'elle croit bon de distinguer. Mais elle a le mérite d'exister, et de mettre l'accent sur les désavantages sociaux résultant de déficiences fonctionnelles de la personne. En 1975, Simone Veil, ministre chargée de présenter la loi d'orientation relative aux personnes handicapées, avait indiqué à l'occasion des débats parlementaires : « Est handicapée toute personne concernée par la présente loi », laissant ainsi ouverte la voie aux dérives notamment empruntées, on l'a dit, par les CCPE et les CCSD.

3 - En attendant la publication des décrets d'application, ces remarques sémantiques ne sont pas théoriques sachant qu'une des principales dispositions de la loi consiste à réaffirmer le droit à compensation déjà énoncé dans les lois du 17 février et du 4 mars 2002 et à en définir le contenu. Ce droit est reconnu à la personne handicapée afin de compenser « les conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie ». À cet effet, un « plan personnalisé de compensation » est élaboré en prenant en considération les besoins et les aspirations de la personne handicapée tels qu'ils sont exprimés dans un « projet de vie » formulé par elle ou, à défaut, avec ou pour elle, par son représentant légal.

Il conviendra d'être vigilant quant aux modalités d'application de ces dispositions - et des dispositions intermédiaires - pour ce qui concerne les mineurs. La principale concrétisation de ce droit se traduit en effet par l'attribution d'une « prestation de compensation » dont le droit d'ouverture ne comporte aucune condition de ressources, mais qui sera accordée sur la base de

tarifs et de montants fixés par nature de dépense dans la limite de taux de prise en charge dépendant des ressources du bénéficiaire. Or, dans les 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, cette prestation de compensation sera étendue - à la demande expresse des associations consultées - aux enfants handicapés. En outre, pour ceux-ci, une allocation d'éducation de l'enfant handicapé se substituera à l'actuelle AES<sup>146</sup>. Les bénéficiaires de celle-ci pourront prétendre au bénéfice des aides à l'aménagement du logement et du véhicule attribuées dans le cadre de la prestation de compensation.

**DEI-France formule le souhait que l'ensemble de ce dispositif, complexe et à géométrie variable pour les parents, permette de recueillir, chaque fois que possible, le point de vue de l'enfant pour sa mise en application, conformément aux termes généraux de la loi du 4 mars 2002 qui redéfinit notamment l'autorité parentale dans le Code civil et qui prévoit notamment que les parents doivent « associer l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité ».**

4 - Cette proposition peut trouver le cadre de sa concrétisation dans l'architecture institutionnelle prévue par la loi. Celle-ci prévoit en effet que les actuelles CDES, pour les mineurs, et Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), pour les adultes, soient regroupées au sein de Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). La loi prévoit en outre la création, dans chaque département, d'une Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), chargée « d'offrir un accès unique aux droits et prestations » et d'ouvrir « toutes les possibilités d'appui dans l'accès à la formation et à l'emploi et à l'orientation vers des établissements et services ainsi que de faciliter les démarches des personnes handicapées et de leur famille ». La MDPH organisera le fonctionnement de la CDAPH.

L'équipe pluridisciplinaire de la MDPH sera chargée d'évaluer les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de son projet de vie et de proposer un plan personnalisé de compensation du handicap. Elle se rendra sur le lieu de vie de la personne, de sa propre initiative ou à la demande de celle-ci, et l'entendra, dans les mêmes conditions, ainsi que, le cas échéant, ses parents si elle est mineure. Elle sera dotée des moyens, institutionnels et financiers, de donner suite à ses observations et préconisations.

La CDAPH, sur la base de l'évaluation - réalisée par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH - des souhaits exprimés par la personne handicapée et son représentant légal dans son projet de vie et du plan personnalisé de compensation, prendra les décisions relatives à l'ensemble des droits de cette personne. S'agissant des mineurs, elle sera ainsi compétente pour se prononcer sur son orientation, sur les mesures propres à assurer son insertion scolaire ou professionnelle et sociale, pour désigner les structures correspondant à ses besoins et apprécier les droits à diverses prestations.

**DEI-France formule le souhait que l'ensemble de ce dispositif, pour intéressant qu'il soit en théorie, veuille en pratique à concilier, chaque fois que possible, les points de vue respectivement exprimés par l'enfant handicapé, par ses parents et par les autres personnes impliqués dans l'éducation, les soins et les projets de**

<sup>146</sup> Par ailleurs, toute personne isolée bénéficiant de l'AES assortie d'un complément et assumant seule la charge d'un enfant handicapé dont l'état nécessite le recours à une tierce personne a droit à une majoration spécifique pour parent isolé d'enfant handicapé.

socialisation qu'il requiert ; et qu'il ne s'applique, sans dérapage quant aux catégories d'enfants visés, qu'aux seuls enfants et adolescents affectés par un handicap moteur, sensoriel ou mental, et donc sans extension abusive à des enfants ou adolescents ayant à connaître des difficultés éducatives, familiales ou sociales d'une autre nature.

5 - S'agissant de la scolarisation et de la scolarité des enfants handicapés, la loi, ne souhaitant plus opposer l'éducation spéciale à l'éducation ordinaire, gomme tout d'abord ce premier terme des textes existants. Elle affirme ensuite le devoir du service public de l'éducation d'assurer une formation scolaire, professionnelle et supérieure aux enfants, adolescents et adultes présentant « un handicap ou un trouble de santé invalidant ». Tout enfant ou adolescent présentant un handicap doit être inscrit dans l'école ou l'établissement scolaire « le plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence ». Si toutefois, dans le cadre de son projet personnalisé, ses besoins nécessitent qu'il reçoive sa formation au sein de dispositifs plus adaptés, il peut être inscrit dans une autre école ou un autre établissement sur proposition de son établissement de référence et avec l'accord de ses parents ou de son représentant légal.

Tout enfant ou adolescent présentant un handicap a le droit de bénéficier d'une évaluation de ses compétences, de ses besoins et des mesures mises en œuvre dans le cadre d'un parcours de formation adapté qui fait l'objet, en conséquence, d'un projet personnalisé de formation, lequel constitue un élément du plan de compensation arrêté par la CDAPH. Dans chaque département, des équipes de suivi de la scolarisation sont instaurées par la loi afin d'assurer le suivi des décisions ainsi prises par la CDAPH en accord avec les parents (ou le représentant légal). Ceux-ci seront en effet étroitement associés à ces décisions d'orientation et pourront se faire aider de la personne de leur choix. À défaut d'accord, des procédures de conciliation interne seront prévues dans le cadre des MDPH, ainsi que des recours judiciaires. Le recueil de l'avis de l'enfant ou de l'adolescent concerné n'est pas prévu.

Lorsqu'une scolarisation en milieu ordinaire a été décidée par la CDAPH mais que les conditions d'accès à l'établissement de référence la rendent impossible, les surcoûts imputables au transport de l'enfant ou de l'adolescent présentant un handicap vers un établissement plus éloigné seront à la charge de la collectivité territoriale compétente pour la mise en accessibilité des locaux. Nul doute que les villes, départements et régions ainsi visées apprécieront ce nouveau transfert déguisé de charges financières, pendant que les parents d'enfants ayant un handicap sensoriel ou mental se perdront en conjectures sur le sens de « l'accessibilité des locaux » pour leurs enfants ...

DEI-France formule ici encore le souhait que l'ensemble de ce dispositif, pour ambitieux qu'il soit, tienne compte des dérives et des dysfonctionnements antérieurement observés, notamment au niveau des CDES, des CCPE et des CCSD ; qu'il sache reconnaître et faire face, de façon éthique et pragmatique, aux situations qui, notamment en matière de handicaps mentaux et de poly-handicaps, ne pourront souscrire à ses préconisations de principe ; qu'il veille en pratique à concilier, chaque fois que possible, les points de vue respectivement exprimés par l'enfant handicapé, par ses parents et par les autres personnes impliqués dans l'éducation, les soins et les projets de socialisation qu'il requiert ; et qu'il ne s'applique, sans dérapage quant aux catégories d'enfants visés, qu'aux seuls enfants et adolescents affectés par un handicap moteur, sensoriel ou mental, et

donc sans extension abusive à des enfants ou adolescents ayant à connaître des difficultés éducatives, familiales ou sociales d'une autre nature.

6 - On notera enfin avec intérêt - et vigilance - que, dans un délai d'un an après promulgation de la loi, le gouvernement doit présenter un « plan des métiers » qui aura pour ambition de favoriser la complémentarité des interventions médicales, sociales et scolaires au bénéfice de l'enfant, de l'adolescent et de l'adulte présentant « un handicap ou un trouble de santé invalidant ». On notera de même que l'enseignement d'éducation civique devra désormais comporter à l'école primaire et au collège une formation consacrée à la connaissance et au respect des problèmes des personnes handicapées et à leur intégration dans la société.

Le vrai bilan de ces dispositions devra se dessiner dans les prochains rapports de DEI. Il faudra certainement compter avec la justice administrative et judiciaire car on ne peut pas affirmer des droits sans qu'un jour ils n'aient une traduction, judiciaire !

## 45. La santé scolaire et le service social scolaire.

Maillons faibles du dispositif de protection de l'enfance alors qu'ils occupent une place centrale dans la vie de nombre d'enfants, et de très jeunes enfants, certes ces services ont été régulièrement renforcés par l'Etat depuis 1998, mais pas à la hauteur souhaitée.

Il faudrait littéralement changer de braquet. Le même Etat mobilisera-t-il les moyens nécessaires ? À défaut les intégrera-t-il dans un « pool social » plus vaste comme le dispositif départemental ? La question est essentielle.

Si DEI-France estime avoir été partiellement entendu quand nous appelions à un renforcement des moyens affectés au service social scolaire et au service de santé scolaire (2300 postes d'infirmières, de médecins et d'assistants sociaux auraient été créés entre 2000 et 2002) mais nous restons loin du compte.

**Urgence n°1**

Plus grave encore les postes existants sont loin d'être pourvus. Un effort s'impose aujourd'hui dans le primaire, le nombre de médecins est largement insuffisant, le ministère « ayant mis le paquet » sur les assistantes sociales et les infirmières.

Reste que l'État seul ne pourra pas pourvoir aux besoins.

Deux stratégies se présentent :

- 1° transférer ces services aux Conseils généraux.

Cette stratégie était retenue en 2003 par le gouvernement. Le passage du service de santé scolaire de l'État aux départements comme le suggérait le rapport Mauroy ne serait qu'un nouvel épisode des va-et-vient de ce service. On peut en attendre une meilleure coordination avec les autres services sociaux départementaux (ASE, PMI, action sociale). Cela entraînera-t-il l'indispensable renforcement des moyens de ce service ? Peut-être ira-t-on vers ce que nous suggérons : une intervention articulée et massive au sein de l'Éducation nationale, notamment dans le primaire, des services sociaux.

Mais la présentation qui fut faite à l'époque des mesures de transferts des personnels Education nationale vers les conseils généraux a fait battre le pavé à nombre de fonctionnaires. Elle a échoué. Les personnels avaient la crainte de voir supprimer leur affectation en milieu scolaire une fois transférés aux départements. Cette attitude négligeait totalement la réalité du besoin : comment imaginer qu'un conseil général renonce à utiliser le terrain qui lui était ainsi offert pour être au contact des enfants en souffrance quand il passe son temps à les chercher !

On a eu la surprise d'entendre que les enseignants et les ATOS formaient la grande famille de la communauté éducative avec les personnels du service social scolaire et de la santé scolaire !

En revanche l'occasion a été ratée d'unifier dans la même main - celle du conseil général - les cinq doigts de la protection sociale de l'enfance ; l'actions sociale, la PMI, l'ASE, la santé scolaire et la santé scolaire

- 2° Ne pas toucher aux blocs de compétences mais développer un partenariat Etat-Conseils généraux. Dans la mesure où l'Éducation nationale et les services sociaux ont chacun leurs enjeux dans l'existence d'un service social et d'un service de santé forts installés dans l'école, pourquoi ne pas allier leurs forces dans le cadre de conventions locales d'objectifs ?

On peut facilement tomber dans l'excès et la caricature. Partenariat publics ne veut pas dire privatisation de la mission de service public ! En l'espèce, la Commission Thélot n'y est pas allée par quatre chemins : l'école ne peut pas seule remplir sa mission première : éduquer, former et instruire, et prendre en charge , en plus, les problèmes familiaux et médicaux des élèves. « Elle doit pour cela s'appuyer sur des partenariats avec des professionnels extérieurs ». Le rapport Thélot envisage donc carrément que les médecins privés se voient carrément confiés la santé scolaire à la place de 1 400 médecins de l'Education nationale actuels. De même on ferait appel à des services sociaux privés !<sup>147</sup> L'originalité et la spécificité en terme de santé public de la mission de ce service est donc carrément niée.

**Danger !**

Le projet de loi d'orientation sur l'avenir de l'école présenté le 12 janvier 2005 en conseil des ministres par M. Fillon avec un rapport annexe ne reprend pas les conclusions du rapport Thélot sur l'externalisation de la santé scolaire.<sup>148</sup> Satisfait sur ce point précis les syndicats n'en dénoncent pas moins le manque d'ambition du gouvernement sur cette question sensible ; « Nous continuons à fonctionner avec une assistante sociale pour trois établissements et il n'y a toujours pas de création de poste en 2005. » (Catherine Cuna secrétaire générale du Snasen-UNSA)

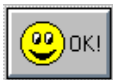
On a vu plus haut (chapitre I) qu'une autre solution pourrait tenir dans la proposition du rapport Roméo consistant à étendre la compétence de la PMI aux enfants de 9-10 ans tant qu'ils fréquentent le primaire.

**Nos conclusions restent valables. DEI-France appelle fermement à un renforcement de l'effort déjà consenti pour les services de santé en faveur des élèves et le service social scolaire, deux des maillons faibles du dispositif de protection de l'enfance. Il appelle spécialement à des conventions d'objectifs alliant les efforts et les moyens de l'État, des départements et des communes pour garantir une présence sociale médicale dans toutes les écoles de France. À défaut, le transfert de compétences aux**

<sup>147</sup> Ouest France 10 septembre 2004, ASH 17 septembre 2004

<sup>148</sup> ASH 14 janvier 2005

départements sera un moindre mal. L'extension de la compétence de la PMI peut aussi offrir une réponse qui permettrait de s'appuyer sur un service disponible et compétent pour permettre à la santé scolaire de consacrer ses moyens aux adolescents. Seul le *statu-quo* par manque de décision politique serait condamnable !



Devant les manifestations organisées par les infirmières du service de santé scolaire, M. Fillon, ministre de l'Education nationale s'est engagé le 18 novembre 2004 à créer 1 500 postes d'infirmières supplémentaires sur une période de deux ou trois ans, à partir de 2006 ! Cet engagement a été confirmé par le ministre en janvier 2005.<sup>149</sup>

Et chacun sait que les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent !

DEI-France ne manquera pas de rappeler celle-ci aux pouvoirs publics eu égard à l'enjeu que cet engagement recouvre !

## 46. Des institutions de protection de l'enfance plus respectueuses des droits des personnes

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on sait que la violence à enfants ne s'exerce pas qu'au sein de la famille : certaines institutions de protection de l'enfance peuvent être maltraitantes. On ne peut qu'en être choqué puisque par définition ces enfants<sup>150</sup> déjà meurtris relèvent d'une protection spéciale, a fortiori ne doivent pas subir de nouvelles violences au risque à tout le moins de ne plus avoir confiance en quiconque.

Sans jeter la suspicion sur l'ensemble des institutions il faut être lucide, exercer une vigilance et prendre des précautions.

Le cas des jeunes filles disparues et apparemment assassinées de l'Yonne est exceptionnel ; pourtant la réalité française passe aussi par ce scandale. On doit cependant observer que nous n'avons jamais connu de scandales comme ceux qui ont secoué les pays anglo-saxons où, massivement et institutionnellement, des enfants pris en charge par les dispositifs de protection ont été déportés dans les colonies ou violentés en nombre considérable.

Cette affaire de l'Yonne met en évidence combien il peut y avoir danger à confier sans contrôle des enfants porteurs de handicap et/ou insuffisamment protégés familialement à des pseudo-professionnels du handicap, rapidement devenus des potentats locaux tirant toutes les ficelles, y compris économiques. Il est clair en l'espèce que les autorités de contrôle ont défailli. Les institutions de l'Aide sociale à l'enfance ne relèvent pas de ce registre ; les contrôles institutionnels sont d'une autre nature et plus performants, les contrôles judiciaires plus présents, plus directs.

On doit ici une nouvelle fois approuver la démarche consistant à expertiser sur cinq ans toutes les structures qui accueillent les enfants. Ce regard extérieur sera pertinent pour aller au-delà

<sup>149</sup> Le Monde 13 janvier 2005. De même s'est-il engagé à revaloriser le taux horaire des infirmières vacataires et à reprendre n'ancienneté des infirmières qui ont intégré l'éducation nationale avant 2003

<sup>150</sup> Malheureusement la même problématique est déjà inscrite pour les personnes vieillissantes !

des contrôles institutionnels administratifs et judiciaires réguliers nécessaires mais souvent limités pour éviter des dérives perverses.

Par-delà des risques de violences liés au dérapage de telle ou telle personne sinon à un projet pédagogique peu respectueux des personnes une autre violence plus insidieuse peut s'exercer sur des enfants : celle de l'institution elle-même ou, encore plus, celle de la logique des institutions qui sans en avoir l'air et parfois sans s'en rendre compte se coalisent pour imposer une réponse à une situation familiale qui génère une violence insupportable contre les enfants. Dans l'histoire combien d'enfants ont été séparés de leur famille, alors qu'avec d'autres méthodes on aurait pu éviter ces ruptures.

Il ne s'agit nullement de jeter l'opprobre sur les institutions de protection de l'enfance dont, le moins qu'on puisse dire, est qu'elles sont tout à fait protectrices pour la plupart des enfants dont elles ont à connaître. Pour autant des regards critiques s'imposent comme ceux portés aujourd'hui par le dr Berger, hier dans un registre différent par S. Tomkiewicz et P. Vivet.

Les travaux menés montrent bien que dans la deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle les enfants qui ont eu à connaître l'ASE ou la Justice ont trouvé leur place dans la société. Si un critère peut être retenu, c'est de constater que leurs propres enfants n'ont que très rarement eu eux-mêmes à connaître ces services : moins de 10%, alors que dans le préjugé général ASE et Justice ne font que reproduire l'injustice sociale.

Dans ce contexte, force est donc de constater que, comme toute institution, l'ASE et la Justice sont perfectibles et par-delà les institutions privées associatives qui travaillent avec elles.

On doit beaucoup attendre de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action médico-sociale pour mieux prendre en compte les droits des personnes « institutionnalisées ». Elle s'applique totalement aux institutions accueillant des enfants porteurs de handicaps et d'une manière générale (cf. ci-dessous) de la protection de l'enfance, y compris à celles de la PJJ. Malheureusement, un an après sa promulgation, on attend toujours les textes d'application indispensables ! Elle sera renforcée à terme par la loi sur les droits des personnes handicapées qui a été promise par les gouvernements successifs.

Par ailleurs les rapports Roméo et Naves pour l'action sociale et Deschamps pour la justice ont éclairé fortement les évolutions à engager. Ils continuent à servir de référence dans les débats au sein du travail social. En tout état de cause, ils rejoignent ses revendications (voir rapports 1999 et 2000). On regrettera simplement, mais c'est essentiel, qu'ils aient été aussi peu suivis d'effets ! On le regrette d'autant plus que de nouveaux groupes de travail ont été mis en place en 2004. On paie ici le « turn-over » de ministres : 4 sur la famille (et l'enfance) en 3 ans !

**DEI-France demande aux pouvoirs publics de rendre compte des déclinaisons mises en œuvre des rapports Roméo, Naves et Deschamps.**

**DEI-France attend des pouvoirs publics qu'ils mettent en œuvre une démarche d'accompagnement à l'application de la loi du 2 janvier 2002 comme cela s'est parfois fait dans le passé (ex. loi du 6 juin 1984). Il ne suffira pas de prendre des textes d'application, au demeurant indispensables et fort attendus ; une assistance technique aux structures s'impose.**

## **461. Des services de l'Aide sociale à l'enfance qui doivent encore batailler contre l'image passée de l'Assistance publique ou de la DDASS.**

Le rapport Roméo sur « l'évolution des relations parents-enfants-professionnels » remis en octobre 2001 largement diffusé et occasion de débat et d'échanges en 2002 est un travail majeur pour faciliter l'évolution du service public de l'ASE. Ses préconisations restent d'une grande actualité.

Rappelons que l'ASE représente un budget national - relevant des départements - de 4,859 milliards d'euros ( soit 1% de plus qu'en 2002) pour 4,604 milliards d'euros en 1999. <sup>151</sup>

Il représentait 46,4% du budget départemental de l'action sociale; il est encore aujourd'hui de 37,2% dans la mesure où la ligne personnes âgées est passée de 19,9 à 33,6%

Ce budget global a augmenté de 8% depuis 1996. Elle a concerné en 2001, 136 000 enfants (soit 1% de moins qu'en 2000) qui lui ont été confiés directement ou à travers des associations habilitées, soit par leur famille, soit par des juges. Ce sont encore 127 000 actions éducatives à domicile qui ont été effectuées sous son couvert auxquelles il faut ajouter les aides matérielles (financières et autres apportées aux familles au titre de l'ASE). Ce sont bien 400 à 450 000 enfants qui sont concernés sur l'année.

<b>Répartition des dépenses de l'ASE en pourcentage de la dépense globale</b>		
	<b>2002 en %</b>	<b>2003 en %</b>
<b>Accueils en établissement</b>	50,8	52,2
<b>Accueil en famille</b>	24,3	24,2
<b>Actons éducatives à domicile ou en milieu ouvert</b>	6,6	6,6
<b>Prévention spécialisée</b>	4,3	4,4
<b>Allocations mensuelles et secours d'urgence</b>	5,4	5,2

Source : Etudes et Résultats dec. 2004

### **461.1. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action médico-sociale : un texte fondamental**

La loi du 6 juin 1984 sur les droits des usagers dans leurs rapports avec l'ASE avait tracé la voie. Au point d'être en avance sur le Code civil comme l'a re-démontré un colloque organisé par le Conseil général de l'Essonne le 9 décembre 2004 coordonné par P. Verdier.

La loi du 2 janvier 2002 va singulièrement plus loin avec les nombreuses garanties formelles données aux personnes accueillies (projet d'établissement, livret personnalisé, dispositifs d'évaluation interne et externe, etc.).

<sup>151</sup> Etudes et Résultats, DRESS, n°365, décembre 2004

Dans chaque département le travail exigé par la loi a été peu ou prou engagé. En tous cas il devra l'être. On attend certes des décrets d'application, mais il faut aussi préparer les esprits à cette « révolution ». La question est identique à celle posée pour l'application de la loi sur les droits des malades. Il faut s'attendre à ce que cette démarche prenne beaucoup de temps à se déclinier surtout s'il n'y a pas de démarches volontaristes de la part de l'État pour y inciter.

#### **461.2. Le rapport Roméo reste d'une grande actualité.**

Compte tenu de leur grande actualité, il nous paraît pertinent de reprendre les principales préconisations du rapport Roméo auxquelles nous adhérons. Une seule a pu jusqu'ici se concrétiser : la création de l'Observatoire national sur l'enfance en danger. Une deuxième devait l'être : la remise d'un livret personnel à chaque enfant lui permettant d'enregistrer des informations sur son temps de séjour au sein de l'ASE avait été accepté en 2002, mais n'a jamais vu le jour !

Point de repère pour les États généraux de la protection de l'enfance du 15 novembre 2001, le travail se voulait une réponse constructive à l'interpellation ministérielle (excessive) selon laquelle beaucoup d'enfants accueillis à l'Aide sociale à l'enfance l'étaient arbitrairement, alors qu'une aide matérielle ou psychologique aurait permis d'éviter ces placements.

La ministre avait affiché son souci de diminuer de moitié le nombre des placements. Les propos ministériels étaient un peu simplistes et démagogiques.

Reste qu'on peut entendre que plus d'accueils pourraient encore être évités, que des accueils pourraient être moins longs, que des accueils s'imposent parce que l'enfant n'a pas sa place - pas seulement matérielle à la maison : des gens s'aiment sans pouvoir vivre ensemble ! - pourraient être plus respectueux de l'autorité parentale.

L'ASE reste une institution méconnue du grand public qui n'en a que des représentations (déformées). L'image de la DASS reste très présente (cf. tous ces téléfilms où on parle encore de mettre un enfant à la DASS, on visite « le foyer de la DDASS », sinon on voit « la voiture de la DDASS » venir chercher un enfant !).

L'image de l'Assistance publique colle encore à la peau de l'ASE. Le rapport Roméo appelait donc à renforcer la mutation du service public de l'aide sociale à l'enfance, institution qui est presque à 180° par rapport à l'Assistance publique de jadis, qui ne voyait qu'à travers l'accueil des orphelins appelés à être gardés jusqu'à leur majorité, soit 21 ans.

Comment faire encore mieux que ce qui est fait ? Certainement en se donnant plus de souplesse dans les interventions pour limiter les prises en charge physiques (cf. ci-dessus chapitre I) avec notamment ce souci d'expérimenter une nouvelle forme de soutien à la famille sur demande des parents. Mais il lui faut aussi mieux prendre en compte les droits des personnes - parents et enfants - quand une intervention lourde (suivi éducatif, accueil physique) est nécessaire.

#### **461.3. S'agissant d'abord de considérations générales.**

##### **461.31. Les concepts : « Accueil » et non plus « Placement »**

Le combat sur les mots peut être capital, quoique généralement vécu comme superficiel par les gens... qui ne veulent rien voir bouger.

Nous condamnons le mot « placement » qui dans l'esprit des familles - parents comme enfants - équivaut aujourd'hui à déchéance de l'autorité parentale. Que l'accueil physique en institution ou en famille s'effectue sur décision administrative ou judiciaire, il laisse perdurer l'exercice de l'autorité parentale. Nous n'avons pas réussi à convaincre de la dangerosité actuelle du recours à ce mot couperet.

Dans le travail de rénovation du vocabulaire administratif nous avons enregistré avec satisfaction que le ministre proposait en 2004 de remplacer le mot « placement » par « accueil » et « placement » par « confiement ».

Nous appelons désormais à ce que l'ASE change d'appellation pour mieux cadrer avec la réalité de son travail et de ses missions pour s'appeler « service de promotion de la famille et de la protection des enfants en difficultés ». Il faut introduire le concept de famille, le service travaillant de longue date sur cette dimension et cette cellule. La disparition du mot aide est une bonne chose.

#### **461.32. La prise en compte des familles issues de l'immigration.**

De quels parents, de quelles familles parle-t-on concrètement ? Les « parents » en général n'existent pas.

Question trop souvent taboue : nombre de familles dont se préoccupent l'ASE et la Justice sont d'origine étrangère, mais surtout issues d'une autre culture. Nos institutions, si elles ont fait des efforts pour comprendre ces systèmes familiaux différents, restent trop souvent en grande difficulté. Nier cette réalité culturelle revient à se paralyser. *A fortiori* cette dimension est importante quand elle se double de troubles psychiatriques. Qui fait quoi pour l'enfant ? Il nous faut mieux comprendre les règles familiales ; maîtriser les réseaux de pouvoir au sein des familles.

Les règles de protection de l'enfance sont d'ordre public s'agissant notamment de la protection contre les violences de toute nature ou les mutilations sexuelles. Il est encore plus nécessaire de trouver les moyens de communiquer avec les parents pour leur marquer ces limites.

#### **461.33 Le soutien aux travailleurs sociaux et aux institutions sociales**

Prolongeant le rapport sur la déontologie en travail social de 1987, le rapport Roméo proposait de rompre l'isolement des travailleurs sociaux en leur offrant à l'échelle départemental une permanence d'écoute téléphonique spécialisée. Il s'agissait aussi d'accroître la supervision individuelle et les groupes d'analyse encadrés par des professionnels extérieurs. Ni l'une ni l'autre de ces deux propositions n'a fait l'objet d'une recommandation ou d'une circulaire. Face au développement de la violence, les travailleurs sociaux sont souvent seuls.

De même le silence autour d'une préconisation au plan national d'un Centre national de ressources, de recherche et d'innovation sur les pratiques professionnelles dans le champs éducatif et médico-social en partenariat avec les universités.

#### 461.4. S'agissant des propositions plus concrètes

Elles peuvent s'articuler autour de trois pôles chronologiques qui vont de la forme la plus légère à la plus achevée d'intervention au profit d'un enfant et d'une famille.

1. un soutien à la famille pour prévenir son éclatement ;
2. une mobilisation des compétences parentales le temps de l'intervention sociale ;
3. des réponses à l'enfant dont la famille est défaillante pour lui garantir le droit de s'inscrire dans une famille.

On reviendra succinctement sur ces points sachant qu'on a déjà vu au chapitre I ce qui touche au soutien précoce à la famille pour éviter son éclatement.

#### **461.41. Le droit de l'enfant de voir ses parents exercer leur autorité par-delà ses conditions d'hébergement**

Mis à part les situations où une rupture juridique est intervenue, si des événements séparent physiquement un enfant de ses parents, cette rupture n'est a priori qu'un temps de la vie familiale, un redéploiement de la famille dans l'espace. Ils ne doivent pas être dramatisés à outrance. Il revient à l'ASE de soutenir loyalement l'autorité parentale en difficulté sans *a priori* se substituer à elle pour lui permettre dans toute la mesure du possible de retrouver sa plénitude. C'est respecter le droit de l'enfant à une protection familiale. Souvent l'intérêt de l'enfant rejoint celui de ses parents ; pas toujours.

Certains d'une manière récurrente dénoncent ce qui serait un dogme familialiste. Ils mettent en cause la loi, sinon les juges. Les travaux du dr Berger ou les propos du dr Lassus vont dans ce sens. Certains parlementaires sont sensibles à ce discours appuyés sur tel ou telle illustration somme toute facile à trouver des situations choquantes tellement il est vrai qu'il est plus facile de rompre les liens entre un enfant et ses parents que de travailler sur l'instauration ou la restauration de ce lien ! On pourrait avec un brin de démagogie y répondre en soulignant les difficultés de l'adoption.

En vérité il ne faut tomber ni dans l'un ni dans l'autre des machiavélismes. On a déjà connu pendant trois siècles la rupture à outrance des liens familiaux. L'enjeu est de trouver un équilibre et dans chaque cas rechercher le sur mesure de la réponse adaptée. Notre droit - dans l'esprit de la CIDE - est équilibré ; nos pratiques également n'en déplaise à ce qui est avancé.

Un soutien social (éducatif, psychologique, financier, technique et administratif) plus ou moins complexe et massif peut être nécessaire dans une situation familiale sur un temps dont on ignore *a priori* la durée, en complément de l'accueil physique de l'enfant. Cela exige que tous les membres de l'institution sociale soient convaincus que l'autorité parentale est première et qu'ils fassent le nécessaire pour la mettre en situation de s'exercer pleinement et au plus vite sans prothèse sociale, sauf sur les actes de la vie courante.

Le respect des droits des personnes et des procédures est une démarche qui se justifie en soi dans un État démocratique. Mais cette démarche peut être au service de la mobilisation des compétences parentales. Ce qui peut être vécu par les institutions et par les personnels comme une contrainte doit au contraire être saisi comme autant d'opportunités de cette mobilisation.

On approuve donc les recommandations du rapport Roméo sur le registre de l'information sur les droits et devoirs des parents de l'enfant accueilli à travers notamment des documents écrits :

ceux que l'on signe lors de l'admission, des plaquettes d'information, etc. La loi du 2 janvier 2002 va dans ce sens.

#### **461.42. Introduire une mesure de soutien éducatif demandée par la famille et une mesure renforcée.**

On approuve la suggestion du CNAEMO, relayée par le rapport Roméo, de créer une nouvelle mesure de soutien éducatif à la famille qui serait prise à la demande de la famille. Des démarches de prise en charge globale des familles <sup>152</sup> se rencontrent par-ci, par-là.

Cette nouvelle mesure qui contribuerait à enrichir la palette des réponses possibles n'a pas progressé.

De même faut-il développer des interventions à domicile renforcée notamment en période de crise et en week-end pour éviter des ruptures et des « accueils » en urgence sur lesquels on revient difficilement. Pour le coup il n'y a pas lieu là de changer la loi.

#### **461.43. Motiver les décisions même administratives.**

Qu'il s'agisse d'un recueil administratif ou d'une décision de justice, il faut exiger - à travers la loi - que la décision d'accueillir physiquement l'enfant soit motivée, parte de constats et définisse des objectifs. Cette motivation est essentielle pour évaluer ensuite si la situation doit perdurer ou évoluer. Elle est par ailleurs une base d'appui importante pour les intervenants sociaux, même si les motivations s'avèrent inexactes. De même doit-on exiger que le procureur motive ses réquisitions initiales aux fins d'assistance éducative : qu'est ce qui le préoccupe ? Que préconise-t-il ? Cela commence à se faire.

La signature des documents d'accueil, y compris pour l'enfant confié par le tribunal, doit être entourée de précautions pour que la famille et l'enfant comprennent qu'il n'y pas de « déchéance » au sens juridique du terme.

Les temps forts de la vie de l'enfant doivent être utilisés pour rappeler, parfois avec insistance, leurs responsabilités à certains parents tentés de renoncer (soins, papiers d'identité, sortie de territoire).

Une information doit être faite aux professionnels, des interdits doivent être posés : par exemple le domicile de l'enfant accueilli tel qu'il doit apparaître sur ses documents d'identité reste bien son domicile familial. Des moments plus importants comme l'orientation scolaire, la représentation de l'enfant à l'école ou encore le fait d'aller chercher l'enfant à l'école doivent permettre d'associer les parents. Il n'est pas scandaleux qu'une mère de famille accompagne à l'école son enfant " placé " et vienne le chercher pour le ramener au foyer. Là encore pour faire passer le message on peut utiliser le vecteur de la formation, mais aussi celui d'une brochure.

#### **461.44. Le droit à une cohérence dans la prise en charge par-delà les vicissitudes de la vie et à un interlocuteur responsable.**

---

<sup>152</sup> Voir l'association « Objectif Familles » à Trappes, et ce qui se fait sur le même registre à Chanteloup-les-Vignes (78) pour les familles de Rmistes : on traite tous les problèmes tellement ils sont interconnectés entre eux, analyse systémique oblige ! Les résultats obtenus sont surprenants. La demande des intéressés est essentielle.

La famille (et ses différentes composantes, adultes et enfants) ont besoin d'un interlocuteur responsable alors que trop souvent les services intervenants sont multiples et les professionnels tournoyants au gré de leur vie professionnelle. Le pluralisme de notre dispositif de protection de l'enfance est une richesse. Il ne saurait être question de s'en priver, mais d'en réduire les effets pervers.

On doit donc avoir le souci d'une cohérence dans le suivi social avec des temps plus forts - hébergement - ou faibles. Ce « fil rouge » doit être incarné par une institution. Concrètement la mesure de base de l'intervention éducative doit être le soutien à la famille (qualifiée aujourd'hui d'AEMO) ; l'accueil physique dont la durée est souvent imprévisible ne doit pas remettre en cause l'intervention sociale dans la durée. Le travailleur social qui avec son équipe a préconisé un accueil physique doit poursuivre son travail sur le lien parents-enfant et l'exercice des responsabilités, même si sa mesure devient plus légère. Au passage on dédramatisera l'accueil physique d'un enfant en institution.

Bref, sur le plan institutionnel l'ASE doit être l'institution pivot. La famille s'y retrouvera. Bien évidemment tout principe a ses exceptions. Certaines familles font « exploser » des services. Il arrivera qu'il faille changer d'interlocuteur social pour pouvoir prolonger un suivi social indispensable.

Reste concrètement à faire accepter par les Conseils généraux qu'une mesure éducative de base puisse être complétée par un accueil en institution. On peut jouer ici sur la tarification pour garantir ce suivi et cette cohérence.

#### **461.45. Le droit au respect de la vie privée des familles et le souci d'une intervention sociale plus performante.**

On n'a guère avancé ces dernières années sur « le secret professionnel partagé » dans le champs social (proposition 13 du rapport Roméo) alors qu'il a été consacré dans le médical. On le regrettera une nouvelle fois !

Pourtant il est grandement temps d'accepter explicitement que des professionnels du social partagent entre eux des informations nécessaires à la compréhension des situations dont ils ont connaissance, dès lors que tous ceux qui sont autour de la table sont tenus au secret professionnel.

**DEI-France reprend donc toujours à son compte la proposition Roméo de légaliser le partage d'informations entre personnes tenues par le secret professionnel. La loi sur les droits des malades l'a fait en matière médicale en 2002 ; reste à étendre cette disposition à la matière sociale.**

En revanche à l'égard des tiers, on assiste à un grignotage en 2004 de la confidentialité des informations recueillies par les institutions sociales qui ne contribuent qu'à crispier les esprits

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 (JO du 10) permet au juge d'instruction ou à l'officier de police judiciaire, dans le cadre d'une enquête préliminaire ou de flagrance, de requérir de toute personne, de tout établissement, de tout organisme public ou privé ou administration les documents intéressant l'enquête y compris les documents issus d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives. L'obligation de secret professionnel ne peut être

opposée pour se soustraire à cette demande (art. 60-1 CPP).

Les médecins, avocats, notaires, avoués et huissiers doivent donner leur accord préalable à la remise de documents écrits.

Les travailleurs sociaux sont donc soumis à cette obligation, en sachant que le fait de s'abstenir de répondre dans les meilleurs délais à la demande de réquisition est puni d'une amende de 3 750 €.

On sait qu'en matière de prévention de la délinquance certains élus revendiquent de tout savoir de ce qu'apprennent les travailleurs sociaux en lien avec les familles

Pour le reste, sur ce questionnement essentiel concernant le « quoi parler » et le « quoi taire », ce sont d'abord des actions de formation qui s'imposent, les difficultés rencontrées par les professionnels étant proportionnelles aux lacunes de la formation initiale. Il faut apprendre la loi et le sens des règles posées. Il faut passer par des cas concrets. On ne fera pas l'économie d'un débat sur la responsabilité des personnes et des institutions puisque, quoiqu'il arrive, la loi ne fournit jamais la réponse à retenir dans tel cas précis. Elle oblige à des choix dont il faut rendre compte.

Concrètement il faut rassurer les professionnels sur les limites de la plainte en dénonciation calomnieuse : les usagers ont des droits notamment celui de se plaindre ; une condamnation pénale suppose une faute volontaire et l'intention de nuire.

#### **461.46. Une attention particulière sur les situations d'urgence.**

L'urgence appelle à des réponses « dures », généralement difficiles à monter. D'où l'enjeu sur les signalements : quand ?, mais encore vers qui adresser ce signalement ? L'ASE, qui se plaint de la judiciarisation, devrait plus souvent se préoccuper des signalements qu'elle adresse vers la justice et spécialement vers le parquet que d'autres transmettent faute de coordination administrative. L'échelon de l'Inspecteur de l'ASE est ici essentiel pour jouer ce rôle de filtre en exigeant que toutes les pistes administratives soient explorées

Le rapport Roméo rejoint ici le travail du groupe Deschamps. (cf. ci-dessous)

#### **462. Privilégier l'accueil à l'ASE sur l'accueil spécialisé.**

Dans l'esprit du rapport Roméo, « le placement direct par le juge » - et par le parquet ! - ne doit pas être interdit car il est une bouée de sauvetage pour chacun comme le sont les pouvoirs exceptionnels du parquet ou l'auto-saisine du juge des enfants. Mais les voies exceptionnelles ne doivent pas devenir les voies ordinaires sinon on y verrait le signe d'un dysfonctionnement appelant à débat entre les institutions pour vérifier les blocages pouvant les justifier. La voie normale est de mandater l'ASE qui dispose d'une palette de modes d'intervention possibles et peut éviter des ruptures dans la prise en charge. Pour prendre un exemple : la réparation physique d'enfant à la suite de violences passe peut-être par l'hôpital, mais ce n'est qu'un temps d'une prise en charge qui peut s'avérer longue.

C'est par un travail pédagogique et des sessions de formation communes entre magistrats du parquet et du siège et inspecteurs de l'enfance qu'il faut justifier l'intérêt a priori d'une

mesure mandatant l'ASE, y compris pour hospitalisation plutôt que d'un mandat direct confié à telle institution sociale ou tel hôpital.

Un regard tout particulier s'impose sur les accueils à travers les services dits de placements familiaux spécialisés qui, accueillant des enfants jeunes et souvent meurtris développent des processus d'appropriation excluant les parents. Tout logiquement les retours en famille sont rares, les difficultés à organiser les droits de visite et d'hébergement sont révélateurs.

#### **462.1. Le contrôle de la durée des accueils provisoires**

Un accueil temporaire qui dure dans le temps se transforme de fait en délégation d'autorité parentale. On pourrait retenir l'idée qu'au-delà de deux ans, une vérification de la situation et de son bien-fondé doit intervenir sous contrôle judiciaire. On éviterait des abandons déguisés ; on mobiliserait l'autorité parentale plus sûrement, on clarifierait plus sûrement la situation familiale.

#### **462.2. L'intervention judiciaire pour garantir les droits fondamentaux en cas de conflit**

La justice peut intervenir en urgence via le parquet ou le juge de permanence. Elle doit garantir dans la durée qu'une atteinte à l'autorité parentale se justifie notamment si elle est *a priori* imposée. Trop souvent des accueils avec fondement judiciaire sont renouvelés alors que la famille accepte le maintien de la mesure et qu'aucun conflit n'existe plus. En d'autres termes, l'intervention judiciaire doit permettre de vérifier l'existence d'un danger, s'il y a danger, et si la famille prend les dispositions qui s'imposent pour y faire face notamment en acceptant la préconisation de l'ASE. Si on appliquait drastiquement le renvoi vers l'administration en l'absence de désaccord familial on réduirait d'un tiers les procédures devant le juge des enfants.

#### **462.3. Les pouvoirs respectifs du juge et de l'ASE.**

Dès lors qu'une intervention se justifie le juge doit fixer les grandes orientations. Il doit déléguer à l'ASE de mobiliser au mieux les compétences familiales. Il contrôlera les moyens réunis à cet effet et les résultats obtenus. Ce sera le cas sur les droits de visite et d'hébergement et, sur tout ce qui contribue à l'exercice de l'autorité parentale. Il peut suspendre (ce ne peut être qu'exceptionnel et motivé) ces droits des parents, qui sont aussi des droits de l'enfant (on l'oublie trop souvent).

S'il accorde un large droit de visite il donnera une orientation majeure. Il n'est pas nécessaire qu'il aille, sauf situation conflictuelle extrême, jusqu'à réglementer dans le détail le cadre de l'exercice de ces droits, mais il peut le devoir et notamment préciser qu'il faudra rechercher un lieu médiatisé. Cette attitude est seule conforme aux principes du Code civil : les parents conservent tous les droits de l'autorité parentale qui sont compatibles avec l'exercice de la mesure. Le juge ne doit intervenir que pour limiter, s'il estime qu'il y a un danger particulier. Ce faisant ils négligent une décision irréaliste de la Cour de Cassation qui leur demande d'être précis dans la fixation de ces droits.

### **463. Les droits de l'enfant accueilli.**

#### **463.1. Le droit de l'enfant à être visité et hébergé**

Nous recommandons de parler de droit de l'enfant à être reçu par ses parents au domicile familial et à être visité plutôt que du droit de visite et d'hébergement des parents pour bien montrer que c'est bien d'abord de l'enfant dont il s'agit.

Nous n'avons pas été suivis. Nous renouvelons notre revendication.

Dans le même temps, il faut admettre que le droit de visite et d'hébergement reconnu aux parents n'est que l'une des modalités d'exercice de l'autorité parentale. À qui fera-t-on croire qu'on exerce ses responsabilités en le visitant deux ou trois heures par week-end ?

#### **463.2. Faciliter la vie familiale à un enfant par le parrainage**

Nous avons abordé au chapitre III la question du parrainage.

Le parrainage d'un enfant confié à l'ASE n'est pas une sous-adoption ou un moyen détourné pour adopter. Il doit permettre à un enfant de vivre dans une dimension familiale - le droit de vivre dans une famille - et de voir fonctionner une famille « normale ». Des enfants vivant en foyer pourraient en profiter si les adultes acceptaient de sortir du jeu de pouvoirs dans lequel ils s'enferment souvent, y compris certains professionnels qui craignent d'être concurrencés par les parrains...

Le 29 septembre 2003 a été installé le comité de parrainage créé le 26 mai 2003 par un arrêté conjoint du garde des Sceaux et le ministre délégué à la famille. Ce comité est présidé par Marie Dominique Vergez, présidente du tribunal pour enfants de Créteil doit s'attacher à mieux définir et à développer le parrainage d'enfants en France <sup>153</sup>.

#### **463.3. Faire participer les parents à la vie de l'institution qui accueille leur enfant**

Les résistances déjà fortes avant 2002 restent vives par-delà les difficultés structurelles à cette participation. On est encore loin du compte. Une chaude incitation s'impose. Là encore, il s'agit moins de légiférer que d'enclencher une démarche culturelle en s'appuyant sur celles des institutions publiques et privées qui déjà et parfois de longue date, comme la Vie au Grand Air<sup>154</sup>, ont cette pratique.

#### **464. L'aide des associations de familles de l'ASE.**

Comme l'aide des associations de pupilles est obligatoire et s'explique historiquement par le fait que les pupilles symbolisaient la population de l'ASE, il devrait être obligatoire d'aider financièrement et techniquement les parents « de l'ASE » qui veulent s'organiser pour se doter, à défaut d'une parole individuelle, d'une parole collective.

Petit à petit, par-delà les critiques qui lui sont faites, une association comme « *Le Fil d'Ariane* » qui regroupe des familles ayant été ou étant suivies par l'ASE sont reconnues par la puissance publique. Les États généraux des familles de l'Aide sociale à l'enfance organisés depuis 2001 à Bobigny puis à Evry par cette association avec le soutien très précieux de Pierre Verdier ont été de ce point de vue passionnants, positifs et d'une grande pondération.

<sup>153</sup> JP n°145 du 25 juin 2003, page 10668

<sup>154</sup> 40, rue Liancourt, Paris XIV<sup>e</sup>.

DEI-France à travers plusieurs de ses membres y participe activement chaque année. « *Le Fil d'Ariane* » joue un rôle pionnier pour contribuer à faire entendre les familles en frayant une voie sur une terre pas toujours accueillante.

#### **465. Clarifier la situation juridique des enfants au plus tôt et au mieux.**

La clarification des situations doit être une préoccupation constante de façon à ne pas laisser des cas en déshérence. Elle sera d'autant plus facile que l'on aura identifié - conjointement - des objectifs à atteindre lors du début de la prise en charge, que celle-ci ait été pleinement contractuelle ou forcée par décision de justice.

L'enjeu n'est pas de produire des enfants à adopter, mais de se garantir qu'un enfant laissé à lui-même aura la perspective d'être accueilli dans une famille si besoin est. En d'autres termes, éviter qu'un enfant déjà délaissé par sa famille ne soit abandonné au sein de l'ASE ou d'une structure associative sous prétexte qu'il ne pose pas de problèmes. On doit se poser la question et, s'il le faut, pour des raisons supérieures liées à la situation, renoncer à aller plus loin. Cela signifie que la déclaration judiciaire d'abandon doit dans la pratique être un moyen et pas une fin en soi comme on le voit encore trop souvent.

On mesure l'ampleur du champ balayé par le rapport Roméo dans la foulée du travail des inspecteurs Naves et Cathala et le nombre de pistes sur lesquelles des améliorations peuvent être recherchées pour garantir le droit de l'enfant à être élevé dans toute la mesure du possible par ses parents. Toutes n'impliquent pas plus d'argent, mais de travailler autrement en ayant quelques références. Un chantier est ouvert pour quelques années.

#### **466. Constituer une mémoire à l'enfant.**

On se réjouissait de voir se concrétiser l'idée de constituer et remettre à l'enfant confié à l'ASE un livret personnel de vie qui porte trace des différents épisodes de son itinéraire de sa vie d'enfant accueilli. Las ! L'annonce ministérielle de 2002 n'a pas été suivie d'effet :

#### **467. Un guide sur les prestations de l'ASE remis aux familles.**

On ne doit pas considérer pour acquis que les gens savent ce que peut apporter l'ASE même si dans leur cas précis on le leur a dit. C'est l'esprit de la loi du 6 juin 1984 que l'ASE informe les familles sur ses prestations.

Cette brochure ne fait pas concurrence à d'autres documents comme celui mis au point pour les parents dont les enfants sont placés. Il s'agit ici de présenter l'ensemble des prestations de l'ASE.

DEI-France a retrouvé sans surprise dans le rapport Roméo l'esprit qui domine la CIDE. Nous attendons désormais que les pouvoirs publics d'État et territoriaux déclinent très concrètement ces recommandations pour infléchir encore plus les pratiques professionnelles de terrain.

Nous maintenons qu'un groupe de suivi doit être mandaté pour veiller à ce que des préconisations se concrétisent sur le terrain.

L'une de ses responsabilités pourrait être d'animer des rencontres locales sur le thème des rapports des professionnels de la protection de l'enfance, des parents et des enfants.

#### **468. Dans le domaine de la justice.**

Tout logiquement, les idées - réunir au maximum les conditions pour que la famille n'éclate pas définitivement malgré les incidents de la vie, pour qu'elle ait accès aux informations qui la concernent, pour qu'elle survive dans ses responsabilités par-delà la séparation, etc. - qui éclairent le rapport Roméo se retrouvent en parallèle dans les évolutions qui s'imposent dans la justice.

##### **468.1. Les prestations familiales versées aux tiers dignes de confiance**

Aux termes de l'article L. 512-1 du CSS les prestations familiales sont versées pour l'enfant quelque soit sa situation familiale à la personne qui en assure la charge effective. Il aura quand même fallu une circulaire du 20 août 2002 pour préciser les conditions dans lesquelles ces prestations sont versées aux tiers dignes de confiance qui accueillent un enfant sur la base d'une décision judiciaire prise aux termes de l'article 375-3 du code civil.

La circulaire précise que le fait que les personnes perçoivent une allocation d'entretien versée par l'Aide sociale à l'enfance (art. L. 228-3 CASF) ne fait plus obstacle à ce qu'ils soient considérés comme assumant la charge effective et permanente de l'enfant. Un conflit sérieux avec les CAF disparaît ainsi.

Si le juge entend que la famille biologique - souvent fragilisée - continue à percevoir les allocations familiales tout simplement parce qu'elle reçoit régulièrement à domicile ses enfants, il lui appartiendra de le dire dans sa décision comme il le fait déjà quand l'enfant est confiée à l'ASE (art. 375-8 c. civ.). On rappellera quand même que la CAF peut ne pas se sentir liée par la décision du juge si, après enquête, elle estime que la personne désignée n'assume pas la charge effective de l'enfant. La cour de Cassation lui a même reconnu une autonomie de jugement en la matière (Cass. 13 mai 1980).

On en finit enfin avec ces situations ridicules où, ni la famille d'accueil, ni la famille biologique, ne touchait ces prestations, donc l'enfant en était privé à coup sûr.

##### **468.2. Une justice de la protection de l'enfance rejudiciarisée (le décret du 15 mars 2002)**

Le décret du 15 mars 2002 a repris l'essentiel du rapport Deschamps sur la judiciarisation de la procédure d'assistante éducative.

Pourtant sur quelques points ce décret pose problème

On peut même se demander avec Michel Huyette<sup>155</sup> si, sur certains points, à négliger la Convention européenne des Droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour, la Chancellerie n'a pas pris le risque d'être censurée... Le droit européen ne demande pas que le dossier puisse être consulté par les parties, mais qu'elles en disposent. Comment dire que les gens vont préparer leur

<sup>155</sup> La réforme de l'assistance éducative, JDJ.

défense ? En refusant de donner copie aux familles, on reste dans la consultation et on viole le droit européen. De même en acceptant qu'un juge puisse retirer du dossier telle pièce qui pour autant sera utilisée dans la décision. Comment parler de procès loyal et équitable ?

Certainement la Chancellerie a-t-elle craint de faire faire une trop grande révolution à l'institution judiciaire. On a quelque difficulté à imaginer que les parents d'enfants en danger soient des adultes capables d'assumer la réalité des faits. On craint qu'ils n'exploient devant certaines vérités. Or l'expérience, depuis l'entrée en application du décret au 1er septembre 2002 est en vérité plutôt rassurante.

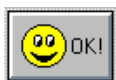
C'est généralement la question de la communication aux parents, voire aux enfants des rapports éducatifs et médicaux à travers l'ouverture des dossiers d'assistance éducative qui a interrogé. En fait ces dispositions, pour essentielles qu'elles soient, ont moins d'importance pour la justice de demain que celles qui visent à la « judiciariser » c'est-à-dire à offrir de nouvelles garanties formelles aux parents et aux enfants pour éviter les ruptures familiales inutiles. Spécialement le rapport Deschamps insistait pour que l'on revienne au fondamental de la procédure d'assistance éducative, comprenant une phase d'instruction qui ne doit pas en principe durer plus de 6 mois avec des investigations dont l'audition des intéressés ; quant aux décisions dites définitives, elles doivent être révisées régulièrement. On voit d'ailleurs des juges des enfants reprocher à ce travail une telle judiciarisation, ce qui est quand même un comble !

### **468.3 La gestion des situations en urgence**

Pour toute décision - y compris les mesures d'investigation - qu'il peut être amené à prendre, le juge des enfants se doit de convoquer et de recevoir les intéressés, y compris le mineur (art. 1184 C. civ.). On sait que dans nombre de cas s'agissant des mesures d'investigation (enquêtes sociales, IOE, expertises...) des juges se dispensent de cette « formalité ».

Elle est désormais explicitement obligatoire et il revient au juge de motiver toutes ses décisions. Par ailleurs on sait qu'il était trop fréquent que des décisions importantes comme « le placement » des enfants ou la suppression du droit de visite ou d'hébergement se prennent hors de la présence des parents ou des enfants. Qui plus est, la loi avait oublié de mentionner que l'enfant devait être présent pour les mesures provisoires !

On invoque souvent la surcharge de travail pour ne pas recevoir les justiciables. Certes des tribunaux sont submergés, mais cet argument à bon dos. Il permet de justifier trop de pratiques contestables. A y regarder de près les magistrats très chargés respectent souvent ces règles de base du judiciaire !



Le décret du 15 mars 2002 autorise certes la prise de décision en urgence par le parquet ou par le juge des enfants sans recevoir les intéressés, mais il exige que dans les 15 jours tous les intéressés aient été reçus par le juge. Si la mesure a été prise par le parquet celui-ci doit saisir dans les 8 jours au plus tard le juge des enfants et celui-ci dispose de 15 jours pour recevoir. Ces dispositions répondent à l'attente que nous exprimions dans nos rapports précédents.

Le juge des enfants se doit de motiver concrètement en quoi il y avait une urgence empêchant de recevoir les intéressés.

Nous maintenons notre idée de cantonner le pouvoir du parquet à intervenir aux seuls cas où le juge des enfants est indisponible, ce qui, dans les grands tribunaux où existe une permanence de semaine et de week-end, réduit considérablement les cas et le ramène aux hypothèses vraiment graves.

Nous demandons également à ce que toutes les décisions y compris celles du procureur soient motivées en référence aux considérations de fait qui les justifient. Les droits de la défense l'exigent mais aussi l'efficacité sociale pour que chacun soit responsable des informations qu'il communique au parquet ou au juge.

On approuvera encore les avertissements sur le droit à être défendu et le droit à consulter le dossier. Les intéressés doivent être informés du droit à l'assistance d'un avocat dans l'avis d'ouverture de la procédure et encore dans les convocations ultérieures. S'ils le demandent les justiciables pourront se voir désigner un avocat par le bâtonnier à la demande du juge. Rien de nouveau sur ce point. Le décret précise cependant que seul l'enfant doué de discernement peut demander à bénéficier d'un avocat. Il s'agit de couper court aux manipulations de certains parents. Le juge peut toujours prendre l'initiative de lui faire désigner un avocat.

En positif : si l'ancien article 1186 laissait au juge le choix d'aviser ou non l'enfant qu'il avait droit à un avocat, désormais cette information est systématique.

Tous doivent aussi être avisés de leur droit de consulter le dossier selon les modalités prévues à l'article 1187 du CPC. Les mineurs doivent recevoir une convocation personnelle, mais ils ne reçoivent pas un avis d'ouverture du dossier ce qui est aberrant et injustifié. Le décret devra être revu sur ce point également.

**DEI-France demande que l'enfant soit destinataire de l'avis d'ouverture de la procédure avec les avertissements prévus par le décret.**

Le juge doit recevoir les intéressés pour les informer des motifs de l'ouverture de la procédure. Normalement ce n'est que plus tard qu'il prend des mesures. Le décret marque bien qu'il y a plusieurs phases dans une procédure, mais la réalité veut qu'il ne soit pas toujours possible d'attendre - n'oublions pas qu'il y a une situation dite de danger ! - et surtout qu'un juge n'a pas qu'une procédure à traiter. Il ne pourra pas toujours faire dans la dentelle et convoquer plusieurs fois les intéressés.

Ces dispositions du décret du 15 mars 2002 vont créer une nouvelle dynamique judiciaire sauf à ce que les tribunaux pour enfants soient dépourvus de magistrats ou de personnels ... comme cela est encore trop souvent le cas.

#### **468.4. La compétence territoriale (article 1181 NCPC)**

#### **468.5. « L'accès » au dossier judiciaire, mais pas sa « communication ».**

Les décisions de 1995 de la Cour Européenne de Justice appelaient à permettre enfin aux intéressés - enfants comme parents - de se voir communiquer leur dossier.

Nous avons dit combien le rapport Deschamps allait dans le bon sens et devait bien sûr être approuvé dans son orientation générale, quand il avait le souci de permettre aux intéressés de connaître d'entrée de jeu, avant même l'audience, ce qu'il y avait dans le dossier afin que durant

celle-ci le débat soit équilibré. Pour autant, nous trouvons les propositions de la commission trop prudentes. La Chancellerie l'a été encore plus, contribuant à vider de son sens une partie de l'évolution qui est en jeu. Elle n'a pas réuni les conditions d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la CEDH. Ainsi il n'est pas prévu que les parties qui en expriment la demande puissent recevoir personnellement copie du dossier. Seul un avocat peut demander et recevoir copie du dossier, et il lui est fait interdiction de remettre le dossier à ses clients (contrairement à ce qui se fait en matière pénale). Et la présence d'un avocat n'est pas obligatoire. Comment peut-on imaginer que la simple lecture d'un dossier permette d'assimiler son contenu ? Tout simplement cette disposition est contraire à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et sera censurée si la Cour est saisie.

Deuxième critique : le juge se voit reconnaître la possibilité de restreindre l'accès au dossier par une décision motivée. Les juges ont fait jusqu'ici un usage très limité de ce dispositif. Le juge sera soupçonné de vouloir cacher des vérités essentielles. S'il fait un mauvais usage de cette disposition, on peut se demander là encore si elle franchira l'obstacle de la Cour de Strasbourg. Cette difficulté disparaîtra à terme du fait que les dossiers administratifs seront accessibles aux usagers qui se contenteront de vouloir vérifier ce que contient le dossier judiciaire mais ne risqueront plus d'y trouver des révélations.

L'enfant peut accéder au dossier malgré l'opposition de ses parents, mais il devra être accompagné d'un avocat ou d'un travailleur social. L'expérience démontre qu'en 2002 aucun jeune ni à Créteil ni à Bobigny n'a demandé à faire usage de cette disposition.

La Défenseure des Enfants souhaitait que dans toute la mesure du possible les parents ou l'enfant qui accèdent au dossier soient accompagnés. Le décret n'impose rien, mais n'interdit rien. Dans des juridictions comme Créteil ou Bobigny un dispositif a été mis en place qui prévoit un accompagnement. Non seulement on assure la sécurité du dossier (remis en original, qui plus est non coté, aux intéressés), mais l'expérience démontre que les gens ont des difficultés à se saisir matériellement du dossier ; ils apprécient qu'on le leur lise en insistant moins sur des détails judiciaires ou procéduraux que sur des données d'ordre psychologique. Les greffiers sont ici en difficulté.

Les obstacles à une bonne communication sont souvent pratiques : pas de salle, pas de personnel alors que les greffiers sont déjà submergés.

Autre critique fondamentale, on relèvera que le décret ne garantit pas l'accès au dossier à tout moment mais uniquement dans la perspective d'une audience. Là encore les risques de censure à Strasbourg sont évidents. Si la demande de communication concerne un dossier clos et archivé dans son silence, le décret veut qu'on rejette une telle demande.

La menace de certains travailleurs sociaux de ne plus tout dire dans leurs rapports semble devoir être écartée. Il est clair qu'il va falloir que les uns et les autres retravaillent sur leurs écrits. De nombreux temps de travail ont déjà été organisés à cet effet.

Les dossiers d'assistance éducative seront à terme écrits autrement. Ils contiennent trop d'informations inutiles ; ils doivent être plus centrés sur l'objectif.

Il faut admettre que les parents soient accompagnés d'un avocat ou de la personne de leur choix. On verra de plus en plus des associations regroupant des familles « de justice » ou « de l'ASE » comme l'association Le Fil d'Ariane.

Ces difficultés se dépasseront à coup sûr notamment à travers un effort de formation initiale et permanente associant les différents professionnels concernés.

En pratique, les premières évaluations faites dans les juridictions démontrent l'absence d'incidents, les gens sont plutôt contents de voir leur dossier, ils remercient ceux qui les aident.

Les obstacles restent matériels et humains. La cotation et la reproduction des dossiers prennent du temps. Les tribunaux y ont généralement renoncé. Les juges qui ont pu recevoir des gens après qu'ils ont vu leur dossier se sont généralement trouvés face à des gens rassérénés, moins inquiets, plus disponibles.

Bref, c'est bien une révolution tranquille qu'a introduit le décret du 15 mars 2002.

Cependant, les contradictions avec la jurisprudence de la Cour européenne nous amènent à penser que ce texte sera revu d'ici peu de temps.

**DEI-France estime que le décret du 15 mars 2002 devra être adapté pour dépasser sa frilosité.**

**En attendant nous maintenons notre demande à la Chancellerie à faire auprès des familles, mais surtout auprès des jeunes eux-mêmes, les efforts d'information qui s'imposent pour que les enfants se saisissent des dispositions du décret du 15 mars, notamment en ce qu'elles leur permettent de connaître le dossier.**

**DEI-France suggère que les mineurs puissent se voir notifier non seulement le dispositif mais également les motivations des décisions dont ils peuvent faire appel.**

**DEI-France demande la mise en place d'un groupe de suivi et d'aide à la mise en œuvre de cette petite révolution.**

**Des formations spécifiques doivent être programmées**

**Un travail sur les rapports et les écrits doit être redynamisé.**

Faute d'un bilan propre au ministère de la justice comme il aurait été souhaitable d'en disposer, le rapport sur 2005 de la Défenseure des enfants qui portera notamment sur la justice sera l'occasion de vérifier si les termes de ce décret du 1<sup>er</sup> septembre 2002 sont respectés.

#### **468.6. Une défense réelle**

Le rapport Naves-Cathala entendait revenir aux fondamentaux de la justice en préconisant que la défense soit obligatoire et non pas facultative en assistance éducative. On pourrait y arriver dans un délai de trois ans sachant les difficultés des barreaux pour tenir quantitativement et qualitativement une telle présence.

**DEI-France appelle les juridictions et les barreaux à signer des conventions pour l'organisation de la défense visant déjà à élargir et demain à systématiser la présence d'un avocat auprès des enfants concernés par une procédure d'assistance éducative**

Au passage : la décision de clôturer un dossier d'assistance éducative ne devrait plus être banalisée, car il s'agit de la reconnaissance de la capacité sociale des parents. Une audience s'impose et le jugement de non-lieu doit être motivé pour donner acte à la famille que l'enfant n'est plus en danger.

## Fin de la justice des mineurs ?

Par **Philippe Chaillou**, président de Chambre des mineurs à la Cour d'appel de paris

Paru dans Le monde du 9 décembre 2004

Entre Journée nationale des droits de l'enfant et 60e anniversaire de l'ordonnance de 1945, le moment est propice pour faire le point sur la justice des mineurs. Petit à petit, elle s'était constituée comme une justice différente de celle des majeurs, ce que tous les observateurs considéraient comme un progrès. Elle est en train de perdre sa spécificité, pour ne pas dire son identité. Et ce, paradoxalement, peu de temps après que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 août 2002, a inscrit sa spécialisation au frontispice de la République, en en faisant un principe de valeur constitutionnelle.

Au départ donc, cette justice, qui était uniquement pénale, s'est forgée en réaction à celle des majeurs. Ce que résumait le président Chazal d'une formule un peu provocatrice, en disant que, lorsqu'un enfant volait un vélo, c'était à l'enfant qu'il fallait s'intéresser et non au vélo. L'idée-force de l'ordonnance de 1945 était que le passage à l'acte du mineur avait un sens que le juge devait essayer de comprendre afin de le resituer dans son contexte pour y répondre au plus juste, à la différence de la justice des majeurs de cette époque, qui se préoccupait, en premier lieu et parfois exclusivement, de l'acte. Il s'agissait d'une justice de la personne qui faisait le pari qu'un mineur délinquant pouvait être éduqué. Ces idées ont d'ailleurs, pendant toute une période, largement influencé la justice des majeurs.

Aujourd'hui, alors qu'encore 80 % des mineurs incarcérés continuent de n'avoir aucun diplôme et que plus du tiers d'entre eux ne savent pas lire, ce temps apparaît bien révolu.

Sous la pression de l'augmentation du nombre des procédures pénales, la prise en compte de la personne du mineur s'est progressivement effacée au profit de l'acte. Une réponse judiciaire doit maintenant être apportée à tout acte de délinquance commis par un mineur, même si ces réponses ne sont pas censées avoir beaucoup de prise sur le mineur lui-même, sur sa personnalité, par exemple un rappel à la loi.

Dans le même mouvement, les mesures et les peines du droit des majeurs, comme le contrôle judiciaire ou le sursis avec mise à l'épreuve, sont de plus en plus utilisées au préjudice des mesures purement éducatives comme la liberté surveillée.

Un palier supplémentaire vient d'être franchi avec le quasi-alignement des règles concernant le casier judiciaire des mineurs sur celles des majeurs et l'inscription possible des mineurs sur différents fichiers : fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles pendant trente ans et fichier national automatisé des empreintes génétiques. L'alimentation de ce dernier fichier est étendue aux personnes soupçonnées et peut concerner des infractions aussi couramment pratiquées par des mineurs que le vol, les violences volontaires ou les dégradations. Il y a là vraiment un changement de regard sur l'enfant délinquant. La peur a définitivement pris le pas sur l'espoir. D'une justice de la personne, la justice pénale des mineurs est devenue une justice du risque.

Cette notion de risque a aussi infiltré la justice civile des mineurs, celle des enfants en danger. Depuis des années et sans que rien, semble-t-il, puisse l'arrêter, on constate une judiciarisation croissante de la protection de l'enfance. En 2002, sur 262 000 enfants bénéficiant d'une protection au titre de l'aide sociale à l'enfance, 24 % étaient concernés par une procédure administrative et 76 % par une procédure judiciaire. Le simple bon sens ne voudrait-il pourtant pas que la justice ne soit saisie que des situations les plus graves, celles où les parents ne collaborent pas avec les services sociaux, celles où un enfant est en péril, comme le rappelle fort justement la Cour de cassation, et non lorsqu'il y a un simple risque ?

La justice des mineurs, traversée par les peurs qui gouvernent nos sociétés, a donc changé de philosophie. Elle a aussi changé radicalement d'environnement. Et, là aussi, la personne, cette fois des intervenants, s'est effacée au profit de dispositifs plus anonymes, moins bien repérés, irrégulièrement répartis sur le territoire, alors que, justement, ce dont ont besoin ces enfants et ces familles, c'est de cohérence institutionnelle.

Le travail social en direction des individus a été, pour partie, remplacé par des politiques publiques en direction des territoires : la politique de la ville sous ses diverses formes. Depuis la décentralisation, l'aide sociale à l'enfance est exercée de manière très disparate selon les départements. Le budget qu'un conseil général consacre à un enfant en termes d'aides financières varie de 1 à 200.

Ces différences en matière d'aide sociale à l'enfance ne sont pas sans conséquences au niveau de la justice : ce sont, bien entendu, les départements qui ont la politique la plus frileuse en matière de prévention qui connaissent les taux de placement d'enfants les plus élevés (ces taux peuvent varier de 1 à 12).

L'Etat n'est pas en reste quant à l'inégalité des moyens qu'il met en oeuvre au niveau des territoires pour lutter contre la délinquance juvénile. La protection judiciaire de la jeunesse à Paris, un des seuls départements où la délinquance des mineurs continue d'augmenter en raison d'une délinquance de passage importante, dispose de moyens tout à fait insuffisants, notamment en termes de places d'hébergement. Plus grave encore concernant cette inégalité géographique, les services de police n'osent quasiment plus entrer dans certains quartiers difficiles, ainsi abandonnés à eux-mêmes.

Au niveau policier, il n'y a plus, depuis longtemps, de spécialisation concernant les mineurs, sauf pour les mineurs victimes, qui relèvent de la compétence des brigades des mineurs. Ce sont en outre souvent des policiers très jeunes, peu expérimentés, parfois issus de régions rurales, qui sont affectés, en début de carrière, dans les zones urbaines difficiles. Le face-à-face avec les jeunes peut alors tourner à la confrontation systématique, avec sa répétition de procédures d'outrages, de rébellion ou de violences à agents de la force publique. Entre 1991 et 2001, ces procédures ont presque triplé et sont toujours traitées de la même manière, au risque d'enkyster ce dialogue de sourds entre jeunes des quartiers défavorisés et services de police.

En ce qui concerne la justice, la cohérence institutionnelle n'est pas plus grande. Le juge des enfants n'est plus le pivot de la protection judiciaire de l'enfance. Dans certains tribunaux, une partie très importante du contentieux des mineurs est traitée d'une manière autonome par le parquet, ce qui pose des problèmes d'articulation avec les juges des enfants. L'augmentation du nombre des mineurs déférés a aussi conduit à l'organisation d'une permanence des juges des enfants, ce qui fait que le mineur n'a plus affaire à « son » juge lorsqu'il est présenté au tribunal pour enfants.

Dans quelques juridictions exposées, la quasi-totalité des juges des enfants est renouvelée presque tous les deux ans, ce qui empêche tout travail de fond dans la durée, tant avec les jeunes et leurs familles qu'avec les partenaires. En matière d'enfance en danger, le juge des enfants, pris par ses nombreuses tâches, auxquelles vont bientôt s'ajouter celles de juge de l'application des peines pour les mineurs incarcérés, ne consacre pas suffisamment de temps à ce moment essentiel qu'est l'audience, ce qui conduit à de graves incompréhensions avec les familles et à la multiplication des recours. Et je ne développerai pas ici la question des moyens matériels et humains qui grèvent lourdement le fonctionnement de cette justice : mesures décidées par les juges des enfants qui ne sont pas exécutées, ou le sont avec plusieurs mois de retard, problèmes de greffe, de locaux, etc.

L'injonction aujourd'hui donnée à la justice de faire toujours plus et toujours plus vite est en train de se retourner contre les justiciables, comme l'actualité récente l'a déjà montré. Peu à peu, la justice des mineurs cède, elle aussi, au syndrome de la justice d'abattage, alors que pour elle, plus encore que pour toutes les autres formes de justice, toute décision, toute sanction doit, pour être un minimum acceptée, s'inscrire dans une relation humaine. La question qui se pose à la justice des mineurs aujourd'hui est de savoir si, pendant longtemps encore, va continuer à y circuler de la réalité humaine et si elle n'est pas en passe de devenir cette redoutable machine à juger décrite par Kafka dans La Colonie pénitentiaire.

## Fausse alerte aux mineurs

**Robert Bidart**, association des magistrats de la jeunesse

**Roland Ceccotti-Ricci**, SNPES

**Helene Franco**, Syndicat de la Magistrature

in Libération du 24 février 2005-03-12

Dans une société obsédée par la quête de la sécurité, des figures monstrueuses apparaissent: celle du malade mental forcément dangereux, celle du délinquant sexuel forcément récidiviste, celle du mineur forcément enclin à la violence. Arrêtons-nous sur les chiffres de l'Observatoire national de la délinquance qui démontreraient, à en croire certains, l'explosion de la violence des mineurs. Il n'est pas inutile de rappeler que ces chiffres ne sont que le reflet de l'activité policière et il n'est pas absurde de penser que les mineurs auteurs d'une délinquance de rue bien visible sont plus fréquemment et plus facilement interpellés que les majeurs. Les mineurs sont donc surreprésentés parmi les personnes mises en cause et interpellées.

Par ailleurs, le traitement pénal et policier a nettement pris le pas sur d'autres réponses, notamment dans le milieu scolaire, jusqu'il y a peu, plus enclin à traiter les actes de violence par des réponses uniquement disciplinaires. Les établissements scolaires sont aujourd'hui fortement incités, par le biais d'un protocole national de signalement des incidents, à saisir la justice. Elle est saisie de faits qui, il y a quelques années, auraient fait l'objet d'un traitement autre que pénal, et notamment auraient donné lieu à une mesure d'assistance éducative, c'est-à-dire de protection au civil. Ainsi, l'étude de l'activité des parquets en 2004 révèle que le nombre d'affaires poursuivies concernant des mineurs a diminué de 1,8 % par rapport à 2003, tout comme les classements sans suite (-3,7%) au profit des mesures alternatives aux poursuites (+ 7%), alors que le nombre d'affaires reçues par les parquets impliquant un mineur a augmenté de 6,2 %. Parmi les affaires poursuivies, celles ayant donné lieu à la saisine d'un juge d'instruction pour les plus graves) ont baissé de 10,5 %, tandis que les saisines d'un juge des enfants baissaient de 1,4%.

L'examen de ces chiffres permet donc de conclure que l'escalade de la gravité des faits reprochés aux mineurs est une idée fautive: au contraire, la justice est de plus en plus saisie, mais de faits moins graves. Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage. Répandre la peur à l'encontre de la jeunesse de ce pays est à la fois absurde et suicidaire. Absurde car les chiffres bruts ne disent rien de la détresse de ces enfants, qui sont le plus souvent tout à la fois auteurs et victimes de violences. Ces chiffres ne disent rien des quartiers à la dérive, des souffrances familiales, des logements insalubres, des portes qui se ferment sur ces mineurs souvent en rupture de scolarisation... Suicidaire parce qu'une société qui font d'une partie de sa jeunesse un ennemi intérieur est condamnée. Les rédacteurs de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante l'avaient merveilleusement exprimé: *«La France n'est pas assez riche d'enfants pour en négliger un seul.»* Qui dans le champ politique serait prêt à donner corps à cette formule? Les choix politiques récents conduisent à conclure que ce n'est pas l'actuel gouvernement.

Le garde des Sceaux préside à une vaste réorientation des moyens budgétaires en faveur de l'enfermement des mineurs. Il s'agit d'un choix idéologique clair: les dépenses nouvelles d'investissement pour 2005 (et sans doute jusqu'en 2007) vont entièrement au financement des centres éducatifs fermés (CEF) et aux établissements pénitentiaires pour mineurs. Sur la base d'un rapport rédigé par ses services, le garde des Sceaux a récemment proclamé la grande réussite des CEF en leur attribuant notamment la baisse de la détention des mineurs depuis 2002 (808 détenus mineurs au 31 décembre 2002 contre 623 au 1er janvier 2005). Or, ce rapport précise que 33 % des mineurs accueillis ont été incarcérés en cours de placement, pour une part sans avoir commis d'infractions, la seule fugue d'un CEF pouvant conduire en prison. Les CEF sont au contraire une porte d'entrée supplémentaire en prison, permettant la détention provisoire de 13 à 16 ans pour le seul non-respect du placement. Résumant bien la philosophie des CEF, le rapport indique que *«51 % des jeunes accueillis n'ont pas fait parler d'eux»* durant leur placement...

Plutôt pauvre comme projet éducatif, en revanche le projet politique ne fait aucun doute: l'enfermement est une fin en soi. Beaucoup d'argent est consacré à cette noble tâche: une journée d'un enfant en CEF coûte 600 euros, et le garde des Sceaux a annoncé récemment qu'il entendait passer le nombre de ces structures de 9 à 23. Dans le même temps, il peut dans certains lieux s'écouler huit mois entre le prononcé d'une mesure éducative par un juge des enfants et le premier rendez-vous avec l'éducateur.

Les prisons pour mineurs sont un autre grand chantier gouvernemental: peu soucieux d'être démenti par des magistrats qui incarcèrent moins les mineurs, le garde des Sceaux a décrété qu'il était urgent de créer 400 places supplémentaires de prison, tout en indiquant qu'il s'agira d'établissements où se mettra en place une prise en charge éducative. En aucun cas, les barreaux des prisons ou les hauts murs des CEF ne sont nécessaires pour une prise en charge éducative. Ces structures d'enfermement captent des moyens financiers considérables qui manquent cruellement aux services éducatifs classiques. Dans sa volonté de privilégier et de banaliser l'enfermement, le garde des Sceaux trahit son projet politique, tant il est vrai qu'une société qui

2

relègue ses classes dangereuses, parmi lesquelles certains entendent ranger une partie des mineurs, est génératrice d'exclusion... et de violence, qui sert de justificatif à des lois toujours plus sécuritaires.

La société est ainsi modelée en profondeur par des choix sur lesquels aucun débat constructif n'a été mené. Parmi les enfants poursuivis pénalement, une récente étude de l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille a montré que 75 % ne reviennent plus devant un juge des enfants, que 15 % viennent moins de dix fois et 10 % plus de dix fois. Ces derniers sont le plus souvent issus de quartiers défavorisés, et en grande souffrance personnelle. Ils sont déjà enfermés géographiquement et socialement et se protègent parfois par des comportements agressifs. Les faire sortir de leur souffrance où se mêlent révolte et désespoir passe par des réponses originales associant leurs parents. Des solutions consistant à leur donner la possibilité de mettre en valeur leurs qualités propres, bien éloignées de celles privilégiées actuellement. Encore faut-il que le monde adulte soit désireux et en capacité de leur transmettre des valeurs leur permettant de trouver leur place dans la société.

