



**DEFENSE DES  
ENFANTS  
INTERNATIONAL  
FRANCE**

**5° rapport**

**2003-2004**

**Le refoulement  
du droit des enfants**

**Octobre 2005**

DEI-France, 30, rue Coquillière, 75001 Paris

## Dédicace pour 2003-2004

*AUX EDITIONS DALLOZ*

*On sera surpris d'une telle dédicace. Pourtant comment ne pas saluer l'initiative prise par cette honorable maison d'édition des plus austères recueils juridiques d'avoir su publier le 4 septembre 2003 le « Code junior », ouvrage destiné à faire connaître aux moins de 18 ans, mais aussi aux adultes que sont, leurs parents, les professionnels de l'enfance, les élus et tout un chacun, les droits et obligations des enfants et leur application concrète dans toutes les situations du quotidien ?*

*Cette initiative aurait dû être prise par la puissance publique ! Il n'en a rien été. Elle fut le fait d'une démarche privée. Les Editions Dalloz ont su comprendre qu'un corpus juridique était en train de prendre forme et qu'il y avait derrière le droit de l'enfance une vraie problématique sociale.*

*Bravo aux Editions Dalloz et longue vie à ce « Code junior » déjà réédité en 2004, preuve de la vitalité de la démarche.*

*DEI-France*

## Plan du Rapport sur les années 2003-2004

Présentation du rapport sur 2003-2004	Page 4
<u>Chapitre introductif</u>	
Les grandes tendances 2003-2004 et les lignes de fond	Page 8
<u>Chapitre I</u>	
Les droits économiques et sociaux	Page 77
<u>Chapitre II</u>	
Droits de la personne de l'enfant et libertés	Page 146
<u>Chapitre III</u>	
Le droit à une famille et à une protection de remplacement	Page 224
<u>Chapitre IV</u>	
Le droit de l'enfant à la protection vis-à-vis des institutions dont la famille	Page 283
<u>Chapitre V</u>	
Le droit à l'éducation, à un cadre de vie favorable, aux loisirs, à la culture	Page 405
<u>Chapitre VI</u>	
La France et les engagements internationaux résultant de la Convention	Page 426
En guise de conclusion	Page 467
Annexes :	Page 470
1 La synthèse de la journée d'étude de novembre 2003 « Les responsabilités familiales » (F. Jésus)	
2 La synthèse de la journée d'étude de novembre 2004 « La ville à la hauteur des enfants » (L. OTT)	
Remerciements	Page 478
Renseignements pratiques sur DEI-France	Page 478
Composition du Conseil d'administration de DEI-France	Page 479
Bibliographie	Page 480
Index	Page 483

L'ampleur de ce document nous a dissuadé d'y adjoindre le texte intégral de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et des protocoles additionnels adoptés en 2000. On trouvera ces textes notamment sur le site internet de DEI-France :

<http://www.dei-france.org>

Le plan détaillé de chaque chapitre se trouve en tête de chacun d'entre eux.

Un index thématique conclut ce document.

# Présentation

## 1. DEI-France ?

Lors de sa création en novembre 1999, la section française de Défense des Enfants International s'est engagée à exercer **un droit de vigilance régulier sur l'application en France et par la France de la Convention internationale sur les Droits de l'Enfant**. La France ne peut pas échapper à ce regard parfois difficile, mais somme toute utile, sur la manière dont elle tient les engagements découlant de la ratification de la Convention.

Ce faisant nous nous inscrivons pleinement dans les termes de l'article 42 de la Convention elle-même.

Nous entendons tirer notre légitimité d'être la branche française d'une organisation non gouvernementale qui a contribué à l'écriture du projet de Convention internationale sur les Droits de l'Enfant (CIDE). Aujourd'hui forte de cinquante sections de par le monde, DEI veille, avec d'autres bien évidemment, au respect de la Convention.

**DEI-France** a simplement pour souci le respect de **toutes** les dispositions de la Convention par La France quand souvent, les acteurs, préoccupés par une problématique sociale bien spécifique, privilégient l'un ou l'autre aspect de la Convention. Par ce travail original il s'agit bien de contribuer au débat et au contrôle auxquels appelle la CIDE. Si les pouvoirs publics respectent leurs propres obligations, l'opinion disposera d'une approche en relief du respect de la CIDE par notre pays.

Personne ne contestera, aujourd'hui, l'importance de la CIDE, seul document international de portée générale sur les droits humains à avoir force contraignante et ratifié désormais par la quasi-totalité de la communauté mondiale <sup>1</sup>, même si, comme tout texte juridique, *a fortiori* international, il souffre de faiblesses et il est violé tous les jours, parfois à notre porte. Il est perfectible et amendable ; il vient justement de l'être par deux protocoles facultatifs, additionnels (adoptés à New York le 25 mai 2000, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, et concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

Ce traité a déjà le mérite majeur d'enlever toute apparence de légitimité à certaines pratiques attentatoires aux droits humains ; il fixe aussi collectivement à l'échelle planétaire un idéal humain, il nous donne un projet de société, il fournit des repères collectifs quand, trop souvent, nous prétendons en manquer. Ce n'est pas le moindre de ses mérites, par-delà ses limites : la loi est la loi, et on doit veiller à la respecter et à la faire respecter. De par la CIDE les ONG ont un rôle privilégié à tenir sur ce point. DEI-France revendique d'y participer.

## 2. Le rapport de DEI-France devenu bi-annuel

En 1999, nous avons décidé de publier à l'occasion du 20 novembre, date référence pour la CIDE et journée nationale des droits de l'enfant un inventaire critique annuel de l'application de la

---

<sup>1</sup> Manquent toujours à l'appel les USA et la Somalie

convention par la France. Ce qui a été le cas en 1999 et 2000. Nous avons mesuré sur ces deux premiers exercices combien un document de cette nature était essentiel malgré les difficultés et donc les limites d'un tel exercice, *a fortiori* pour un groupe militant.

La principale difficulté rencontrée, outre l'accès aux sources d'information sur un champ aussi vaste, était de jeter un regard sur une année civile qui n'était pas encore achevée, sans disposer du recul et même des données essentielles portant sur cette année de référence.

L'Assemblée générale de DEI-France a donc pris en 2000 deux décisions

- nous attendons désormais le premier trimestre suivant l'année de référence pour rendre publique notre étude. Avantage second, mais non négligeable : l'Assemblée générale de DEI-France fixée traditionnellement le dernier samedi de janvier peut la valider par un débat collectif et renforcer sa crédibilité. Par ailleurs, depuis 2000, nous pouvons également intégrer dans notre approche le rapport de Mme la Défenseure des Enfants remis au président de la République le 20 novembre.

- l'ampleur du travail à fournir pour rédiger ce rapport et le souci de mieux l'exploiter nous a conduits à passer à un **rapport bi-annuel**. Le présent rapport couvre donc 2003 et 2004.

### 3. La diffusion et l'impact du rapport sur l'année 2002 de DEI-France.

A partir de mars 2003, le quatrième rapport de DEI-France « *Autorité, Sécurité, Respect, Devoirs : les droits de l'homme de l'enfant seraient-ils liberticides ?* » portant sur 2002 a été diffusé largement, du moins à la hauteur des moyens dont nous disposions. La presse s'en est fait l'écho, notamment à partir d'une dépêche AFP.

Le rapport sur support papier a été adressé :

- à tous les ministres concernés ainsi qu'aux groupes parlementaires de l'Assemblée et du Sénat ;
- au Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU, à Genève, pour alimenter son fond de dossier sur la France ;
- à la presse, spécialisée ou non ;
- et, bien sûr, au siège du secrétariat international de Défense des Enfants International, à Genève.

La mise en ligne du rapport sur le site de DEI (<http://www.dei-france.org>) a permis à plusieurs milliers de personnes de le consulter, sinon de le télécharger.

Ce rapport sur l'année 2002 comme ses prédécesseurs, a eu son impact. Il a contribué à faire connaître DEI-France et surtout il est apparu comme document de référence sur l'état des droits de l'enfant en France. Mme la Défenseure des Enfants a renoncé pour sa part à dresser un tableau panopique pour se concentrer sur une approche thématique. Enfin, il a permis d'identifier des pistes d'évolution crédibles pour l'avenir. Nous pouvons mesurer au cours du débat combien certaines des préconisations avancées font leur chemin et, avec d'autres venues d'ailleurs, contribuent à mieux appliquer la CIDE.

Ces analyses ont alimenté les travaux du Comité des Experts de l'ONU qui a examiné le rapport de la France durant l'année 2004. Le travail de DEI-France, complété par une audition le 6 février 2004 à Genève a servi de base avec les documents remis par la Défenseure pour l'interpellation de la France par le Comité et ses rapporteurs.

Pour présenter ce rapport nous avons fait le choix en 1999, et nous nous y tenons, de suivre un plan utilisé par le Comité des Experts et dans d'autres rapports nationaux. Cette méthode offre l'avantage de permettre un meilleur suivi par le lecteur et d'autre part de faciliter la recherche ponctuelle. Dans ce V<sup>o</sup> rapport portant sur les années civiles 2003-2004 nous maintenons ce choix.

Nous nous efforcerons de dire en quoi ce qui devait se faire a été concrétisé, quel sort a été réservé à nos propositions et bien entendu nous relèverons ce qui se dessine de notre point de vue. Nous aurons la préoccupation sur chaque point d'être moins descriptifs qu'analytiques.

#### **4. Forces et limites de ce cinquième rapport de DEI-France.**

Comme les précédents, ce travail sur 2003-2004 a été préparé sur la base des observations prises de position et des notes rédigées durant la période de référence, secteur par secteur, au sein de DEI-France.

**Les limites de l'exercice sont évidentes, mais elles méritent d'être explicitement rappelées.**

Le fait de reculer de trois mois la publication et de le consacrer à deux années réduit, sans la supprimer totalement la difficulté de ne pas disposer nécessairement de toutes les données chiffrées de la période de référence.

D'autre part, DEI-France compte tenu de sa jeunesse et de ses forces, ne peut pas prétendre à l'exhaustivité. L'exercice est d'autant plus difficile que la CIDE trace par son approche globale et générale un vrai projet de société en postulant un statut de l'enfance d'une grande complexité et aux multiples facettes. En revanche, nous ambitionnons d'éclairer nombre de champs que couvre la CIDE. Sur certains points, nous n'avons pas encore de position, faute d'avoir pu mener jusqu'à son terme le débat en interne. Nous nous contentons d'en cerner les données avec le souci de raisonner en prenant la CIDE en référence.

En s'appuyant, dans toute la mesure du possible, sur les sources officielles et sur les travaux des associations et ONG, ce nouveau rapport de DEI-France s'attache fondamentalement aux faits et évolutions survenues dans l'année 2003-2004 sur l'ensemble du champ de la CIDE. Un pari délicat au regard de nos moyens militants somme toute limités. Des manques peuvent se présenter.

Par ailleurs, nombre d'analyses restent pertinentes d'une année sur l'autre ; nombre de nos propositions restent valables, dans la mesure où elles n'ont pas encore été retenues. Pour éviter trop de redites, pour ne pas alourdir le rapport et mettre en exergue d'autres éléments d'actualité du sujet, nous faisons toujours le choix de renvoyer systématiquement aux rapports précédents quand rien n'est venu éclairer le thème traité depuis. Quand il le faut nous reprenons succinctement les analyses et propositions passées.

**Ce travail de DEI-France sur l'application de la Convention en France reste donc une gageure.** Le risque doit être pris pour qu'à terme, nous disposions à travers cette démarche d'un instrument de mesure performant.

Quand il le faudra, dans la mesure où elles restent malheureusement d'actualité, nous rappellerons donc les revendications ou pistes de travail avancées dans le passé. Le lecteur nous pardonnera ces reprises en se remémorant que **ce rapport est d'abord un travail militant** et non

pas scientifique, même s'il s'appuie largement sur les travaux disponibles ; il a pour souci d'énoncer des vérités déduites des réalités observées, de convaincre et d'éclairer des pistes d'action. La vérité d'hier, voire d'avant-hier, peut malheureusement rester d'actualité et exiger d'être à nouveau assénée si jusque-là elle n'a pas été prise en compte.



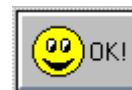
Nous indiquerons par l'icône ce qui est spécifique aux années 2003-2004 dans ce rapport.

### Une approche critique dans tous les sens du terme :

Aujourd'hui comme par le passé, nous aurons le souci d'une critique constructive. Il n'est pas question de peindre en noir la vie des enfants de ce pays. Nous n'hésiterons pas à saluer les avancées, pour être plus à l'aise pour relever les défaillances, les lacunes, les retards pris, les contradictions.

Les avancées sont réelles au quotidien. Nous en donnerons donc acte, mais c'est le lot de l'exercice auquel nous nous livrons que d'insister sur les manques.

Quand nous le pourrons nous continuerons à délivrer des *satisfecits* par l'icône.



Si nous regrettons que nombre de nos préconisations demeurent encore lettre morte, nous ne désespérons pas de les voir aboutir. Il nous revient donc de les reprendre aussi souvent que cela sera nécessaire.

## Les précédents rapports de DEI-France

- Sur l'année 1999 :  
« *Peut mieux faire* » (novembre 1999)
- Sur l'année 2000 :  
« *Des espoirs, toujours des espoirs* » (novembre 2000)
- Sur l'année 2001 :  
« *Qui est en danger : la France ou ses enfants ?* » (février 2002)
- Sur l'année 2002 :  
« *Autorité, sécurité, respect, devoirs : les droits de l'homme de l'enfant seraient-ils liberticides ?* » (mars 2003)

Ces quatre rapports ainsi que les communiqués de DEI-France se trouvent en ligne sur le site internet de DEI-France : [www.dei-france.org](http://www.dei-france.org)

Chapitre introductif

# LES GRANDES TENDANCES 2003-2004 ET LES LIGNES DE FOND

00.	<b>Quelles étaient nos attentes pour 2003-2004 ?</b>
01.	<b>Les principales caractéristiques 2003-2004</b>
011.	Caractéristique majeure : le refoulement d'une problématique sociale
012.	La CIDE en pointillé
012.1	Les protocoles additionnels à la CIDE ratifiés et publiés
012.2	Le deuxième rapport de la France sur l'application de la CIDE
012.3.	La promotion de la CIDE reste négligée.
012.4.	La portée juridique de la CIDE reste toujours contestée.
013.	Au plan interne : l'incohérence absolue
013.1	Un ministère « de la famille <i>et</i> de l'enfance » en pointillé finalement supprimé
013.11	L'enfance enjeu politique en pointillé soit quelques mois en 2004
013.12	La Jeunesse et les Sports à nouveau réunis
013.2.	Le non-respect des termes de la loi du 27 janvier 1993
013.3.	Le « 20 novembre » escamoté au plan national en 2003 et 2004.
013.4	Les commissions parlementaires en rade, mais le Parlement des enfants est maintenu
013.41	La proposition Paillé-Barrot du 28 novembre 2002 de créer dans chaque Chambre une délégation parlementaire permanente aux droits des enfants est au point mort.
013.5	L'institution administrative indépendante du Défenseur des Enfants scandaleusement remise en cause un temps par des sénateurs
014	La pauvreté et la précarité ne s'estompent pas !
02.	<b>La France critiquée à Genève par les Experts</b>
021.	La procédure
021.1	Un rapport écrit et des demandes d'explications complémentaires
021.2	Le pré-examen en présence des ONG et de la Défenseure des enfants le 6 février 2004-
021.3	L'audition de la France le 2 juin 2004 en présence des ONG
021.31	Le discours de la ministre de l'enfance et de la famille
021.32	Une salve de questions
021.4	La réaction à chaud de DEI-France
022	Les Observations du Comité des Experts du 6 juin 2004
023	La critique de la critique
024	Les suites
03	<b>Les grandes questions qui ont émergé en 2003-2004</b>
030.	La parole de l'enfant contestée et, par-delà, le dispositif de protection de l'enfance
030.1	La parole des enfants : si elle ne doit pas être sacralisée, elle ne saurait à nouveau être négligée
030.2	Le dispositif de protection de l'enfance lui-même contesté

030.21	Le Dr Maurice Berger et ses prolongements législatifs
030.22	La Défenseure des Enfants dans son rapport 2004
031.	L'Europe, la Convention et les droits fondamentaux : un enjeu peu mesuré.
031.1.	La Convention et le Traité constitutionnel européen, une occasion ratée !
031.2	La protection des droits de l'enfant par la Cour européenne des droits de l'homme
032.	Le regard sur le handicap devait se modifier en 2003 « année du Handicap »
033.	L'accueil ménagé aux enfants des rues et aux enfants étrangers isolés plus que jamais préoccupant.
034.	Une législation sur la délinquance durcie et des projets préoccupants sur la prévention
034.1	La réponse sociale a continué à se durcir contre l'enfance coupable
034 2	Le débat sur la prévention de la primo-délinquance doit réellement être relancé.
035.	Une dynamique pour les adolescents
036.	Un débat sur le droit à l'éducation qui se termine mal et ne résout rien
037	Le débat sur la filiation relancé ?
038	Sur le terrain international

## 00. Quelles étaient nos attentes pour 2003-2004 ?

Pour évaluer les deux années de référence il convient de revenir à nos propres écritures sur ce que nous en attendions <sup>2</sup> dans la conclusion de notre rapport sur l'année 2002 publié en mars 2003 « *Autorité, sécurité, respect, devoirs : les droits de l'homme de l'enfant sont-ils liberticides ?* » :

### *Ne pas désespérer, mais au contraire croire dans les « droits de l'homme de l'enfant*

*« La lecture de ce Rapport sur 2002 montre à l'envi que nous ne manquons pas d'objectifs pour 2003. Nous en privilégierons quelques-uns sachant que chacun pourra dégager d'autres priorités.*

*1. Nous ne pourrions pas ne pas exercer une vigilance extrême sur les questions de sécurité. Ce pays s'engage dans un vrai tunnel sécuritaire sans que nos compatriotes semblent vraiment conscients des risques de certaines décisions. Les sondages démontrent que beaucoup - de tous bords - ont succombé au prurit sécuritaire développé, perdant le sens de la raison. Il ne s'agit pas de tolérer la violence ou la délinquance mais de raison garder face à des phénomènes qui n'ont pas l'ampleur décrite mais surtout auxquels on ne tente pas de répondre par la bonne voie.*

*En 2003, il faudra donc être vigilants tant sur les principes (la loi sur la police qui arrive) que sur les pratiques. Il faudra à nouveau être exigeant sur la vraie prévention.*

*2. L'enjeu autour des pouvoirs sur l'enfance tant dans la famille (l'autorité parentale) que dans le champ politique (les rapports entre l'État, les collectivités locales, l'U.E., et les structures privées) est majeur.*

*3. La concrétisation des annonces sur le handicap est une attente majeure tellement le besoin des personnes porteuses de handicaps notamment les enfants est essentiel.*

*4. La politique familiale qui passe par des ressources décentes et des conditions de logement correctes sont encore des préoccupations majeures pour prévenir au*

<sup>2</sup> Pages 286 et s. du rapport 2001.

*maximum les situations de précarisation. On est dans l'attente sinon des résultats du moins des orientations prises par la « nouvelle politique de la ville ».*

*5. Les réponses à apporter aux enfants en difficultés s'inscriront-elles dans un registre d'ordre public comme celui consistant à repousser de France les jeunes filles étrangères qui se prostituent ou dans un registre social qui consiste, après leur avoir offert des conditions de sécurité réelle, à lutter contre les filières qui les ont exploitées ? De même pour les enfants isolés étrangers nous inscrirons-nous dans une réponse sociale européenne cohérente qui intègre une dimension de coopération, ou dans un strict registre de « gestion » de nos frontières ?*

*6. Les adolescents et surtout les adolescentes.*

*Il nous paraît indispensable d'insister sur un objectif qualitatif majeur, sur lequel nous rejoignons Mme la Défenseure des Enfants qui a exprimé le souhait - entendu par le président de la République - qu'en 2003 les pouvoirs publics se préoccupent des adolescents. Il faudra certes s'entendre sur ce que l'on appelle les adolescents. Il nous semble que les 10-12 ans sont rarement l'objet d'une réflexion publique et des politiques publiques. Mais surtout nous voudrions insister sur le sort fait à trop de jeunes filles dans les milieux les plus populaires. Au-delà de la question sur les « tournantes », il faut prendre conscience du nouveau machisme ordinaire qui se développe dans ce pays et qui vaut à nombre - à trop - de jeunes filles de vivre quelque chose d'inférieur au quotidien. (...)».*

*Derrière ce débat, force est de constater qu'on retrouve celui de l'échec de l'intégration en France de familles venues de l'étranger qui se renferment dans un communautarisme d'une autre époque(...). Il est préoccupant d'entendre des jeunes dirent aujourd'hui qu'ils sont arabes avant d'être français, comme il était et reste inquiétant d'entendre le Grand Rabbin de France dire des israélites qu'ils sont juifs avant d'être français ! «*

Reste donc à décrypter 2003 et 2004 en général, au regard des termes de la CIDE et, en particulier, à l'aune des objectifs que nous avons identifiés !

## **01. Les principales caractéristiques 2003-2004**

Bien évidemment, c'est au regard des droits des enfants que nous évaluons les événements de ces deux années. Force est de constater que le thème des droits de l'enfant n'a pas eu le vent en poupe ! On n'a même pas assuré le service minimum. On est dans l'évitement ou, pire encore, dans le refoulement, au sens psychanalytique - et parfois policier - du terme. Et ceci avec les conséquences prévisibles que l'on sait : ce qui a été chassé par la porte a de fortes chances de faire bientôt retour par la fenêtre mais, cette fois-ci, sous des formes moins amènes : celles du symptôme sociétal.

### **011. Caractéristique majeure : le refoulement d'une problématique sociale**

Sur 2002 nous relevions que le thème des droits de l'enfant avait été entretenu sans excès tant au plan national qu'international. Le souci était plus dans l'affirmation des devoirs des jeunes que dans celui de leurs droits !

Nous nous interrogeons : « *N'est-ce pas le creux de la vague des droits de l'enfant après le pic des années 1989-2000 ?* » Nous pouvons dire aujourd'hui avec certitude, au vu des événements

2003-2004, que cette dynamique négative, si l'on peut dire, s'est poursuivie : le thème des droits de l'enfant n'est carrément plus d'actualité. Il ne lui reste que le futur pour se faire entendre de nouveau.

On peut en faire la démonstration sur un plan général ou sur des sujets particuliers. On chercherait en vain sur deux années une initiative publique tranchante prenant en compte les droits des enfants. On ne veut quasiment plus entendre parler de droits des enfants. Ainsi les mineurs isolés étrangers ou les enfants réfugiés sont d'abord tenus pour des étrangers ou des réfugiés avant d'être considérés comme des enfants qui arrivent en France.

A la lecture des pages qui suivent on va voir se multiplier les illustrations de ce refoulement (20 novembre abandonné, rapport non remis sur l'application de la CIDE, absence de suivi de la mission parlementaire de 1998, etc.). La création d'une mission parlementaire sur la famille et les droits des enfants, fin 2004, ne doit pas faire illusion : ses instigateurs ne cachent pas qu'il s'agit de faire un contre-feu au débat sur l'adoption par les couples homosexuels, mais pas d'un intérêt spécialement porté aux droits des enfants ! Aussi, au passage, prennent-ils le risque de traiter des droits et devoirs des parents exposés à d'autres difficultés avec, parfois, une inquiétante désinvolture et, en réalité, une fréquente méconnaissance des dispositifs de protection de l'enfance.

A la lecture des pages qui suivent on va voir se multiplier les illustrations de ce refoulement (20 novembre abandonné, rapport non remis sur l'application de la CIDE, absence de suivi de la mission parlementaire de 2000, etc.). La création d'une mission parlementaire sur les droits des enfants et les droits de la famille fin 2004 ne doit pas faire illusion : ses instigateurs ne cachent pas qu'il s'agit de faire un contre-feu au débat sur l'adoption par les couples homosexuels, mais pas d'un intérêt spécialement porté aux droits des enfants !

De temps en temps le pays verse une larme sur tel drame individuel ou s'émeut de telle affaire de violence sexuelle ou non qui défraie la chronique. Mais par-delà ces sincérités successives, l'enfance n'est vécue qu'épisodiquement comme un objet de considération. Et ne parlons pas de l'idée que l'enfant pourrait être l'acteur de ses droits ou avoir un point de vue sur tel ou tel sujet. Pourtant, il est urgent, face aux pires intégrismes capables d'instrumentaliser le droit d'un enfant, mis en avant par la CIDE, à la liberté d'expression, de définir les méthodes pédagogiques et les actions nécessaires pour mettre en œuvre la participation de l'enfant à la vie familiale, scolaire, sociale : cela commence par lui donner le « droit de parole » : le droit de dire ses besoins physiques et moraux, de dire ses représentations des savoirs, des idées, des valeurs, des croyances qui lui sont transmises. Il ne s'agit pas seulement d'être entendu en justice, mais de ne pas subir la violence qui se proclame autorité, de ne pas être mutilé ou marié de force, de ne pas être embrigadé, d'être respecté dans ses compétences comme dans ses limites...etc.). Ce droit se prolonge par le droit d'être entendu, c'est à dire le droit de voir sa parole prise en compte. Instaurer le « droit de parole » de l'enfant c'est instaurer la démocratie pour demain.

Ainsi le débat sur « le port du voile à l'école » n'a-t-il jamais été pris sous l'angle de la liberté d'expression des convictions religieuses des jeunes filles ou jeunes gens concernés <sup>3</sup>. En revanche, il a permis de présenter l'école comme un lieu de protection théorique pour les jeunes filles qui entendaient résister à la pression familiale les incitant à porter le « voile » ! Après tout le droit de cantonner le religieux à l'intime est légitime au regard de la CIDE. Il reste à vérifier

---

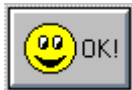
<sup>3</sup> A la différence de la décision de justice autorisant le port du *djihad* intervenue en mars 2005 en Grande Bretagne.

si le fait de renvoyer aux illusions de l'enseignement privé ou par correspondance les jeunes qui ont échoué à gérer leurs conflits de loyauté est vraiment conforme au droit universel à l'éducation promu par la CIDE.

Avec Alain Touraine, il faut peut-être voir dans ce texte une loi d'exception destinée à marquer un coup d'arrêt aux communautarismes. Reste maintenant - au nom de convictions laïques chevillées au corps - à garantir aux mineurs le droit d'exprimer leurs convictions religieuses - s'ils en ont ! Avec cette difficulté, ici comme dans d'autres champs - de réunir pour chaque jeune, fille ou garçon, les moyens de l'exercice de sa liberté quand, dans certains cas, - sur le terrain religieux c'est évident pour toutes les religions monothéistes - les enfants ne disposent pas toujours d'une vraie liberté de ... conviction.

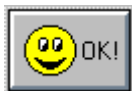
Plus généralement, et sans susciter beaucoup de réactions, nombreux sont ceux qui expriment publiquement que la crise de l'autorité des parents sur leurs enfants tient au fait que les enfants ont trop de droits dans ce pays, confondant allégrement autorité et violence, dialectique de l'autorisation négociée et absolutisme de l'interdiction arbitraire !

Il n'est pas neutre que l'initiative en septembre 2003 d'un code junior destiné aux enfants réunissant les textes sur les droits et obligations des moins de 18 ans ait été prise par un éditeur privé alors qu'elle aurait dû être le fait de la puissance publique d'Etat. D'où la dédicace faite par DEI-France dans ce Cinquième rapport aux Editions Dalloz pour bien mettre en exergue la qualité technique, mais aussi l'intérêt politique de cette remarquable démarche impulsée par le célèbre éditeur juridique de la rue Soufflot.



## 012 - La CIDE en pointillé

### 012.1 Les protocoles additionnels à la CIDE ratifiés et publiés



En positif, on relèvera que la France a ratifié le 5 février 2003 les deux protocoles additionnels à la CIDE.

Le 24 avril 2003 étaient publiés au Journal Officiel

- le décret n° [2003-372](#) du 15 avril 2003 portant publication du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, fait à New York le 25 mai 2000 ;
- le décret n° [2003-373](#) du 15 avril 2003 portant publication du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, fait à New York le 25 mai 2000.

### 012.2 Le deuxième rapport de la France sur l'application de la CIDE remis avec retard et soutenu dans la plus grande discrétion par le gouvernement français

Sur la forme :

Conformément à l'article 44 de la CIDE, la France avait déposé en août 2002 son deuxième rapport au Comité des Experts de l'ONU sur l'application qu'elle en avait fait. Cela aurait dû être

fait bien avant : en vertu de l'article 44 de la CIDE, elle disposait de cinq ans puisque le premier avait été examiné les 11 et 12 avril 1994.

Aucune concertation préalable n'a existé pour l'élaboration de ce document qui n'a été connu en France des ONG que par l'intermédiaire du Comité des droits de l'enfant soucieux de voir certaines associations, dont DEI-France lui en faire l'examen critique. On est loin de la dynamique souhaitée par la CIDE.

### **Les termes de la CIDE concernant le rapport des Etats :**

#### *Article 44*

*1. Les États parties s'engagent à soumettre au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la présente Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits :*

*a) Dans les deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les États parties intéressés,*

*b) Par la suite, tous les cinq ans.*

*2. Les rapports établis en application du présent article doivent, le cas échéant, indiquer les facteurs et les difficultés empêchant les États parties de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la présente Convention. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention dans le pays considéré.*

*3. Les États parties ayant présenté au Comité un rapport initial complet n'ont pas, dans les rapports qu'ils lui présentent ensuite conformément à l'alinéa b) du paragraphe 1, à répéter les renseignements de base antérieurement communiqués.*

*4. Le Comité peut demander aux États parties tous renseignements complémentaires relatifs à l'application de la Convention.*

*5. Le Comité soumet tous les deux ans à l'Assemblée générale, par l'entremise du Conseil économique et social, un rapport sur ses activités.*

*6. Les États parties assurent à leurs rapports une large diffusion dans leur propre pays.*

**Sur le fond :**

**Le rapport déposé en 2002 par le gouvernement Raffarin, mais rédigé par le gouvernement Jospin** souffrait de son approche technocratique et lisse. Apparemment chaque département ministériel avait rendu un bout de copie, mais il manquait une ligne directrice.

Certes l'exercice appelait à tomber dans ces travers, mais l'autocritique y était quand même réduite au strict minimum, pour ne pas dire absente. Des ellipses étaient fréquemment utilisées pour couvrir des béances.

Un rapport complémentaire a été demandé à la France après le pré-examen le 6 février 2004 à Genève en présence des organisations non gouvernementales françaises de son rapport.

Dans notre approche critique du rapport présenté par la France nous nous inquiétons de l'absence de chiffrage du coût de la politique de l'enfance et développions nombre d'observations

de fond. DEI-France a eu la satisfaction de voir que ses critiques<sup>4</sup> ont été singulièrement reprises en juin 2004 par le Comité des Experts de l'ONU s'agissant entre autres de la délinquance juvénile, des enfants étrangers, du port du voile à l'école ou encore des enfants handicapés et bien évidemment de l'érosion de l'intérêt porté à la CIDE.

Une forte délégation française avec à sa tête Mme A. M. Roig, ministre de l'enfance et de la famille, présente le temps de son intervention liminaire et M. De Legge, délégué interministériel à la famille s'est rendue à Genève le 2 juin 2004 pour l'audition de la France étalée sur une journée.<sup>5</sup>

On a véritablement eu le sentiment d'un exercice obligé de la part du gouvernement. Aucune publicité n'a été donnée à ce rendu-compte par la délégation française.

Seules les associations présentes comme DEI-France<sup>6</sup> et la Défenseure des Enfants ont contribué à la publicité de l'événement.

**Mauvais point !** Très concrètement, DEI-France a attendu en vain du gouvernement français qu'il réponde au Comité des Experts de l'ONU en chiffrant l'effort budgétaire consenti par le pays pour la politique de l'enfance. Cet exercice à l'anglo-saxonne a l'avantage de ramener à des réalités sonnantes et trébuchantes même s'il souffre des limites. Apparemment la France n'est pas totalement en état de l'assumer. Il s'engage dans cette voie<sup>7</sup>. Et on verra infra que, sur le fond, les réponses n'ont pas toujours satisfait le Comité.

### 012.3. La promotion de la CIDE reste négligée.

**Domage !** On ne peut pas être d'accord avec le rapport du gouvernement français au Comité des Experts quand il avance qu'« *un important travail de sensibilisation et d'éducation est mené par chacun des ministères et en particulier ceux de l'emploi et de la solidarité, de la justice et de l'éducation nationale sur la convention internationale des droits de l'enfant.* »

Il est exact que cet effort a existé au début des années 90, mais cette époque est bien dépassée : il s'est relâché depuis fort longtemps. Les pouvoirs publics doivent arrêter de se nourrir de ce qui a été fait dans les années 89-95 ! D'autant que la demande d'information sur la CIDE perdure venant notamment des plus jeunes. Et il est systématiquement répondu que la plaquette présentant la Convention est épuisée. Le texte en est certes accessible sur internet, mais sans commentaire ou mise en perspective, donc très indigeste ! L'essentiel des initiatives visant à faire connaître la CIDE et ses termes reste associatif ou relève des collectivités locales, conseils généraux tels la Seine-Saint-Denis, ou communes.<sup>8</sup>

On rappellera qu'un seul fonctionnaire aux Affaires sociales est affecté au suivi de la Convention.

<sup>4</sup> Cf. le point 012.13 pages 18 et 19 du rapport de DEI-France sur 2002

<sup>5</sup> La ministre n'a pu rester que deux heures avec le Comité au désappointement visible de celui-ci le délégué interministériel étant appelé au débotté à répondre aux nombreuses questions des membres du Comité.

<sup>6</sup> DEI-France était présent sur cette audition à travers une délégation de 20 adhérents

<sup>7</sup> Voir Chapitre III

<sup>8</sup> Devant cette défaillance, DEI-France et l'APCEJ ont décidé d'éditer en novembre 2004 une version revue et corrigée de la « CIDE en 89 questions.. 15. ans après »

DEI-France demande à ce que l'État reprenne des initiatives fortes pour faire connaître la CIDE et veille à ce que chacun à son niveau de responsabilités la prenne en compte.

#### 012.4 La portée juridique de la CIDE reste toujours contestée.

Rien de changé sur ce sujet depuis des années. Nous avons donc le sentiment de nous répéter ! Il le faut tellement l'attitude la Cour de Cassation depuis 1993, à peine contre-balancée par le Conseil d'Etat, reste un frein juridique majeur à la dynamique de la CIDE.

Dans la mesure où le Conseil d'État et la Cour de Cassation ont des approches toujours aussi opposées, DEI-France estime une nouvelle fois indispensable que soit concrétisée la préconisation de la mission parlementaire de 1998 sur les droits des enfants qui prévoyait **une loi interprétative sur les dispositions de la CIDE directement applicables**. En 2002, lorsqu'il a fallu combattre la jurisprudence Perruche les parlementaires de tous bords n'ont-ils pas su prendre les initiatives qui s'imposaient avec une célérité remarquable !

Le Comité des Experts n'a pas manqué de relever pour s'en inquiéter ces limites juridiques à la portée de la CIDE.

**Regret**

DEI-France appelait à nouveau les pouvoirs publics - et au premier chef, le président de la République garant de l'application des traités internationaux - à prendre les initiatives, notamment une loi interprétative, qui s'imposent pour donner à la CIDE toute sa portée juridique conformément à l'article 55 de la Constitution quand survint le revirement tant attendu de la Cour de cassation. L'arrêt de la Cour de Cassation du 18 mai 2005 - confirmé dans d'autres décisions intervenues depuis -, doit être salué avec toute la chaleur que permet un combat de 12 ans ! On n'y reviendra pas ici, mais nombre de perspectives positives se profilent désormais. Bien sûr reste à voir ce que fera la haute juridiction confrontée à une règle de droit interne explicitement contraire à une disposition claire de la CIDE !

**VICTOIRE EN 2005**

#### 013. Au plan interne : l'incohérence absolue

##### 013.1. Un ministère « de la famille et de l'enfance » en pointillé jusqu'à Raffarin III et finalement supprimé

Saluant l'intérêt de la dynamique du « grand » ministère confié à Ségolène Royal par Lionel Jospin, DEI-France formulait le souhait qu'au lendemain des présidentielles de 2002, on ne casse pas la dynamique d'un ministère à part entière consacré à l'enfance ou à l'enfance et à la famille. Ce vœu a été vain.

##### 013.11 L'enfance enjeu politique en pointillé soit quelques mois en 2004

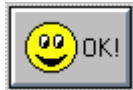
- Il n'est déjà pas inutile de relever que dans l'écriture gouvernementale issue des élections du printemps 2002, puis dans la deuxième équipe Raffarin, le ministre de la famille - en l'espèce, M.

**Christian Jacob** - n'était plus ministre de l'enfance. On le regrettera tant il est vrai que son prédécesseur avait eu des paroles fortes mais aussi des actes pour prendre en compte les droits des enfants, notamment l'idée que tout chef d'établissement devrait s'interroger sur le fait de ne pas avoir d'enfants porteurs de handicaps dans son école, collège ou lycée<sup>9</sup> ! Même si sur certains points nous estimions qu'elle n'allait pas jusqu'où elle aurait pu aller, par exemple dans la loi sur l'accès aux origines, nous relevions combien la synergie famille-enfance au sein du même ministère avait été positive.

Nous avons salué la création de ce ministère, nous avons relevé son travail, nous nous sommes donc inquiétés de sa disparition comme ministère à part entière.

- La nomination le 31 mars 2004 de **Mme Marie José Roig** comme ministre de l'enfance et de la famille dans le gouvernement Raffarin III a donc constitué une satisfaction toute relative dans la mesure où jusqu'à son affectation au ministère de l'Intérieur Mme Roig a été, ce n'est pas peu dire, d'une très grande discrétion.

Avec le départ précipité de Mme M. J. Roig pour l'Intérieur le 26 novembre 2004, **M. Philippe Douste-Blazy** est devenu ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille avec la charge « d'élaborer et de mettre en oeuvre, en liaison avec les ministres intéressés, la politique du gouvernement en faveur de la famille et de l'enfance ».



La Délégation interministérielle à la famille dirigée par M. Dominique de Legge est désormais placée sous son autorité. Elle entend prendre en charge aussi bien la problématique enfance que la question de la famille. Ce dont on ne peut que se réjouir !

**DEI-France ne peut qu'inciter à cette délégation interministérielle à l'enfance et à la famille**

On observera au final que la France aura eu quatre ministres en charge de l'enfance en quatre ans dont trois sur 2004. Les priorités succédant aux priorités sans suivi. Ainsi les priorités 2004 sont-elles centrées sur la lutte contre la pédophilie et sur la promotion de l'adoption alors que, quelques mois plus tôt, il s'agissait d'améliorer le dispositif de protection de l'enfance ! Tout ceci n'est sûrement pas de la bonne gouvernance !

### 013.12 La Jeunesse et les Sports à nouveau réunis

**Les vieux démons** Nous avons salué avec les débuts du gouvernement Raffarin que « la Jeunesse » ne soit plus associée « aux Sports » comme si les jeunes ne pouvaient être que des sportifs et les sportifs que des jeunes. Nous rappelions toutefois qu'il aurait fallu réunir « l'enfance » et « la jeunesse ». Il n'y a pas une enfance en difficulté ou maltraitée d'un côté, une jeunesse saine et sportive de l'autre ! Las, au remaniement ministériel de novembre 2004 on est revenu à l'antienne

<sup>9</sup> En 2000, 75 000 enfants porteurs de handicap fréquentent des écoles ordinaires et 135 000 relèvent de l'éducation spécialisée, mais 20 000 ne sont pas scolarisés du tout. En 2004, 96 396 élèves handicapés fréquentaient les écoles du secteur public et du secteur privé sous contrat : 59 000 dans des classes ordinaires, les autres dans les classes d'intégration (voir ci-après 512.3.). En deux ans, leur scolarisation a progressé de près de 30 % (Le Monde du 6 octobre 2005) ; pour autant on est encore loin du but ! A preuve cette décision du Tribunal Administratif de Lyon du 27 septembre 2005 qui, au nom de la charge anormale pesant sur la famille, condamne financièrement l'Etat pour ne pas avoir scolarisé un enfant. Mais de l'argent ne remplace pas l'absence d'école !

ancienne, les sports réunifiés avec la jeunesse avec l'ajout de la vie associative : il est donc aujourd'hui un ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative !

Exit donc une nouvelle fois l'enfance et les jeunes comme objets explicites de politique !

### 013.2. Le non-respect des termes de la loi du 27 janvier 1993 qui devait permettre un contrôle du Parlement

Les pouvoirs publics français ne respectent pas la commande du Parlement en l'espèce la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social qui leur fait obligation dans son article 76 de déposer chaque année avant le 20 novembre un rapport sur la mise en œuvre de la Convention.

**Art. 76. - Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, avant le 20 novembre, un rapport sur la mise en oeuvre de la convention relative aux droits de l'enfant et son action en faveur de la situation des enfants dans le monde.**

Le gouvernement français dans son rapport 2002 n'a pas tort de rappeler qu'il est soumis désormais au contrôle de la Défenseure des Enfants et de la Commission nationale consultative des droits humains dont les avis critiques sont réguliers. Reste que la loi du 27 janvier 1993 doit être appliquée ou abrogée. Elle n'a pas été respectée jusqu'ici.

En vérité, force est de constater que le gouvernement en affectant un seul fonctionnaire au sein du ministère des affaires sociales pour suivre l'application en France de la CIDE - les affaires étrangères étant en charge de l'application par la France à l'étranger - n'a pas réuni les moyens humains nécessaires à sa mission. La rédaction d'un rapport annuel comme celui souhaité par le Parlement est un acte important qui ne pouvait pas, dans ces conditions, être mené à bien. DEI-France sait combien il en coûte de mener à bien cet exercice avec ses seules forces militantes !

En revanche, on s'étonnera que le Parlement n'ait pas eu le souci de suivre l'exécution de ses propres ordres pour d'être mis en situation de veiller à l'application réelle de la Convention. Le fait que les élus fassent preuve d'éclipses dans de nombreux domaines ne saurait nous satisfaire.

Autre conséquence : l'administration ne remplit pas sa mission d'information et d'animation sur la CIDE. L'opinion, à travers les médias, est donc privée d'éléments d'appréciation ponctuels et d'une vision globale. Les associations se trouvent confrontées à la nécessité d'aller à la pêche aux informations.

Les pouvoirs publics ne se soucient donc guère des obligations qui leur incombent. On refoule bien !

**DEI-France demande aux pouvoirs publics français de tenir leurs engagements légaux et pour cela de dégager les moyens humains et matériels nécessaires à la rédaction chaque année, à destination du Parlement, du rapport informatif exigé d'eux par la loi de 1993**

### 013.3. Le « 20 novembre » escamoté au plan national en 2003 et 2004.

Le « 20 novembre » est devenu en France « *Journée des droits de l'enfant* » du fait de la loi adoptée en 1996 et, depuis 2000, ce jour est même « *Journée européenne des droits de*

*l'enfant* ». Ne reculant devant aucune audace, des responsables politiques français aspiraient dans certains discours enflammés à en faire une « *Journée mondiale* ».

Interpellé par les enfants et les jeunes de l'ANACEJ - Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes - réunis à Bordeaux le 26 octobre 2002, le président de la République avait tracé une ligne intéressante : « *Tout à l'heure vous avez parlé de la Journée internationale des droits de l'enfant qui a lieu le 20 novembre. (...) il faut sensibiliser toutes les Françaises, tous les Français à ce problème dont on parle volontiers entre la poire et le fromage mais sur lequel on ne réfléchit pas suffisamment profondément. C'est pourquoi je serais pour ma part tout à fait favorable à ce que ce jour-là, (...), une journée de dialogue soit organisée - je dirais presque obligatoirement - par tous les maires de France au sein de leur commune, de leur arrondissement, qui permettrait un dialogue pour avoir une meilleure conscience des droits de l'enfant.* »

En 2002, nous avons déjà été choqués qu'on commémore les droits des enfants en allant jusqu'à inaugurer un monument aux droits des enfants !

**Las, le souhait présidentiel ne s'est concrétisé ni en 2003, ni 2004, tout du moins pas à son niveau.**

**Nul !!!**

S'il n'y avait en effet les initiatives déjà prises localement par nombre de collectivités locales ou d'associations, la mobilisation nationale de l'UNICEF pour les enfants -soldats et la remise du Rapport annuel de la Défenseure des enfants, le jour des droits de l'enfant serait rayé de l'agenda public.

On refoule encore !

Parmi les marques de l'effacement progressif de l'intérêt porté par les pouvoirs publics à la promotion des droits de l'enfant, on peut inscrire qu'en 2004, pour la première fois depuis des années, aucune circulaire de l'éducation nationale n'a été adressée aux recteurs et inspecteurs d'Académie concernant la Journée nationale des droits de l'enfant.

En 2003, la circulaire du directeur de l'enseignement secondaire, Jean-Paul de Gaudemar, innovait encore en faisant référence à une « *citoyenneté participative* » : « *Depuis l'adoption de la convention internationale des droits de l'enfant en 1989, la journée du 20 novembre est commémorée afin que ce texte soit connu et que les élèves puissent y exercer une véritable citoyenneté participative* ».

Nos préconisations 2000 restent donc malheureusement d'une entière actualité.

**DEI-France :**

- 1. appelle les pouvoirs publics à doter les associations d'une fondation dédiée à la promotion des droits des enfants qui disposerait d'un centre documentaire de dimension mondiale et valoriserait les travaux publics et privés de recherche sur laquelle elles pourraient asseoir leur travail ;**
- 2. appelle à retrouver un « 20 novembre », jour des droits de l'enfant, temps de dialogue privilégié entre les pouvoirs publics et les associations sur les grands enjeux pour les droits des enfants sur la base du rapport annuel du gouvernement et des travaux des ONG.**

#### 013.4 Les commissions parlementaires en rade, mais le Parlement des enfants est maintenu

013.41 La proposition Paillé-Barrot du 28 novembre 2002 de créer dans chaque Chambre une délégation parlementaire permanente aux droits des enfants est au point mort.

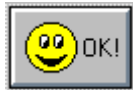
**Regret**

Adoptée en première lecture le 13 février 2003 par l'Assemblée nationale elle s'est engluée ensuite. Il faut redonner de la vigueur à cette initiative parlementaire qui a retenu l'attention du Comité des Experts

013.42 Dans ce contexte plutôt négatif, le maintien depuis 1994, par-delà les majorités qui se succèdent, de la réunion, chaque année du Parlement des Enfants est une démarche intéressante. On relèvera simplement que les projets qui l'emportent récemment visent plus à « éduquer » les enfants qu'à améliorer leur environnement ou à prendre en compte leurs droits !

En 2003, les délégués-enfants ont adopté l'idée d'une loi visant à initier les élèves des écoles élémentaires, des collèges et des lycées aux gestes de premiers secours.<sup>10</sup>

En 2004, le projet retenu entend rendre obligatoire une formation pour les élèves sur l'attitude à tenir en cas d'agressions morales, verbales ou physiques, d'incitation à la consommation de drogues et de racket à l'école.



Au service de cette démarche originale, on trouve une infrastructure qui permet d'animer un travail au plan national sur l'année et d'aboutir à la réunion à Paris du »Parlement des enfants «.

#### 013.5 - L'institution administrative indépendante du Défenseur des Enfants scandaleusement remise en cause un temps par des sénateurs

Ce n'est pas peu dire que le rapport remis le 20 novembre 2004 par la Défenseure des Enfants au président de la République a suscité des remous au sein des Conseils généraux ; en tous cas sûrement plus que les rapports précédents centrés sur la santé (2002) ou sur l'école (2003) !

Les Conseils Généraux ont pris pour eux les critiques sur la protection de l'enfance et le souci de la Défenseure de promouvoir des garanties meilleures que celles qui existent aujourd'hui. En appelant à juste titre l'État à assumer ses responsabilités, Claire Brisset a suscité l'ire des Conseils Généraux<sup>11</sup> et de leurs représentants, réaction d'autant plus vive que les transferts de charge de l'État vers les collectivités locales se font de plus en plus insupportables et appellent à une sérieuse augmentation des impôts locaux.

La Défenseure des enfants mise à l'amende :

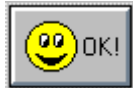
Mais, **La faute** la Défenseure des Enfants aurait-elle eu tort - *a priori* nous comprenons son analyse même si nous ne partageons pas les propositions institutionnelles avancées pour remédier aux lacunes qu'elle dénonce ! voir *infra* - , que les parlementaires comme M. Charasse ou M. Mariani qui ont osé sanctionner ce rapport

<sup>10</sup> Les propositions arrivées en deuxième et troisième position visaient à sensibiliser les enfants au handicap et à la protection de la mer !

<sup>11</sup> Communiqués de l'ADF et prises de position de l'ODAS

en amputant le budget 2005 de 100 000 euros et n'ont pas fait mystère de leur courroux à l'encontre de Claire Brisset, ont eu une attitude irresponsable et ont donné une image contestable de la démocratie. Comment, au motif d'arguments budgétaires éventuellement recevables sur la forme mais gravement discutables sur le fond, ont-ils pu oser quitter le débat des idées pour vouloir punir l'institution qui les interpellait alors que c'est la vocation même de celle-ci d'interpeller les pouvoirs publics ?

DEI-France s'est immédiatement mobilisée <sup>12</sup>, Nous avons alerté directement l'ensemble de parlementaires. Dans les réponses reçues nous avons pu apprécier le crédit dont nous jouissions.



Fort heureusement l'erreur politique était tellement énorme que dans les 15 jours le budget amputé était rétabli. Nombre de parlementaires de tous bords ont condamné l'initiative sénatoriale dont ils ont bien compris l'incongruité de s'attaquer à une institution administrative indépendante.

Cette bataille remportée sans coup férir a déjà montré combien l'institution du Défenseur des Enfants importait pour beaucoup. Par-delà le taux de l'amende infligée par le Sénat, une défaite aurait scellé le sort du Défenseur des Enfants comme autorité indépendante. D'ailleurs, et là est la deuxième leçon à tirer, certains parlementaires ne cachaient pas leur hostilité de principe à l'institution. Tel élu demandait déjà de la remplacer par un défenseur ... de la famille ! Cette proposition était loin d'être neutre.

On observera au passage que **le Défenseur des Enfants dispose d'un budget et de moyens étriqués** ; certainement pas à la hauteur de la tâche qui lui a été confiée par le Parlement, de celle qu'il lui incombe de mener et tout simplement de la montée en puissance des affaires individuelles qui lui remontent (+ 15% en 2003, + 25% en 2004).

Pourtant, à l'expérience, on voit aujourd'hui que nombre de ses préconisations sont reprises en compte par les pouvoirs publics : c'est bien la preuve que l'institution est reconnue dans la pertinence de ses travaux.

**DEI-France demande aux pouvoirs publics de doter progressivement le Défenseur des enfants des moyens financiers indispensables à l'exercice de ses missions et de prendre les initiatives possibles pour garantir son statut d'autorité indépendante et le droit d'interpellation de l'institution.**

## **014 - La pauvreté et la précarité ne s'estompent pas !**

Sur 17 millions d'enfants, la France en dénombre, selon les critères français, un million frappés par la pauvreté, et deux millions si l'on suit les critères européens <sup>13</sup>. Les experts se querellent en effet sur le seuil de pauvreté. Pour l'INSEE, il s'agit d'un revenu mensuel familial inférieur à 650 euros. L'Europe le fixe à 800 euros <sup>14</sup>. Avec ce deuxième critère, on en arrive à 16% des enfants de France, ce qui est, il faut l'admettre, loin d'être négligeable !

<sup>12</sup> Communiqué du 10 décembre 2004

<sup>13</sup> Rapport du Conseil de l'emploi des revenus et de la cohésion sociale (CERC) organisme privé présidé par Jacques Delors. Ce rapport est disponible sur le site du CERC : [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr). Il s'appuie sur les travaux coordonnés de la CNAF, de la DREES et de l'INSEE, eux-mêmes repris et médiatisés grâce au rapport du CERC. Fin juin 2004, 2,4 millions de personnes étaient couvertes par le RMI ; soit environ deux fois plus que d'allocataires.

<sup>14</sup> Le coût d'une journée par mineur pris en charge dans un centre éducatif fermé !!!

Fin décembre 2004, 2,4 millions de personnes étaient couvertes par le RMI, soit environ deux fois plus que d'allocataires.<sup>15</sup> L'augmentation est de 10% sur un an.

Ces chiffres n'ont pas beaucoup fait sourciller en France.

Jacques Delors, dont on se souvient qu'il fut ministre français de l'économie de François Mitterrand avant de devenir président de la Commission européenne peut à juste titre affirmer que *« la question des enfants pauvres en France n'a jamais fait l'objet d'un examen attentif »*

Plus que les bas-salaires, le CERC pointe comme explication le chômage de longue durée et l'alternance chômage, emploi précaire, emploi partiel.

Cette pauvreté frappe avant tout *« les enfants des familles monoparentales et les familles nombreuses avec quatre enfants et plus »*. Une explication se trouve dans la difficulté de trouver des modes d'accueil de la petite enfance facilement accessibles à ces familles : la mère, voire le père, doit abandonner toute perspective de travail y compris à moyen et long terme pour demeurer au domicile.

Deuxième caractéristique : les immigrés non-européens. *« La France détient un triste record au sein des pays européens : l'écart de taux de pauvreté entre les ressortissants de l'Union européenne et les non européens y est le plus élevé »*. Même lorsque le chef de famille possède le bac, le risque de pauvreté est six fois supérieur pour un émigré non-européen que pour un ressortissant français. Conclusion du CERC *« la discrimination à l'embauche « menace la cohésion sociale »*.

Autre conclusion du CERC : la politique familiale est loin de compenser l'insuffisance des revenus. Les prestations sociales et familiales fournissent par enfant, en moyenne, un supplément de revenu d'un peu moins de 200 euros par mois dans le cadre d'un couple, et de 300 euros dans un foyer monoparental.

Pour Jacques Delors, il faut certes augmenter ces revenus, mais également envisager *« un accompagnement qualitatif de ces familles pauvres, ce qui n'est pas dans les habitudes des Français ni dans celle de leur administration »*.

Pour Pierre Naves (IGAS) : *« (...) en schématisant, face à ces éléments porteurs d'optimisme, des constats inquiétants ont été mis clairement en lumière dans le cadre de la préparation du plan de cohésion sociale. D'une part, les conditions de vie des Français en difficulté se sont aggravées au cours des années 2002 à 2004 (difficultés accrues d'accès à un emploi stable, aggravation des situations de mal logement, ...) et d'autre part, les dispositifs qui devaient, à la suite de la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, permettre à ces personnes de conserver ou retrouver une place digne d'eux dans la société n'ont pas été soutenus avec constance, voire ont été mis en péril.*

*L'exemple le plus emblématique est celui des CHRS accueillant des familles. Les statistiques restent fragiles, mais les données issues de la DREES et de la FNARS permettent de chiffrer à*

---

<sup>15</sup> Fin 2003, 1,51 million de foyers monoparentaux, comptant plus de 2,5 millions d'enfants de 0 à 19 ans -, ont perçu des prestations des caisses d'allocations familiales. Ces familles représentent désormais 14% du total des allocataires en métropole et 31% dans les DOM. 260 000 familles monoparentales ont touché le RMI fin 2003, soit 53% de plus en 10 ans. « L'essentiel » n°23, janvier 2005, [www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr)

plus de 10.000 le nombre d'enfants accueillis en CHRS en 2004. Malgré le développement des maisons relais, les CHRS sont restés insuffisants en 2004 par la faiblesse quantitative en Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Or, l'importance des CHRS pour prévenir des ruptures personnelles et familiales est suffisamment reconnue. En outre, plusieurs rapports de l'IGAS ont bien signalé que, de fait, des CHRS pallient les carences de place de foyers d'accueil pour des mères isolées avec enfant de moins de 3 ans et que des Conseils Généraux répugnent à les ouvrir, contrairement à leurs obligations légales. «

Les conséquences de la pauvreté sont multiples.

L'échec scolaire est avancé en premier. Les jeunes qui quittent l'école sans diplôme sont d'abord des enfants issus de ces milieux les plus pauvres. La probabilité d'échec est trois fois supérieure à la moyenne. « **L'objectif républicain n'est manifestement pas atteint** » affirme le CERC même si aucun déterminisme n'existe : « **les enfants pauvres ne sont pas tous destinés à devenir des pauvres parents !** »

Côté santé, ces enfants souffrent plus que les autres de caries dentaires, mais aussi de surpoids et d'obésité. Lien de cause à effet, les pédiatres s'inquiètent eux-aussi de la montée de la surcharge pondérale : de 5 % en 1980, le pourcentage d'enfants en surcharge pondérale ou obèses est passé de 12% en 1996 et à 16 % en 2000 !<sup>16</sup> On retrouve le chiffre du CERC, mais dans l'analyse des pédiatres sur l'origine de ce problème de santé publique on parle plus de « mal bouffe » que de pauvreté ! Conclusion du CERC : l'importance du rôle de veille, d'alerte et de remédiation de la santé scolaire.

Nous nous rejoignons évidemment sur ce point. C'est bien à l'école que ces enfants seront « repérés » au mieux, au plus sûr et au plus tôt. Mais on sait où en est la santé scolaire (voir *infra* § 45).

La situation est donc objectivement préoccupante, et on se réjouira de ce que le ministre des solidarités, de la santé et de la famille, se référant à la dégradation de la situation anglaise vers laquelle nous tendons, se donne pour objectif premier de réduire le nombre des familles pauvres<sup>17</sup>. Un rapport a été demandé dans la perspective de la Conférence de la famille 2005 !<sup>18</sup>

**Chiche !**

Le ministre se donne pour objectif de diminuer de 10% le nombre des familles pauvres. La justification de cette action n'est pas contestable. Le souci est de ne pas se trouver dans la situation qu'a pu connaître la Grande-Bretagne dans les années 90.

Pour se rassurer on relèvera l'un des constats du CERC : **la France ne détient pas la lanterne rouge en Europe !** Elle est dans la moyenne européenne. Bien évidemment, les pays scandinaves sont en meilleure position que la France. Pourquoi ? Pour Jacques Delors : « *Leurs sociétés sont plus solidaires et plus égalitaires. Le chômage y est plus faible, les allocations plus généreuses et*

<sup>16</sup> *Le Monde*, 7 janvier 2005

<sup>17</sup> Conférence de presse de décembre 2004.

<sup>18</sup> Mais force est de constater qu'au final le thème de la pauvreté, et les propositions élaborées par le groupe de travail présidé sur ce thème par Martin Hirsch, ont été escamotés au dernier moment de la Conférence annuelle de la famille tenue en septembre 2005. Les membres de ce groupe de travail n'avaient pourtant pas manqué d'aller examiner de près les initiatives, semble-t-il volontaristes et efficaces, prises par le gouvernement d'Anthony Blair en ce domaine.

*surtout, elles sont organisées pour permettre à toutes les familles de concilier vie professionnelle et vie familiale*.<sup>19</sup>

Depuis la publication, en 2003, de « *Précieux enfants, précieux parents* »,<sup>20</sup> étude internationale financée par l'Union Européenne, on dispose d'éléments concrets complémentaires pour savoir comment, en reprenant le sous-titre de ce document, « *miser sur les liens fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté des enfants en Europe* ».

**DEI-France appelle à décliner les observations et recommandations du CERC, notamment et pour commencer sur les modes d'accueil de la petite enfance.**

Les poursuites engagées contre des femmes présentées comme roumaines qui mendient dans les rues parisiennes avec des enfants - les leurs ou d'autres se voulaient symboliques dans la foulée des termes nouveaux de l'article 227-15 du code pénal issus de la loi sur la sécurité intérieure de 2003 qu'il s'agisse de mendicité contrainte ou d'exploitation d'enfants par des réseaux mafieux, le droit pénal touche ici ses limites. Relaxées en première instance le 13 janvier 2004, ces femmes l'ont finalement été en Cour d'appel le 15 février 2005 à une exception près, les magistrats estimant qu'il n'y avait pas la preuve d'une situation de danger pour les enfants concernés.<sup>21</sup> Un risque suffit-il comme le soutenait le parquet qui demandait par ailleurs une mesure symbolique - une dispense de peine ? Non, a répondu la Cour d'appel de Paris. Il ne suffit pas d'invoquer la privation de soins, il faut encore en apporter la preuve. Veut-on cacher cette misère et cette pauvreté - y compris si les enfants sont exploités - et cette pauvreté ou s'y attaquer ?

Derrière la querelle juridique sur la portée du texte de 2003, c'est bien une autre voie que la voie pénale qui doit être suivie pour en finir avec ces pratiques vieilles comme le monde, à Paris et ailleurs !

## **02 - La France critiquée à Genève par les Experts**

### **021 - La procédure**

#### **021.1 - Un rapport écrit et des demandes d'explications complémentaires**

On a rappelé plus haut la règle du jeu établie par la CIDE elle-même. En pratique, sur la base du document remis par l'Etat, le travail du Comité est engagé par deux rapporteurs choisis en son sein. Un pré-examen du rapport de l'Etat est organisé à Genève : le Comité invite les ONG et organismes non-gouvernementaux à témoigner. Cette session n'est pas publique et il est précisé que les propos tenus par les Experts n'engagent pas le Comité. Des demandes complémentaires sont ensuite formulées à l'Etat avec une liste de questions. C'est sur cette base, à partir de l'intervention des deux rapporteurs, que l'Etat est finalement interrogé après avoir présenté oralement son rapport.

<sup>19</sup> Ouest-France, février 2004

<sup>20</sup> « Précieux enfants, précieux parents : miser sur les liens fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté des enfants en Europe », 2003, éditions ATD Quart-Monde

<sup>21</sup> Le Monde du 13 janvier 2005. Décision confirmée par la Cour de Cassation en octobre 2005 : mendier avec un enfant n'est pas condamnable, encore faut-il apporter la preuve que l'enfant est réellement exposé à un danger ! Commentaire : c'en est fini de cette disposition législative telle que suggérée et interprétée par le ministère de l'Intérieur (Libération 14 octobre 2005).

## **021.2 - Le pré-examen en présence des ONG et de la Défenseure des enfants le 6 février 2004-12-04**

Le 6 février 2004, DEI-France<sup>22</sup>, l'association marseillaise « Enfant Droit », membre de DEI-France et la Défenseure des enfants<sup>23</sup> représentaient la parole non gouvernementale à Genève.

Après une intervention liminaire où chacun caractérisa le climat général et développa les préoccupations essentielles à ses yeux, la « délégation » française dut répondre à une salve impressionnante de questions portant sur l'ensemble du champ balisé par la CIDE. Parmi elles des préoccupations sur le sort des enfants vivant dans les DOM-TOM dont le Comité s'étonnait de ne guère trouver de traces dans le rapport officiel français.

Un rapport complémentaire fut alors commandé à la France.

## **021.3 - L'audition de la France le 2 juin 2004 en présence des ONG**

### **021.31 - Le discours de la ministre de l'enfance et de la famille**

Forte d'une délégation de 17 personnes, DEI-France a assisté avec Mme la Défenseure des Enfants à l'audition sur une journée de la délégation française.

L'intervention de Mme Roig ainsi que les réponses faites par ses collaborateurs n'ont pas échappé au lot très fréquent de l'exercice : la langue de bois ! On pourrait résumer le discours ministériel liminaire par « Tout va pour le mieux, passez votre chemin ! », dans un langage très diplomatique.

### **021.32 - Une salve de questions**

Comme pour l'audition des ONG en février 2004, les rapporteurs, puis les différents membres du comité des experts, n'ont pas hésité à adresser de nombreuses questions à la délégation officielle de la France.

Des critiques de base

- La France s'est fait faire des remarques sur le non-respect du délai qui lui avait été fixé par la CIDE pour déposer son deuxième rapport. A tel point qu'il lui a été proposé, pour rattraper le retard accumulé, de fusionner son troisième et quatrième rapport qu'elle devra déposer en 2007.
- Par ailleurs, le Comité n'a pas manqué de rappeler au gouvernement français qu'il n'avait pas tenu compte de plusieurs de ses Observations de 1994.

Des satisfecit lui ont été exprimés, mais l'exercice y appelant, de nombreuses préoccupations ont aussi été exprimées.

Ainsi

- le sort fait aux enfants handicapés ;
- le durcissement de la réponse judiciaire à l'égard des jeunes délinquants ;

---

<sup>22</sup> Mme Bonnet-Cogulet et M. JP Rosenczveig

<sup>23</sup> Mme Claire Brisset et deux collaborateurs

- et bien évidemment, la question de l'interdiction du voile à l'école publique qui traduisait les très vives préoccupations - pour des raisons opposées - des experts.

#### **021.4 - La réaction à chaud de DEI-France**

DEI-France a constaté qu'oralement, durant la journée, c'est bien une volée de bois vert qui fut administrée à la France même si chacun sait que cette attitude ferme à l'égard d'un Etat comme celui-ci permet au même Comité des experts de gagner en légitimité quand il interpelle des Etat plus en difficultés.

Voir en annexe 1 le communiqué de DEI-France

#### **022 - Les Observations du Comité des Experts du 6 juin 2004**

Au final les Observations du Comité rendues publiques le 6 juin 2004 après débat en son sein sont bien sûr plus modérées et équilibrées. Il faut souvent les lire au deuxième degré. Aux critiques sont jointes des préconisations.

Ainsi l'un des points sur lequel le débat fut le plus vif, y compris au sein du Comité une fois la délégation française retirée, fut-il la question du « voile à l'école » avec la loi du 15 mars 2004 condamnant le port ostensible de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, les collèges et les lycées publics<sup>24</sup>, le président du Comité n'ayant pas hésité le 6 février, face aux ONG, à brandir la Constitution française.

Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, le Comité ne se situa pas sur le terrain de la liberté d'expression des convictions religieuses, ni sur celui de la discrimination. Sous-entendu, même si le gouvernement français ne s'y réfère pas, la loi du 15 mars 2004 ne porte finalement pas atteinte aux articles 14 et 2 de la CIDE. De même il ne faut pas fait de référence au fait que certaines jeunes filles pouvaient trouver leur compte de ce que la République leur offre un lieu de répit par rapport à la pression familiale.

Le Comité avança surtout son souci de ne pas voir des enfants privés d'accéder à leur droit à l'éducation. Qu'allaient devenir les enfants exclus ? La sanction ne serait-elle pas démesurée ?

De fait la rentrée scolaire de septembre 2004 - mais quel impact eut sur elle la prise d'otage des deux journalistes français Christian Chenot et Georges Malbrunot en Irak et l'exigence par leurs ravisseurs de l'abrogation de la loi ? - n'eut pas la tonalité d'affrontement que certains annonçaient. On ne peut que s'en réjouir. Pour beaucoup, le premier bilan est positif. On sait que, finalement, 639 élèves portant un signe religieux ostensible ont été identifiés à la rentrée 2004-2005 (pour 1 500 en 2003-2004 et 1200 en 2002-2003). Si 550 situations ont été « réglées » dans le dialogue, une centaine d'autres furent délicates<sup>25</sup>. Au 27 novembre 2004, une trentaine d'élèves avaient été exclus, dont 4 garçons sikhs, une quinzaine de cas n'étant pas encore tranchés. Au 21 janvier 2005, on avance 48 exclusions sur les 639 situations relevées. Une soixantaine de jeune filles se sont inscrites dans le privé dont certaines en Belgique ou au Centre national d'enseignement par correspondance (CNED). Le ministère évalue à « cinq ou six sur toute

<sup>24</sup> Loi n°2004-228 du 15 mars 2004, JO du 17 mars 2004

<sup>25</sup> *Le Monde* 15 mars 2005

la France » les élèves qui n'auraient pas été re-scolarisé(e)s<sup>26</sup>. Le SNPDEN, principal syndicat de proviseurs et principaux est plus prudent, parlant de nombre d'inscriptions à l'enseignement par correspondance préventivement réalisées par les familles, et donc non comptabilisées.

Pour DEI-France, cette loi ne s'imposait pas juridiquement du fait de l'article 14 de la CIDE et de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le politique l'emporta sur le juridique avec le souci de marquer des limites à la montée de certains aspects du communautarisme. Dont acte ! Il n'en reste pas moins que certains autres, qui ne touchent pas directement les enfants, sont mieux tolérés, voire encouragés.

## **023 - La critique de la critique**

Si nous avons eu la satisfaction de voir les Experts se caler sensiblement sur les travaux de la Défenseure des enfants et sur ceux de DEI-France pour interpellier les pouvoirs publics comme la règle le veut, si nous avons le plaisir de voir nos analyses reprises en compte, nous restons bien évidemment sur notre faim.

Les Observations du Comité des Experts doivent être mises en perspective pour être bien comprises.

Les critiques des Experts se doivent d'être particulièrement acérées en direction d'un pays qui se targue de respecter les droits humains ... mieux que d'autres. En ne faisant pas de cadeau à un pays comme la France, le Comité se donne une marge de manœuvre en direction d'autres Etats-parties.

Le souci des Experts est réel : contribuer à une amélioration, encore possible, du sort des enfants qui vivent en France.

Reste que le langage diplomatique a ses exigences. La langue de bois est parfois utilisée.

Des erreurs factuelles peuvent être relevées (par exemple, sur la promotion de la Convention).

Au total, on observe parfois un manque de lucidité ou d'opiniâtreté des Experts au regard de ce qui est avancé par les pouvoirs publics.

## **024 - Les suites**

DEI-France a eu le souci de rendre le plus largement publiques les Recommandations du Comité des Experts et d'en assurer un suivi.

A l'occasion du 20 novembre 2004, nous avons publié une critique de ces Observations (cf. annexe 2) et nous avons adressé une lettre ouverte au Président de la République, en sa qualité de garant du respect des traités ratifiés par la France. Copie de ce courrier a été communiquée au Premier ministre. A ce jour la présidence de la République ne nous a pas répondu, pas plus que le Premier ministre !

Nous ne manquerons pas de réitérer régulièrement notre demande à l'un comme à l'autre.

<sup>26</sup> *Le Monde* 27 novembre 2004, *Libération* 19 novembre 2004

Il va de soi - et mieux encore en l'écrivant - que nous rendrons publics la réponse obtenue ou le silence sur notre courrier dans les temps à venir. Et, s'il le faut, jusqu'à l'examen du troisième rapport de la France en 2007, nous aurons le souci d'interpeller les pouvoirs publics français sur le respect des Recommandations du Comité des Experts.

DEI-France demande au président de la République de rendre publiques les suites données aux Recommandations du Comité des Experts adressées à la France le 6 juin 2004.

### **03. Les grandes questions qui ont émergé en 2003-2004.**

#### **030. - La parole de l'enfant contestée et, par-delà, le dispositif de protection de l'enfance**

##### **030.1 - La parole des enfants : si elle ne doit pas être sacralisée, elle ne saurait à nouveau être négligée**

L'affaire d'Outreau (2004) a été le point d'orgue d'une interpellation sur la crédibilité de la parole des enfants victimes de violences. La critique était de longue date sous-jacente.

On ne pouvait pas s'attendre à soulever impunément la chape de béton qui pesait sur la parole des enfants dans les années 80. Les réserves contenues devaient bien se déverser à l'occasion d'affaires très médiatiques. Ce fut le cas autour de ce procès d'Outreau où il était visible à l'œil nu que les enfants étaient pris en étau entre un devoir de fidélité et un sentiment de culpabilité. Le risque est aujourd'hui évident d'un retour de balancier vers la défiance au nom de la fragilité du témoignage des enfants.

Pour DEI-France, les enfants d'Outreau sont bien des victimes. On ne peut pas leur faire reproche des défaillances des adultes qui ont enquêté, instruit ou expertisé dans le cadre de cette affaire pénale. C'est la parole de ces adultes, plus que celle des enfants, qui a ici posé problème. On sait notamment que la procédure MELANIE (reprise dans la loi du 17 juin 1998) n'a pas été respectée dans l'affaire d'Outreau. On s'est contenté d'auditionner les enfants ; on ne les a pas entendus ! On ne les a pas pris en compte dans leur souffrance, leur loyauté à l'égard de leurs parents. On n'a pas remis cette parole en perspective en la contrebalançant avec d'autres investigations, spécialement avec les propos tenus par les mis en cause. Bref, policiers, magistrats du siège et du parquet et experts ne se sont pas illustrés au mieux dans cette affaire. Les fautes commises par ces professionnels ne doivent pas remettre en cause le fait que les enfants doivent être entendus dans des affaires de cette nature, sauf refus de leur part <sup>27</sup>. Si on veut leur rendre justice, et faciliter leur reconstruction, on ne peut pas les exclure du procès. Il faut encore mieux accompagner l'expression de cette parole. Force est de constater

---

<sup>27</sup> Une commission dont la présidence était confiée au procureur général VIOUT a été installée par le Garde des Sceaux après le verdict en première instance d'Outreau. Ses conclusions ont été rendues publiques le 8 février 2005. Le Garde des Sceaux les a immédiatement faites siennes. A y regarder de près il ne s'agit somme toute que d'appeler à ce que la loi du 17 juin 1998 soit enfin appliquée ! On n'y trouve pas de grandes innovations, si ce n'est la condamnation de la question sur la crédibilité des victimes.

que la loi du 17 juin 1998 a été oubliée à Outreau ! Les blocages institutionnels et psychologiques sont importants. DEI-France dans ses écrits ne disait rien d'autre <sup>28</sup>.

Le rapport Viout en tire les conséquences ; ce n'est pas la loi qui est en cause, mais les pratiques des professionnels. Reste non éclairée une question essentielle : d'où viennent ces blocages ? Sûrement des difficultés à prendre en compte les enfants, et plus généralement les victimes, sans les réduire pour autant à un statut de victimes ni les y enfermer, et à aborder de façon moins passionnelle la question des violences sexuelles. Il ne suffira pas de donner des instructions <sup>29</sup>, il faut aussi accompagner les professionnels et veiller aux articulations entre les différents intervenants, ceux qui poursuivent les agresseurs et ceux qui doivent veiller à protéger et soutenir l'enfant victime, le réintégrer dans les diverses composantes de sa vie quotidienne, sans négliger d'accompagner aussi sa famille.

Sur tous ces points on est loin du compte. Outreau montre bien comment, pour approcher ces questions, nous en sommes encore souvent au néolithique institutionnel.

**Avec le Défenseur des Enfants, DEI-France appelle à une professionnalisation des réponses apportées aux enfants victimes de violences sexuelles.  
Les conditions matérielles, humaines et déontologiques du respect de la loi du 17 juin 1998 doivent enfin être réunies.  
L'anonymat des enfants-victimes prévu par la loi sur la presse doit être garanti**

<sup>30</sup>

### **030.2 - Le dispositif de protection de l'enfance lui-même contesté**

Certaines situations de maltraitance ont suscité une nouvelle fois une critique frontale contre les services sociaux et leurs acteurs. On met en cause leurs compétences à repérer les situations d'enfants meurtris - comme à Strasbourg, Drancy ou Angers - au risque d'être injuste en négligeant les difficultés de l'exercice auxquelles ils sont confrontés : parfois un manque de personnel, fréquemment des difficultés à échanger des informations essentielles au bon moment et dans la bonne configuration, tout simplement la difficulté à interpréter en temps réel des informations, l'exercice de décryptage étant plus facile lorsqu'on connaît la fin du film ! Ces critiques, qui peuvent rejoindre l'auto-critique, ne doivent pas être négligées et appellent encore et toujours à des améliorations. Reste qu'on ne doit pas dénigrer un dispositif de protection de l'enfance plus performant qu'on ne le dit. Il est certes perfectible, mais pas à n'importe quelles conditions <sup>31</sup>.

#### **030.21 - Le Dr Maurice Berger et ses prolongements législatifs**

---

<sup>28</sup> Frédéric Jésus, « De l'audition à l'écoute : accompagner l'enfant victime », in RAJS JP Rosenczveig et M. Rufo, « *Entendre les enfants, pas seulement les auditionner !* » J.L. Rongé, « *L'expertise judiciaire* » in RAJS

<sup>29</sup> En l'espèce la circulaire Justice du 2 mai 2005

<sup>30</sup> On observera, pour s'en réjouir, que l'appel lancé par Claire Brisset et DEI-France en mars 2005 a été suivi par les médias lors de la couverture du procès dit d'Angers.

<sup>31</sup> L'appel des 100 pour le renouveau de la protection de l'enfance lancé en septembre 2005 à l'initiative de militants de DEI-France et avec son soutien en pose les termes.

De nombreux rapports publics ont pointé ces dernières années les améliorations possibles du dispositif de protection de l'enfance (rapports Naves, rapport Roméo). On sait que, malgré la qualité de leurs contenus, ils n'ont pas été suivis de beaucoup d'effets, tout au plus d'annonces.

Dans ce contexte, des critiques emblématiques sont récurrentes. Celles développées en 2004 par le docteur Maurice Berger dans son ouvrage sur « L'échec de la protection de l'enfance » répond à cette loi du genre et a eu, avec la complicité intéressée des médias, un grand impact éditorial en France. DEI-France a très vite tenu à déconstruire la pseudo-scientificité des thèses produites par cet ouvrage et à dénoncer la gravité des conséquences susceptibles d'en être tirées, au nom d'une conception agressive et répressive - à l'égard des familles en difficulté - de l'intérêt supérieur de l'enfant <sup>32</sup>. L'auteur s'appuie en effet sur l'analyse de dysfonctionnements certes indéniables, mais dont il s'est fait une spécialité - comme le lui permet le fonctionnement de son service hospitalo-universitaire - de sélectionner les occurrences. Il en tire aussitôt des généralisations abusives et des préconisations pour réformer fondamentalement la protection de l'enfance, accusée de privilégier les droits des parents - décrits comme diaboliques - sur ceux des enfants - décrits comme angéliques. On en oublie que c'est la loi- et non la justice - qui garantit le droit premier de l'enfant à sa famille d'origine. Et, surtout, que le bilan des tendances les plus progressistes en matière de protection de l'enfance a permis de valider l'importance de se distancier d'une pratique de rupture systématique du lien biologique dont on a mesuré, au fil de l'histoire, les drames qu'elle avait pu occasionner ! Pour 26 millions d'habitants, la France de 1900 comptait 150 000 pupilles de l'Etat ! Ils sont aujourd'hui 3 500 pour 60 millions d'habitants. Qui osera avancer que l'on a régressé et que l'orientation prise soit contestable ? D'autant que, s'il le faut, une mise à distance des parents de l'enfant est toujours possible et pratiquée, voire une rupture des liens prononcée sur décision de justice.

La proposition de loi déposée par Mme la députée Henriette Martinez en décembre 2004 reprend les analyses théoriques du Dr Berger ; elle met en avant le souci d'aider les enfants à retrouver leur place dans leur famille, mais, au nom de développements hasardeux de vieilles théories sur l'attachement des enfants remises au goût du jour (dans ce domaine comme dans de nombreux autres) <sup>33</sup>, la réforme des articles 375 et s. du code civil sur la procédure d'assistance éducative qu'elle préconise prévoit de ramener à 6 mois le délai pour engager une action de déclaration judiciaire d'abandon pour faciliter l'adoption ! Somme toute on retrouve ici un classique <sup>34</sup>. La critique est sévère sur les institutions actuelles, tenues pour échouer trop souvent, sans que les travaux scientifiques avancés dans l'exposé des motifs ne soient réellement cités ou validés pour permettre une analyse critique.

Ce projet, et ceux qui s'inspirent des mêmes sources, devront être suivis de très près !

### **030.22 - La Défenseure des Enfants dans son rapport 2004**

A On a déjà évoqué les réactions suscitées par le rapport 2004 de Mme la Défenseure des Enfants qui a échappé de peu à une sévère peine d'amende ! Certains ont pu voir dans ses analyses et préconisations une remise en cause de la décentralisation, à tout le moins un manque

---

<sup>32</sup> Cf. Frédéric Jésus « La souffrance d'un pédopsychiatre » in RAJS, et interview dans *Lien social*

<sup>33</sup> Par exemple au sujet de la résidence alternée précoce, de la pertinence du recours des couples bi-actifs aux modes d'accueil de la petite enfance, ou encore de la scolarité des enfants de moins de 3 ans.

<sup>34</sup> Un classique repris dans la proposition de loi de réforme sur l'adoption, déposée au Parlement début 2005 par le député de la circonscription où exerce le Dr Berger, et sur le point d'aboutir malgré de fortes réserves exprimées par les élu(e)s de la minorité sénatoriale.

d'objectivité sur les efforts développés depuis 20 ans par les départements <sup>35</sup>. Apparemment telle n'était pas l'intention de la Défenseure des Enfants. De fait, tel ne peut pas être l'objectif, mais plutôt le souci de **veiller à une politique nationale cohérente**.

Reprenons le propos de la Défenseure des Enfants :

*« (...) il n'y a plus, aujourd'hui, de politique de l'enfance au niveau national. L'Etat n'a plus les moyens d'exprimer et de faire appliquer les options qu'il définit dans ce domaine. Il manque donc dans notre pays un outil d'audit et de coordination des politiques départementales de l'enfance et d'alerte sur les éventuels dysfonctionnements que seule une institution indépendante peut être en mesure d'accomplir, bien entendu en liaison avec les structures existantes. Telle est la raison pour laquelle nous proposons que l'institution du Défenseur des enfants soit investie d'une nouvelle mission ».*

Certes, pilotes territoriaux confortés comme chefs de file de l'action sociale par la loi de décentralisation d'août 2004, les Conseils Généraux ont encore une très grande marge de progression dans le champ de la protection de l'enfance. On pourrait multiplier à l'envi les points de crispation. Les différents rapports produits ces dernières années montrent ce qu'il reste à accomplir pour améliorer les rapports parents/institutions sociales, pour veiller à ce que certaines situations ne soient pas refoulées (on pense aux enfants étrangers isolés), pour tendre à une meilleure coordination entre intervenants sociaux, pour améliorer certains instruments comme les visites à domicile de la PMI, etc.

Pour autant, on ne doit pas faire de procès d'intention aux Conseils Généraux. D'ailleurs, tel n'était apparemment pas le souci de la Défenseure. En 1984, les Conseils Généraux n'ont pas mis à bas ce qui se faisait avant à travers l'Etat ; ils ont même démultiplié les équipements, et les innovations pullulent. Tout simplement, le budget de l'ASE est passé en 20 ans de 2,7 à 4,859 milliards d'euros <sup>36</sup> et on doit y ajouter celui de la PMI à hauteur d'environ 450 millions d'euros, mais aussi les aides financières (secours d'urgence et allocations mensuelles). Soit 37%, en moyenne, des dépenses d'action sociale des départements en 2003, et jusqu'à près de 60% pour certains d'entre eux ! Il s'agit toujours de la plus importante de leurs dépenses sociales, même si les dépenses en faveur des personnes âgées ont singulièrement cru depuis la mise en place de l'Allocation personnalisée d'autonomie.

On ne peut pas prétendre non plus qu'il n'y ait eu un « âge d'or » de la protection de l'enfance sous l'égide de l'Etat d'avant la décentralisation, même s'il est vrai que des révolutions avaient été impulsées. Mais souvent des institutions étaient encore théoriques ou dépourvues de coordination - comme le service social polyvalent de secteur - ; et, en 1981, il existait encore 27 établissements publics de plus de 100 places, etc.

Et, aujourd'hui encore, on doit constater que l'Etat est défaillant sur de nombreux points. <sup>37</sup> Tout simplement, il n'assume pas ou peu ses propres responsabilités, Il faut que l'on entende que décentralisation ne doit pas signifier démission de l'Etat. Il a un rôle à tenir dans la protection de l'enfance, mais il reste trop souvent négligent.

Déjà son contrôle, *via* les préfets, sur les décisions des Conseils Généraux est formel.

---

<sup>35</sup> Communiqué de l'Assemblée des Départements de France (ADF) du 22 novembre 2004.

<sup>36</sup> Etudes et Résultats, les dépenses d'aide sociale des départements en 2003, DRESS, n° 365,.

<sup>37</sup> Voir l'article de Claude Roméo et JP Rosenczveig, Pour un vrai débat sur la politique de l'enfance, décembre 2004

Plus grave, l'Etat ne tient pas ses propres responsabilités d'acteur.

Quelques exemples :

- La Protection Judiciaire de la Jeunesse reste une administration résiduelle qui ne doit qu'au réseau associatif habilité de remplir nombre de ses missions. Elle est régulièrement privée des moyens humains et financiers adaptés à ses discours ambitieux.
- La Santé scolaire et le Service social scolaire (services académiques de promotion de la santé et d'action sociale en faveur des élèves), déjà déclarés sinistrés en 1990 par le Conseil Economique et Social, sont hors d'état d'accomplir leur office essentiel pour prévenir la montée des inégalités et des inadaptations. Les efforts des années 1996-98 de M. Jospin et Bayrou n'ont pas été poursuivis.
- La psychiatrie infanto-juvénile a des difficultés pour répondre aux attentes, notamment dans les départements peu urbanisés.
- Le secteur de l'enfance inadaptée ou handicapée souffre d'un manque chronique de réponses à la hauteur des besoins, ne fut-ce qu'en termes de scolarisation !
- Et que dire de l'absence de clarté et de responsabilité dans l'accueil ménagé aux enfants étrangers et quant au sort réservé aux jeunes, accueillis comme enfants, devenus majeurs !
- On aura l'occasion aussi de voir combien la réponse de l'Etat aux enfants étrangers isolés n'est pas à la hauteur. Nous avons la satisfaction de voir le rapport de l'IGAS rendu en janvier 2005 confirmer en tous points nos analyses et légitimer nos propositions.<sup>38</sup>

Dès lors où il ne tient pas ses obligations, l'Etat est affaibli et devient peu crédible à vouloir changer les règles du jeu par la loi ; on l'accuse vite - et on n'a pas tort- de vouloir se désengager encore plus et de se donner bonne conscience à bon compte ! A preuve, les réactions à la tentative de transfert de certains personnels scolaires en juin 2003 !

Là encore, il ne s'agit pas de dénigrer l'Etat en prétextant le désengagement de la puissance publique.

Reste qu'il faut être lucide si on ne veut pas risquer le pire. L'Etat défaille ici sur une mission essentielle - comme le relève le rapport de la Défenseure - : **il ne donne pas une cohérence nationale à ces 100 politiques locales de l'enfance, il laisse des inégalités se développer, plus exactement il n'est en situation ni de définir et de diffuser des référentiels communs ni de garantir des prestations minimales.**

On peut même se demander si, à démissionner régulièrement, il n'en a pas perdu sa culture de base. Ainsi, il a fallu batailler en 2003 pour que ne soit pas créé un « observatoire de l'enfance maltraitée » quand la question était bien plus large : celle de l'enfance en danger. Mieux, où est l'organisme national apportant une information scientifique et partagée sur l'enfance et les familles permettant :

- 1) de fonder des politiques nationales et locales ;
- 2) d'évaluer et de valoriser des pratiques innovantes que nous sommes nombreux à appeler de nos vœux?

Voilà une autre prestation que l'Etat se devrait d'apporter !

---

<sup>38</sup> ASH du 8 avril 2005

Il se doit aussi de faire évaluer les politiques suivies soit sur un plan scientifique - or aucun mandat n'a pas été donné -, soit sur un plan administratif - ici les moyens manquent à l'IGAS !

Il ne s'agit donc nullement de revenir sur la démarche décentralisatrice. Bien sûr, des efforts s'imposent encore et encore dans nombre de départements, mais, si jamais on devait distribuer des bons points, on dirait que les défaillances majeures sont plutôt aujourd'hui du côté de l'Etat qui n'assume pas, et de loin, ses responsabilités au point où il n'est plus crédible lorsqu'il s'agit d'animer la concertation. Il paraît financièrement exsangue et politiquement sans projet !

**C'est donc d'abord au niveau de l'Etat que le manque d'articulation mais aussi, et peut-être surtout, de pilotage se fait criant.**

Ce manque de pilotage est illustré par la mise en place par Mme Roig les 24 et 25 novembre 2004 - soit moins d'un an après avoir fait voter une « grande loi » sur la protection de l'enfance maltraitée - de deux groupes de travail sur la protection de l'enfance : l'un sur les procédures de signalement, l'autre sur la prise en charge des enfants protégés! Preuve s'il en fallait de la non-maîtrise du sujet !<sup>39</sup>

Nous l'appelons donc à réagir au plus tôt. Il doit assumer ses missions. Pour cela, il lui faut dégager des moyens et donc faire des choix. Question délicate dans une période de tension des finances publiques ! Il lui faut déjà affirmer des objectifs nationaux et les garantir.

Tout en étant très intéressante telle que définie voici peu par M. Douste-Blazy, nouveau ministre en charge de la famille, une politique d'Etat en faveur de l'enfance ne se résume pas à un combat contre la pédophilie ou pour l'adoption ! Au delà de ces thèmes à haute valeur médiatique ajoutée, la lutte contre la pauvreté d'un nombre croissant de familles, par exemple, attend encore de pouvoir bénéficier d'une stratégie coordonnée et soutenue dans le temps !

Et, dès lors, l'Etat n'est pas crédible quand il appelle les collectivités locales à plus d'efforts !

On ne peut donc que rejoindre ici la Défenseure des enfants, car c'est notre position de longue date. Nous l'avons développée devant le Comité des Experts en février et juin 2004.

**DEI-France appelle fortement à un débat national public sur les termes d'une politique de protection de l'enfance et au plan local à l'organisation d'états généraux réguliers sur les besoins repérés et les réponses apportées.**

B DEI-France entend les critiques contre le dispositif, mais entend mesure garder. Nous ne pensons pas que la psychiatrisation des populations en difficulté soit la réponse prioritaire à des problèmes de mal-être qui, tout en étant réels, doivent être relativisés, De même, nous n'estimons pas que les réponses institutionnelles avancées par la Défenseure des Enfants doivent obligatoirement être relayées quand elle appelle à un élargissement de ses propres missions.

Il est difficile d'imaginer que la même institution qui recueille des plaintes individuelles ou collectives ait à interpellier les pouvoirs publics avec sa seule autorité morale - tel est le projet politique du Défenseur des Enfants selon la loi de 2000 - et, dans le même temps, ait un rôle de définition des politiques menées et d'expertise sur ces mêmes politiques. Des institutions

<sup>39</sup> ASH 3 décembre 2004

existent qui doivent recevoir les moyens adaptés à leur mission avant de mandater une autre institution sans lui donner plus de moyens. Il s'agit en l'espèce de l'IGAS pour ce qui concerne les contrôles et un travail de problématisation au service des responsables publiques. L'IGAS, malgré son crédit, n'a pas les moyens adaptés à ses missions : elle ne peut pas contrôler plus de deux départements par an ! Par ailleurs, il faut voir si le tout jeune Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) développe une démarche visant à réunir les éléments d'information nécessaires pour fonder au plan national et au plan local des politiques de protection de l'enfance. S'il en a la volonté par rapport à la mission étriquée qui lui a été donnée, en aura-t-il les moyens ? Développera-t-il une stratégie de partenariat avec les départements ?

Le rapport 2004 du Défenseur a le mérite, somme toute, de mettre les pieds dans le plat. Il appelle au débat une fois dépassées les réactions de défense.

**Il faut plus que jamais identifier les fonctions à tenir, et définir qui doit faire quoi, en totalité ou partiellement. Si une responsabilité conjointe est identifiée, quels instruments sont-ils placés au service de cet objectif (schéma départemental de protection de l'enfance, contrat local de sécurité, contrat éducatif local, veille éducative, etc.) et avec quels moyens ?**

En outre, et c'est une considération essentielle pour DEI-France, la protection de l'enfance ne se réduit pas à une objectivisation des enfants. Les enfants peuvent être des acteurs de leur protection et d'une manière générale, selon leur maturité, avoir prise sur les décisions qui les concernent, sur les caractéristiques de leur environnement, sur les modalités de leur éducation, sur certains des choix qui engagent leur devenir, bref sur leur vie.

**Dans l'esprit de la CIDE, nous estimons que l'exercice des droits de participation des enfants (liberté de conscience et d'expression individuelle et collective) participe de la protection due aux enfants.** (voir annexe 3)

**030.23 Un transfert des compétences publiques dans le cadre de la décentralisation parfois préoccupant.**

Les Conseils Généraux sont désormais les chefs de file dans le domaine de l'action sociale et de l'insertion. Certes, ils devront se concerter avec l'Etat pour définir le schéma départemental d'action sociale et médico-sociale, mais c'est bien sur eux qu'en pèse la responsabilité. Nul doute que ceux d'entre eux qui se sont déjà montrés les plus enclins aux dynamiques de développement social local sauront inscrire leurs objectifs et pratiques de prévention et de protection sociales dans des perspectives progressistes et innovantes, partenariales et participatives. Avec, notamment, l'appui des Caisses d'allocations familiales et du secteur associatif, on peut penser qu'ils saisiront l'occasion de rendre les familles - parents et enfants - plus directement protagonistes des initiatives de proximité proposées ou menées par les services sociaux, socio-éducatifs, médico-sociaux et d'insertion.

Dans le champ de l'assistance éducative judiciairement déterminée, on doit être inquiet, en revanche, de la brèche ouverte par la loi 2004-809 du 13 août 2004<sup>40</sup> qui permet aux Conseils Généraux volontaires - aujourd'hui à peine une demi-douzaine de candidats - de passer convention avec l'Etat pour prendre en charge l'exécution de mesures de protection prononcées par les juges

<sup>40</sup> J.O. du 17 août 2004, ASH 27 août 2004.

des enfants. Les juges devront obligatoirement confier l'exécution de leurs mesures d'assistance éducative au Conseil Général qui se chargera du suivi de l'enfant et de sa famille. Les juges conserveront-ils, dans ce cadre, la possibilité de mandater des tierces personnes ou des institutions privées habilitées ?

Il est évident que le juge des enfants privé d'un pluralisme de réponses sociales et éducatives sera alors dans la main de l'ASE et qu'il ne sera plus en mesure de défendre les droits des familles - parents et enfants.

Dans ce contexte, DEI-France a fait de la définition et de l'articulation des pouvoirs entre les partenaires publics, mais également avec les intervenants privés - parents, associations -, l'un des axes majeurs de son travail de l'année et en tout cas le thème de sa Journée d'étude annuelle de novembre 2005.

**DEI-France n'est pas favorable à l'orientation ouverte par la loi de décentralisation de 2004 en matière d'assistance éducative judiciairement ordonnée. Elle porte en germe, si elle se développait, une réduction de l'offre de services aux juridictions, donc aux enfants en difficultés.**

**Confrontés à un monopole administratif, les juges ne pourront plus défendre réellement les libertés des familles ! Convaincu qu'il est temps d'avoir un vrai débat politique sur la protection de l'enfance, DEI appelle aussi à une conférence de consensus organisée par le ministre responsable avec, autour de la table, les administrations d'Etat et les collectivités locales. Les associations engagées doivent jouer le rôle d'interpellateurs.**

Ce débat doit être mené au plan national, mais aussi localement. Plus que jamais, nous regrettons que les Etats généraux locaux que nous soutenions ne se tiennent plus et que l'Etat ne se coordonne pas mieux avec ses partenaires locaux, comme le lui demandait le décret de janvier 2001.

### **D'ores et déjà la nécessité de clarifier les concepts utilisés**

Le débat autour de la loi du 2 janvier 2004 dite sur la protection de l'enfance a bien illustré combien la confusion existait dans de nombreux esprits sur l'objet même de la protection de l'enfance. Que vise-t-on : l'enfance en danger, l'enfance maltraitée, l'enfance en difficulté, etc.. ?

La loi du 2 janvier 2004 utilise plusieurs expressions : son titre fait référence à la « protection de l'enfance », l'Observatoire national est celui de « l'enfance en danger », les associations qui se voient reconnaître le droit de se porter partie civile sont celles « œuvrant dans le domaine de l'enfance maltraitée ».

Cette variété de termes conduit à revenir sur des problèmes de terminologie qui suscitent des confusions. Le droit applicable et les pratiques françaises utilisent à la fois les notions d'« intérêt de l'enfant » (d'ailleurs introduit dans l'article 375-1 du Code civil par l'article 13 de la loi 2004-1) et d'« enfant en danger ». Or, même les significations de cette expression « enfant en danger » sont différentes selon que l'on s'en tient au Code Civil ... ou que l'on a recours à une description assez fréquemment utilisée par des professionnels.

Sur un autre registre, de quoi parle-t-on lorsqu'on avance l'idée de « signalement » ? D'une simple transmission d'information à une autorité publique ? Et, si oui, laquelle ? D'un document technique répondant à certains critères ? Et, si oui, lesquels ?

Et de quoi parle-t-on lorsqu'on évoque l'idée de prévention de la délinquance : prévention de la récidive et/ou prévention du premier passage à l'acte ? voire prévention précoce (dès l'âge de 3 ans, selon certains parlementaires) des facteurs supposés prédictifs de délinquance juvénile ?

La mission confiée à l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED) par l'art. 9-3° de la loi du 2 janvier 2004 de « mise en cohérence des différentes données et informations... » doit permettre d'avancer partiellement vers une indispensable clarification.

## **031. L'Europe, la Convention et les droits fondamentaux : un enjeu peu mesuré.**

### **031.1. La Convention et le Traité constitutionnel européen, une occasion ratée !**

Ce n'est pas peu dire qu'avec le projet de Traité constitutionnel nous restons dans la logique d'une Europe conçue comme un espace économique et marchand, avant que d'être un espace social peuplé de personnes, et pas seulement de producteurs et de consommateurs. L'enfance n'est toujours pas une préoccupation politique européenne. Concrètement, l'accueil des enfants, la politique familiale, la protection de l'enfance etc. ne sont pas des projets de politiques européennes.

DEI-France regrette que les droits de l'enfant et la référence spécifique à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ne soient pas mentionnés dans les documents préfigurant actuellement une future Constitution européenne. Nous souhaitons qu'une disposition y faisant référence y soit introduite dans l'avenir, qu'elle soit créatrice de droits et que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en considération dans toutes les réglementations de l'U.E.

### **031.2. La protection des droits de l'enfant par la Cour européenne des droits de l'homme (période 2002-2004)**

La construction du droit européen de l'enfance a-t-il progressé sous l'influence de la Cour européenne ?

La Cour européenne des droits de l'homme fait preuve depuis toujours d'une grande exigence vis-à-vis des États contractants en matière de protection des droits de l'enfant<sup>41</sup>. Certes, elle reconnaît aux autorités nationales une grande latitude pour apprécier la nécessité de prendre en charge un enfant, c'est-à-dire, plus précisément les questions touchant aux droits de résidence et de garde des enfants. En revanche, depuis quelques années elle estime qu'il lui appartient d'exercer un contrôle plus rigoureux sur les restrictions apportées au droit de visite des parents

<sup>41</sup> CF Rapports D.E.I. 2001 et 2002.

et sur les garanties destinées à assurer la protection effective du droit des parents et des enfants au respect de leur vie familiale <sup>42</sup>.

Pour ce faire, elle prend soin de rappeler régulièrement que « si l'article 8 <sup>43</sup> tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il met de surcroît à la charge de l'État des obligations positives inhérentes au « respect » effectif de la vie familiale. Ainsi, là où l'existence d'un lien familial se trouve établie, l'État doit en principe agir de manière à permettre à ce lien de se développer et prendre les mesures propres à réunir le parent et l'enfant concernés » <sup>44</sup>.

Dans un premier temps, elle s'est attachée à vérifier si les tribunaux nationaux avaient correctement veillé à ce que le parent demandeur d'un droit de visite soit mis en position d'exercer un rôle suffisamment important dans la procédure. Elle a jugé que tel n'était pas le cas dans une situation où l'enfant n'avait pas été entendu par le tribunal <sup>45</sup>, bien qu'il ne soit âgé que de 5 ans et qu'une psychologue ait rendu un avis défavorable concernant une telle audition. Dans cet arrêt, elle a par ailleurs estimé « qu'il est fondamental que les tribunaux compétents examinent attentivement où se trouve l'intérêt supérieur de l'enfant après avoir eu un contact direct avec celui-ci ». En outre, dans un autre arrêt du même jour <sup>46</sup>, elle a considéré que le fait pour le tribunal national d'avoir procédé à l'audition d'une mineure de 13 ans n'était pas suffisant car il aurait dû solliciter l'avis d'un psychologue pour l'aider à apprécier les *desiderata* apparemment fermes exprimés par l'enfant. Elle en conclut que le fait que les tribunaux n'aient pas demandé l'avis d'un psychologue sur les diverses possibilités d'établir des contacts entre l'enfant et le requérant montrait que ce dernier n'avait pas joué dans le processus décisionnel un rôle suffisamment important.

Une fois n'est pas coutume, ces décisions se sont attirées les foudres de la doctrine et d'une partie des juges de Strasbourg au motif que la Cour européenne n'a pas pour tâche de se substituer aux autorités internes. Ces décisions ont fait l'objet d'un renvoi devant la Grande Chambre de la Cour européenne. Dans deux arrêts du 8 juillet 2003 <sup>47</sup>, celle-ci a abandonné la jurisprudence de 2001 exigeant que les auditions de mineur dans les procédures de droit de visites soient menées par un binôme juge/psychologue.

Dans le premier arrêt (*Sahin c. Allemagne*), elle décide que « ce serait aller trop loin que de dire que les tribunaux internes sont toujours tenus d'entendre un enfant en audience lorsqu'est en jeu le droit de visite d'un parent n'exerçant pas la garde. En effet, cela dépend des circonstances particulières de chaque cause et compte dûment tenu de l'âge et de la maturité de l'enfant concerné ».

Dans le second arrêt *Sommerfeld c. Allemagne*, elle ajoute que « ce serait aller trop loin que de dire que les tribunaux internes sont toujours tenues de solliciter l'avis d'un psychologue sur la question d'un droit de visite d'un parent n'exerçant pas la garde », car là encore, « cela dépend

<sup>42</sup> Arrêt SAHIN c. Allemagne, req. n°30943/96, 11 octobre 2001.

<sup>43</sup> Art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. 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 protection des droits et libertés d'autrui ».

<sup>44</sup> Par ex : Arrêt KUTZNER c. Allemagne, req. n°46544/99, 26 février 2002.

<sup>45</sup> Arrêt SAHIN c. Allemagne, req. n°30943/96, 11 octobre 2001.

<sup>46</sup> Arrêt SOMMERFELD c. Allemagne, req. n°31871/96, 11 octobre 2001.

<sup>47</sup> Arrêt SAHIN c. Allemagne, req. n°30943/96, 8 juillet 2003. Arrêt SOMMERFELD c. Allemagne, req. n°31871/96, 8 juillet 2003.

des circonstances particulières de chaque cause et compte dûment tenu de l'âge et de la maturité de l'enfant concerné ».

Avec ces deux arrêts, la Cour européenne opère donc un revirement spectaculaire en matière de droit à la parole des enfants en justice qui est loin de faire l'unanimité en son sein. Elle passe en effet d'une position très « avant-gardiste » exigeant que l'audition des enfants dans les instances en matière de droit de visite des parents, soit menée par un binôme magistrat/psychologue <sup>48</sup>, à une position - pourtant battue en brèche depuis 1989 par la Convention internationale des droits de l'enfant - faisant de l'audition des mineurs une simple faculté laissée à la discrétion des magistrats nationaux. Nul doute qu'il y a là matière à de nouveaux rebondissements.

En décidant de se mêler des questions de droits de visite, les juges de Strasbourg se sont lancés dans une aventure, certes nécessaire en raison de ses répercussions importantes sur les droits de l'enfant, mais bien périlleuse dans la mesure ou l'équilibre entre le respect du principe de subsidiarité et la garantie effective du droit au respect de la vie familiale de l'enfant s'avère être très délicat à trouver pour une instance internationale.

Conscients de cette difficulté, les juges de Strasbourg semblent désormais s'orienter vers un nouveau terrain d'apparence beaucoup moins glissant : l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme <sup>49</sup>, qu'ils vont interpréter à la lumière d'une vieille jurisprudence de 1987 qui a fait ses preuves depuis longtemps <sup>50</sup>.

Ainsi, dans son arrêt *Volesky c. République Tchèque* du 29 juin 2004, la Cour européenne estime-t-elle que « l'enjeu de la procédure pour le requérant, à savoir l'octroi d'un droit de visite, exigeait un traitement urgent car le passage du temps peut avoir des conséquences irrémédiables sur les relations entre l'enfant et celui de ses parents qui ne vit pas avec lui. En effet, la rupture de contact avec un enfant très jeune peut conduire à une aliénation croissante de celui-ci par rapport à son parent ».

En définitive, les juges de Strasbourg semblent avoir trouvé une nouvelle parade. Si la responsabilité des États ne peut se voir engagée en matière de respect effectif du droit de visite au titre de l'article 8, qu'à cela ne tienne... elle reste amendable au titre de l'article 6, dans la mesure où un traitement rapide de l'affaire aurait sans aucun doute empêcher d'en arriver à un telle situation de blocage.

Cette position est également adoptée par la Cour européenne en matière d'enlèvement international d'enfants par le parent investi d'un simple droit de visite et d'hébergement à l'issu

---

<sup>48</sup> Pareille exigence procédurale passait pour répondre à la nécessité de s'assurer qu'un syndrome d'aliénation parental ne viciait pas les souhaits exprimés par l'enfant.

<sup>49</sup> Art. 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme : « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

<sup>50</sup> Dans 4 arrêts rendus le même jour (*H. c. Royaume-Uni, B. c. Royaume-Uni, W c. Royaume-Uni, R. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987), les requérants alléguaient qu'en raison des retards subis, la procédure au sujet de leurs visites à leurs enfants n'avait pas respecté leur vie familiale. La Cour a relevé qu'il s'agissait d'une procédure caractérisée par son irréversibilité et qui, en outre, se situait dans un domaine où un retard risquait de trancher en fait le problème en litige. La durée de la procédure constituait dès lors un élément à prendre en compte dans le présent contexte. Se trouvaient en jeu les relations futures des requérants avec leurs enfants, donc un aspect fondamental de la vie familiale, dont le respect commandait de régler la question à la seule lumière de toutes les considérations pertinentes et non par le simple écoulement du temps.

du divorce. Dans deux arrêts de 2003 <sup>51</sup> elle rappelle que « la Convention doit s'appliquer en accord avec les principes du droit international, en particulier ceux relatifs à la protection internationale des droits humains. En ce qui concerne plus précisément les obligations positives que l'article 8 fait peser sur les États contractants en matière de réunion d'un parent et de ses enfants, celles-ci doivent s'interpréter à la lumière de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants ainsi que de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ». Elle estime que dès lors que la soustraction illicite de l'enfant est constatée, il revient « aux autorités nationales compétentes de mettre en œuvre les mesures prévues dans les dispositions pertinentes de la Convention de La Haye afin d'assurer la remise de l'enfant » au parent investi légalement de sa garde. Selon les juges de Strasbourg, « dans une affaire de ce genre, le caractère adéquat d'une mesure se juge à la rapidité de sa mise en œuvre. En effet, les procédures relatives à l'attribution de l'autorité parentale, y compris l'exécution de la décision rendue à leur issue, appellent un traitement urgent, car le passage du temps peut avoir des conséquences irrémédiables sur les relations entre l'enfant et le parent qui ne vit pas avec lui. »

### **032. Le regard sur le handicap devait se modifier en 2003 « année du Handicap »**

La réforme de la loi de 1975, engagée dès 2001, n'a pas été achevée sur 2003-2004. Elle n'est arrivée à échéance que le 11 février 2005 (JO du 12 février 2005).

Cette loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » s'est donné notamment pour enjeu de compenser le handicap. Dégagera-t-elle les mécanismes techniques - de nombreux décrets d'application vont être nécessaires - et les moyens financiers adaptés à une ambition présentée comme très élevée avec l'allocation de compensation ouverte aujourd'hui aux adultes, mais dans trois ans seulement aux mineurs ?

Cette nouvelle loi suscite déjà débat quand elle entend faire prévaloir le pouvoir de la Commission départementale de l'éducation spécialisée (CDES) sur l'autorité parentale, s'agissant de l'orientation des enfants pour veiller à leur scolarisation. Un Collectif d'associations, rejoint par des syndicats d'enseignants, s'y est opposé à juste titre. <sup>52</sup>

### **033. L'accueil ménagé aux enfants des rues et aux enfants étrangers isolés plus que jamais préoccupant.**

Dès 2003, nous écrivions que le phénomène des « enfants des rues » était désormais une réalité dans notre pays, alimentée essentiellement - mais pas seulement - par des enfants venus du Sud (en l'espèce, notamment, le Maroc pour Marseille) comme de l'Est (la Roumanie). Ces enfants sont menacés de tout ce que propose la rue.

La réalité ne peut pas être niée. En Seine-Saint-Denis, l'Association départementale de sauvegarde de l'enfance (ADSEA) évalue à 5 000 les enfants sans toit <sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Arrêt IGLESIAS GIL et A. U. I. c. Espagne, req. n°56673/00, 29 avril 2003 ; arrêt MAIRE c. Portugal, req. n°48206/99, 26 juin 2003.

<sup>52</sup> ASH 21 janvier 2005.

<sup>53</sup> *Le Monde*, 1<sup>er</sup> janvier 2005.

En 2003-2004, le dossier n'a guère avancé sous l'angle de la prise en compte du droit des personnes.

**D.E.I persiste**

En revanche, des mesures ont été prises sur le registre du contrôle des migrations. Ainsi, après un long piétinement, des contacts ont-ils été développés au plus haut niveau par l'Etat français avec ses homologues chinois pour juguler les flots de jeunes et de moins jeunes qui arrivaient chaque jour. Les enfants étrangers isolés arrivent moins dans les services judiciaires ou sociaux *via* les zones d'attente aéroportuaires que parce qu'ils sont trouvés dans la rue en errance !

Les problèmes relevés, de longue date maintenant, restent entiers

Il

**L'abcès subsiste**

n'a pas été apporté de réponse satisfaisante au sort des enfants en zone d'attente. Pire encore ! On sait que les refoulements se font, y compris *manu militari*, dans la foulée même de leur arrivée.

Le décret d'application de la loi du 4 mars 2002 sur l'administrateur *ad hoc* a singulièrement tardé - c'est le moins qu'on puisse dire - à être promulgué. Il est paru le 1<sup>er</sup> septembre 2003, quand on ne l'attendait plus ! Comme nous l'imaginions, il est au service d'une politique de refoulement des mineurs qui arrivent sans papiers légaux à nos frontières. Les observateurs objectifs peuvent témoigner de ce que la machine à refouler fonctionne avant même que l'administrateur *ad hoc* puisse intervenir. D'une manière générale, tout est fait pour éviter à des mineurs venant rejoindre ou non des membres de leur famille en France d'y pénétrer. A Roissy, en 2004, 732 mineurs se seraient présentés sans papiers, 628 auraient été refoulés !<sup>54</sup>

Le problème des jeunes entrés et pris en charge par les institutions sociales n'a toujours pas trouvé de réponse organisée. Nombre d'entre eux ne sont pas régularisés, au point où les services sociaux et les Conseils Généraux sont découragés de développer des efforts en leur faveur.

Il faut encore tenir compte des difficultés qui se présentent régulièrement à nos frontières pour les enfants « victimes » de regroupements familiaux sauvages.

Nous appelons toujours à ce que ces questions soient prises à bras le corps, notamment à travers une mission interministérielle elle-même articulée avec l'Union Européenne.

D'ores et déjà, une évaluation de l'application des dispositions de la loi du 4 mars 2002 relatives aux administrateurs *ad hoc* s'impose.

Des évolutions juridiques sont nécessaires, comme de dire qu'un enfant non assisté ne peut pas renoncer valablement au bénéfice du jour franc.

Fondamentalement, il est temps de considérer qu'avant d'être étrangers ces enfants sont d'abord des enfants (or le droit ne prend pas en compte cette dimension).

Tout simplement, nous attendons toujours que l'Etat énonce ses objectifs et assume ses responsabilités avec le souci d'une action cohérente pour ces enfants (par exemple, un titre de séjour provisoire avec autorisation de travail doit être donné aux jeunes pris en charge comme mineurs par les services sociaux). La circulaire Villepin du 5 mai 2005 sera-telle suivie d'effets sur le terrain ?

<sup>54</sup> Libération, 26 janvier 2005.

**La procédure de regroupement familial doit être assouplie si on veut couper court réellement aux regroupements familiaux sauvages dont les enfants sont finalement les premières victimes.**

L'opportunité peut être présentée en complément du travail engagé par l'Union Européenne. L'ampleur du phénomène et l'absence de réponse des ministères concernés imposent désormais la mise en place d'une commission parlementaire.

Voilà bien un des thèmes sur lequel l'Etat n'exerce pas, et de longue date, ses responsabilités. Tous les éléments sont aujourd'hui sur table ; le rapport de l'IGAS de janvier 2005 illustre à merveille notre propos ; il est temps que l'Etat ose décider et offre un cadre institutionnel clarifié à la prise en charge de ces enfants et de ces jeunes. Jusqu'ici, il n'a pas osé. Pourquoi ?

### **034. Une législation sur la délinquance durcie et des projets préoccupants sur la prévention mais, paradoxalement, une baisse des incarcérations**

La révolution - ou plutôt la régression historique - impulsée depuis 2002 à travers le code pénal se poursuit qui veut que les réponses aux jeunes délinquants s'inscrivent moins dans le cadre de la **protection de l'enfance en danger** que dans la gestion d'une **enfance coupable ou dangereuse**. Jusqu'à peu, les enfants délinquants étaient tenus pour des enfants victimes de leurs conditions d'éducation. Au point où, en 1958, on confia au juge des enfants le soin de se préoccuper des enfants en danger pour qu'ils ne deviennent pas délinquants <sup>55</sup> !

Le fait nouveau consiste, depuis 2003, - au travers d'un projet de loi Sarkozy momentanément abandonné devant le tollé suscité puis d'un projet de loi de Villepin encore inconnu à ce jour - à vouloir détourner tel pan du dispositif de protection de l'enfance pour le mettre au service de la prévention de la délinquance !

#### **034.1 La réponse sociale a continué à se durcir contre l'enfance coupable**

Dans la période de référence, une nouvelle loi (promulguée le 9 septembre 2003) est venue renforcer encore l'appareil répressif à l'encontre des mineurs ; le programme de construction des Etablissements Pénitentiaires pour Mineurs (ramené finalement à sept structures de 60 places) se poursuit. Pendant ce temps, les Centres éducatifs fermés (CEF) « ouvrent » lentement et souffrent toujours de l'ambiguïté de leur présentation initiale (centres éducatifs ou centres fermés ?) <sup>56</sup>, des stages citoyens se montent, une loi du 9 mars 2004 change la donne en matière d'application des peines, etc.

Si les condamnations prononcées par les juridictions sont toujours plus nombreuses, le recours à l'incarcération a singulièrement fléchi (un tiers). On doit s'en réjouir car on s'attendait au contraire à une croissance des détentions.

<sup>55</sup> On a eu ensuite le souci de mieux protéger l'enfant victime de violence et d'abord sexuelles à travers les lois de 1989 ; 1998, 2004 etc. Voir les articles de Dominique Youf, notamment Le nouveau droit pénal des mineurs, Débat n°127, Gallimard, nov.-dec. 2003.

<sup>56</sup> « Centres éducatifs ou centres fermés », JP Rosenczveig in Libération 15 juillet 2003.

Le Garde des Sceaux a eu tendance à mettre ce « succès » sur le compte des centres éducatifs fermés. L'analyse des chiffres et l'observation ne confirment pas cette analyse. De même, la baisse de la délinquance affichée ou réelle ne date pas de 2002, mais de 1999 !<sup>57</sup>

Les bilans positifs affichés par le ministre de l'Intérieur affirmant une baisse de la délinquance de 3% en 2004<sup>58</sup>, sont scientifiquement contestés par des chercheurs comme Laurent Mucchielli qui soupçonnent que l'on privilégie la main-courante non comptabilisée sur la plainte. On relèvera, avec un brin de perfidie, que les services judiciaires ne fournissent plus aucune indication sur les mineurs auteurs alors que leurs prédécesseurs étaient prolixes d'informations ! On ne peut que s'interroger sur ces manipulations chiffrées et appeler à une vraie démarche scientifique dans l'intérêt même du débat démocratique.

Si des progrès sont enregistrés sur les conditions d'incarcération, on commence à s'inquiéter officiellement des conditions de contention dans les centres éducatifs fermés ! Les lapsus et autres flous terminologiques pour désigner comme « évasion » ou comme « fugue » les échappées de mineurs observées au cours de l'été 2003 (et suivies de traques inquiétantes) ont été révélateurs de l'ambiguïté qui prévaut toujours autour de ces structures.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs arriveront bientôt à échéance. Ces structures amélioreront certainement les conditions matérielles de détention des mineurs, mais prendront-elles en compte les critiques qualitatives que supporte aujourd'hui l'incarcération des mineurs ? Osera-t-on afficher publiquement ce que l'on attend du prétendu objectif éducatif de la détention quand on parle de « prison-école » ?

En attendant, le premier bilan - mitigé - dressé par la Commission de pilotage des centres éducatifs fermés<sup>59</sup> appelle à réflexion quand les deux-tiers des mineurs passés jusqu'ici pris en charge ont connu l'incarcération soit après, soit pendant leur séjour.

Pour sa part, DEI-France maintient sa position de base : **si un mineur ne peut pas quitter librement une telle structure quitte à répondre ensuite de son comportement, il est donc détenu dans un lieu qui n'est pas une prison et sur un titre juridique qui n'est pas un mandat de dépôt délivré par un juge habilité. Il s'agit donc d'une détention arbitraire.** Par définition, un lieu éducatif doit prendre en compte la fugue, c'est-à-dire le refus ou la résistance à une prise en charge éducative. C'est le rôle des travailleurs sociaux que de travailler sur ce refus ; en revanche, la détention relève d'un autre registre : elle peut avoir un objectif éducatif - d'ailleurs à préciser - , mais elle est d'abord une contrainte et une punition !

Si les incarcérations n'augmentent pas en 2003-2004, une tendance lourde se conforte : l'action éducative s'inscrit de plus en plus dans la coercition. Une mesure éducative, auparavant, était décidée avant jugement dans le cadre des mesures provisoires afin de permettre au jeune de se présenter au jugement comme déjà « différent » de ce qu'il était quand il avait commis l'acte. Elle se décline désormais après condamnation dans le cadre de la décision prise par le juge ! Plus généralement, les seuils de tolérance se sont abaissés : les jeunes qui ont des passages à l'acte, répétons-le, sont d'abord considérés comme des délinquants avant de l'être comme des enfants

<sup>57</sup> Voir les tableaux de l'Observatoire National de la Délinquance sur la délinquance violente des mineurs. Site de l'IHEHI, Libération du 10 février 2005

<sup>58</sup> ASH 21 janvier 2005

<sup>59</sup> ASH du 28 janvier 2005

en danger. C'est une régression majeure au regard de l'histoire de notre société, du regard qu'elle porte et des réponses qu'elle apporte aux jeunes en difficulté.

**DEI-France demande au ministre de la justice des assurances sur le fait que les centres éducatifs fermés ne sont et ne seront pas des centres de détention, dès lors illégaux.**

**En tout état de cause,, nous appelons les parlementaires à exercer leur rôle de contrôle et de vigilance sur les conditions de rétention dans ces structures.**

Il est évident, aujourd'hui, que si les réformes introduites depuis 2002 n'ont pas formellement révolutionné la justice pénale des mineurs, elles ont instillé une nouvelle approche : partant du raisonnement que les jeunes qui commettent des délits sont d'abord des délinquants avant d'être des mineurs en danger, il s'agit de les contraindre à un changement d'attitude et non plus de se consacrer, par un travail éducatif, à la modification de leurs conditions de vie ! Si une action éducative doit et peut être menée, elle ne pourra plus s'inscrire qu'en référence au mandat coercitif du juge, sur condamnation, et avec la menace d'une incarcération : le sursis dans le cadre du prononcé d'une peine de prison assortie d'une mise à l'épreuve remplace ou prévaut sur la liberté surveillée préjudicielle ! En cas d'échec, la marge de manœuvre est d'autant plus réduite !

#### **034 2 Le débat sur la prévention de la primo-délinquance doit réellement être relancé.**

A force d'entendre énoncées les limites des réponses apportées à la délinquance des jeunes, les pouvoirs publics finissent par comprendre la nécessité d'une démarche de prévention - prévention de la récidive mais surtout de la primo-délinquance -, mais ils n'arrivent pas à imaginer une démarche autre que policière.

Selon cette approche, chacun doit contribuer à l'œuvre de police - on parle même de devoir de citoyenneté -, d'où le souci de certains élus ou policiers de voir levé le secret professionnel des travailleurs sociaux, en particulier dans le champ de la prévention spécialisée, afin de les obliger à dire, notamment aux maires, ce qu'ils savent du fait de leurs contacts de rue avec les jeunes et leurs familles. Le projet de loi dit Sarkozy était -et reste - à la fois dangereux pour les libertés et inapproprié quant aux objectifs et aux méthodes qu'il promeut : comment imaginer que les travailleurs sociaux pourraient rester crédibles, respectés et donc efficaces dans les « quartiers » s'il leur fallait rapporter régulièrement aux pouvoirs publics les informations dont ils sont, par mission, les dépositaires ?

**Tout cela procède d'une erreur d'analyse ou, pire encore, d'un dangereux détournement de sens : la prévention spécialisée, pour ne parler que d'elle, est l'une des missions dévolues au service départemental de l'aide sociale à l'enfance (empêcher des jeunes de s'inscrire dans la désocialisation, la marginalisation voire la délinquance qui en résulte). Elle ne doit donc pas être confondue avec le dépistage et la désignation, nominative ou collective, de la délinquance potentielle ! Ces tâches, pour nécessaires qu'elles soient, surtout si elles s'attachent à toutes les catégories sociales et d'âges, relèvent des missions de l'Etat, en l'occurrence de sa police et de sa gendarmerie, qui peut décider de les assumer - comme le préconise aussi DEI-France - en privilégiant l'ilotage de proximité sur les interventions « coup de poing » médiatisées ou les délégués chasses au profil. On retrouve ici le souci d'une clarification des concepts, des missions et des responsabilités institutionnelles exprimé plus haut à plusieurs reprises.**

La légitime mobilisation contre le projet Sarkozy a été forte. On attend le projet de Villepin. On sait que la loi du 9 mars 2004 prévoit déjà que les policiers puissent saisir les dossiers des travailleurs sociaux en matière de violences à enfants. Le fruit est dans le ver<sup>60</sup>. Le pré-rapport « sur la prévention de la délinquance » de la commission parlementaire Benisti d'octobre 2004, avec son approche super-déterministe quasi paléolithique, a soulevé un nouveau tollé, y compris dans les rangs des amis de ses auteurs. En attendant le nouveau texte à venir, on pourrait y voir - stratégie devenue routinière - un ballon d'essai destiné à mieux faire passer la pilule à venir après avoir brandi la seringue outrageusement surdosée ! En ce sens, le rapport Hermange sur la violence et les enfants (avril 2005) a plus intelligemment ou plus prudemment remis de meilleures perspectives. M. de Villepin lui-même a peu ou prou rassuré les travailleurs sociaux en réaffirmant en avril 2005 la nécessité de ne pas passer outre aux règles du secret professionnel<sup>61</sup>.

La démarche policière doit prendre en compte les autres démarches et déontologies professionnelles et s'articuler avec elles, et non les réduire à elle !

Sans doute devra-t-on avancer sur l'idée du secret professionnel partagé - ou, mieux encore, de l'information professionnelle partagée - dans le champ social ; pour autant il est clair que les travailleurs sociaux ne peuvent devenir des « flics sociaux ». La puissance publique n'aurait rien à y gagner ; elle se tirerait une balle dans le pied en « grillant », durablement qui plus est, les travailleurs sociaux !

### **035. Une dynamique pour les adolescents**

A l'initiative, notamment, de Claire Brisset, une réflexion a été engagée au plan politique en direction des adolescents. Nous l'approuvons dans notre rapport 2002 (cf. *supra*).

La Conférence annuelle de la famille 2004 y a été consacrée. Des propositions ont été avancées qui, pour n'être pas toutes innovantes ni essentielles, restent d'actualité et mériteraient d'être concrétisées.

Ainsi légitimée par cette Conférence 2004, le credo est aujourd'hui de créer des « Maisons des adolescents ». Cette démarche supporte une double critique quand elle privilégie : 1° la construction de murs sur la mise à disposition de personnes là où les jeunes sont en difficultés ; 2° une approche psychiatrique ou psychologique prédominante quand les problèmes et les attentes des adolescents sont à la recherche de réponses bien plus larges que celles que peuvent

---

<sup>60</sup> 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 intéressants 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. 60-1CPP). 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 euros

<sup>61</sup> « Le partage de l'information se heurte, au minimum, à un devoir de discrétion, voire au secret professionnel, lesquels s'imposent aux différents partenaires concernés par les instances comme les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. » C'est une réponse sans ambiguïté que la délégation du Languedoc-Roussillon de l'Association nationale des assistants de service social (ANAS) a reçu de la chancellerie, huit mois après avoir alerté le Premier ministre des pratiques qu'elle juge « illégales » au sein du contrat local de sécurité (CLS) de Montpellier

leur apporter des lieux déterminés par des logiques et des gestions hospitalières. **L'adolescence n'est pas une maladie.**

Il ne s'agit pas de condamner ces programmes. Loin de là ! Ainsi la Maison du Havre, première en date, et « Casita », conçue par le Pr Marie-Rose Moro à Bobigny sont-elles des démarches intéressantes dès lors qu'elles ne tentent pas d'enfermer les adolescents dans une approche exclusivement médicale. Reste que le label « Maison des adolescents » ne doit pas être galvaudé. Ainsi, en l'état, la luxueuse « Maison des adolescents » de Paris, avec ses 8000 mètres carrés médiatiquement ouverts sous la responsabilité du Pr Marcel Rufo, apparaît-elle aujourd'hui plus comme un équipement dominé par une logique médico-psychologique, certes partiellement justifiée pour l'adolescence, que comme un lieu de promotion de la condition et de la place des adolescents dans la cité. Toutes ces structures sont sans doute utiles et légitimes, mais ne elles recouvrent peut être pas les mêmes réalités ni ne répondent aux mêmes préoccupations, en termes de droits des jeunes à l'expression et au bien-être.

### **036. Un débat sur le droit à l'éducation qui se termine mal et ne résout rien**

La mobilisation aura été exceptionnelle autour de la Commission Thélot, mais le résultat, critiqué de tous côtés - associations de parents et syndicats d'enseignants - est préoccupant.

On verra (point 45) que, sur un point essentiel de la protection de l'enfance, le rapport est allé jusqu'à proposer une privatisation de la santé scolaire et du service social scolaire. L'État, on l'a dit, a certes des difficultés à tenir sa mission sur ces points; de là à brader la mission de service public et la culture qui y est liée, il y a un pas qu'on ne peut pas franchir. Le projet de loi n'a fort heureusement pas retenu cette proposition.

Reste totalement ouverte la délicate question d'apporter au plus tôt aux enfants en difficultés scolaires, l'aide sociale et le soutien qui leur sont souvent nécessaires pour tirer le bénéfice de leur scolarisation et aux enseignants et autres professionnels, de l'éducation de trouver la formation - initiale et continue - et les accompagnements leur permettant de participer à cet ambitieux projet républicain.

Comment adapter l'école aux besoins des enfants ? C'est, pour certains, l'idée d'une discrimination positive pour rétablir l'égalité des chances qui est en jeu. Pour d'autres, le droit de chaque enfant à une éducation réellement émancipatrice repose sur d'autres logiques. DEI-France est traversé par ce débat.

### **037 - Le débat sur la filiation relancé ?**

A l'initiative du président de l'Assemblée nationale, la Conférence des présidents a décidé, le 7 décembre 2004, de créer une Mission d'information sur « la famille et les droits des enfants » dont la présidence en a été confiée à M. Patrick Bloche (PS), Mme Valérie Pécresse (UMP) étant rapporteur. L'objectif est d'étudier « l'ensemble des questions liées à l'adoption, à l'homoparentalité, aux mères porteuses » et fera un bilan « sur le PACS et ses perspectives ».<sup>62</sup> En arrière fond, est posée la question de l'adoption par les couples homosexuels à la lumière, notamment, de la nouvelle législation espagnole. Mais Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée

<sup>62</sup> ASH 10 décembre 2004.

nationale, ne voulait pas rester à cette seule question ; il entendait que soit posée aussi celle du statut des beaux-parents laissés en rade en 2002.

Acceptons en l'augure !

Il lui faudra sans doute aussi aborder la question de la filiation, notamment pour garantir à tout enfant une double filiation et un droit de voir ménagés son histoire personnelle et les liens qui peuvent se nouer durant son enfance avec des êtres qui lui sont chers.

Quoiqu'il en soit, le premier écrit produit au printemps 2005 par cette Mission parlementaire a été étrangement consacré à de toutes autres questions : celles de « la prévention et (de) la détection de l'enfance en danger ». Cet écrit a suscité, outre un intérêt de principe sur ce thème largement abordé *supra*, des réactions perplexes au sein de DEI-France <sup>63</sup>.

## 038 -Sur le terrain international

L'effort public de coopération de la France semble avoir été renforcé ces deux dernières années après une longue période de déclin. Un objectif a été assigné pour 2007 par le président de la République vers lequel on tend désormais. Encore faut-il se livrer également à une évaluation qualitative et pas seulement quantitative. Et voir en quoi les enfants en ont profité.

L'élan de générosité pour les victimes des tsunamis à la fin 2004 aura été exceptionnel en France comme sur l'ensemble de la planète au risque de dérapage comme celui consistant pour Sœur Emmanuelle à promouvoir sur les antennes télévisées, l'adoption des enfants victimes. Fort heureusement les pouvoirs publics et les associations ont su et ont pu réorienter le débat sur le parrainage.

---

**2003-2004 apparaissent donc comme deux années plutôt préoccupantes - par-delà des avancées ponctuelles - au regard de notre souci de voir la Convention des Nations Unies se déclinier pleinement. Indéniablement la promotion des droits des enfants n'est plus une priorité ni véritablement un enjeu public. Nous vivons un effet de balancier, y compris idéologiquement et culturellement : les projets centrés sur l'adoption - implicitement sur l'adoption nationale des enfants de familles pauvres ou « indignes » - et certaines contestations du dispositif de protection de l'enfance vécu comme prenant trop en compte les liens du sang sont ici révélatrices, tout comme l'est le « raté » de la procédure d'Outreau qui marque bien les limites institutionnelles et sociétales auxquelles nous sommes aujourd'hui confrontés. Ce constat ne doit pas amener à nier les avancées qui ont pu se concrétiser.**

---

---

<sup>63</sup> Voir le pré-rapport du 28 juin 2005 qui souffre nombre de critiques mais qui certes, pour sa première partie est largement inspiré de la position et des préconisations de DEI-France. Voir la note de JP Rosenczveig, président de DEI-France sur [www.dei-france.org](http://www.dei-france.org) à l'occasion de son audition par la Mission, et la note critique de Frédéric Jésus sur le pré-rapport.

Pour ce rapport portant sur la période 2003 et 2004, et anticipant certaines tendances observées en 2005, nous nous calerons sur le même plan que celui suivi les années précédentes

Nous y adjoindrons en annexes finales les rapports de synthèse des deux journées d'études organisées par DEI-France en 2003 et 2004

celle de novembre 2003 (rapporteur Frédéric Jésus) consacrée aux responsabilités parentales  
l'autre de novembre 2004 (rapporteur Laurent Ott) consacrée à « Une ville à la hauteur des enfants »

## Annexe 1 : L'avis de DEI-France sur le passage devant le Comité des experts de l'ONU



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL DNI  
DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL DEI  
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL DCI

Paris, le 2 juin 2004

### **Droits des enfants en France : une volée de bois vert, tout en diplomatie!**

Le mercredi 2 juin 2004, les pouvoirs publics français ont été amenés à soutenir au Palais Wilson de Genève, devant le Comité des Droits de l'enfant de l'ONU, sous l'autorité de M. J. Doep, son président (Pays Bas), le deuxième rapport de la France sur l'application de la Convention internationale des droits des enfants du 20 novembre 1989.

La délégation française conduite le matin par Mme Roig, ministre de l'enfance et de la famille et forte d'une dizaine de fonctionnaires, a dû répondre durant toute la journée aux très nombreuses interrogations des experts sur la manière dont la France respecte ses engagements internationaux concernant les enfants.

DEI-France présent au banc des ONG à travers une importante délégation pour assister à cette audition se réjouit de ce que le Comité des experts de l'ONU ait pris en compte les interpellations développées le 6 février 2004 lors de la pré-session le plus souvent en commun avec Mme Claire Brisset, Défenseur des Enfants également présente.

DEI-France constate que les rapporteurs - Mrs. Kotrane (Tunisie) et Citarella (Italie) - et les membres du Comité des Experts ont certes salué les aspects positifs de la politique menée en France ; spécialement ils ont relevé en de nombreuses occasions l'impact du travail développé depuis 2000 par le Défenseur des Enfants. Pour autant, ils n'ont pas manqué de développer en direction des pouvoirs publics français une salve de critiques argumentées notamment

- en jugeant peu lisible la politique de protection de l'enfance menée en France et en s'interrogeant sur les articulations entre l'Etat et les collectivités locales dans l'intérêt même des enfants
- en interpellant les pouvoirs publics français sur les efforts réels développés pour renforcer la santé scolaire, maillon faible de la protection de l'enfance
- en s'inquiétant de la pénalisation de politique suivie à l'égard des jeunes en difficulté sociale
- en se montrant préoccupés du projet d'agence de l'adoption annoncé par le Premier ministre quand l'adoption n'est pas un objectif pour satisfaire des adultes, mais un moyen au service des enfants privé de famille
- en regrettant que le droit de l'enfant à être entendu en justice ne soit pas inscrit dans notre droit

- en demandant des avancées réelles en faveur des enfants handicapés et en soulignant la carence de la psychiatrie infantile
- en revendiquant une application directe de la CIDE devant les juridictions françaises
- etc.

Sur l'ensemble de cette audition, plusieurs des experts sont apparus très préoccupés sur le sort réservé aux enfants étrangers arrivant isolés à nos frontières fréquemment refoulé sans garantie quant à leur possibilité de demander le droit d'asile ou sans pouvoir accéder à une protection sociale pour ceux qui pénètrent sur le territoire national. Le Comité a exprimé le souhait qu'un titre de séjour provisoire soit donné aux mineurs isolés étrangers pris en charge par les services sociaux

De même le Comité à travers plusieurs de ses membres et son président a fortement interpellé la délégation française sur les discriminations qui se développent en France :

- il met en cause le sort réservé aux enfants des DOM et TOM
- il voit dans la loi de mars 2004 concernant le port de signes religieux ostensibles dans les établissements scolaires une atteinte à l'article 14 de la CIDE et au final le rejet des jeunes filles portant le voile vers l'enfermement familial ou des structures religieuses, son souci étant que les jeunes filles qui persisteraient ne soient pas privées du droit d'accéder à l'éducation.

Constatant que nombre de leurs recommandations avancées en 1994 après le premier rapport de France n'ont pas été suivies d'effet, les Experts souhaitent recevoir des garanties sur le souci de la France de mieux respecter la Convention dans sa lettre et son esprit. Ils proposent notamment que se concrétise la création de Délégations parlementaires aux droits des enfants aujourd'hui paralysées au Sénat et que le « 20 novembre, jour des droits de l'enfant » redevienne un temps de dialogue entre les pouvoirs publics et les associations

Si incontestablement le sort des enfants en France est bien meilleur à ce qu'il peut être dans nombre de pays, il est regrettable que les pouvoirs publics aient présentés par écrit et oralement un tableau quasiment idyllique de la situation française gommant les difficultés auxquelles est confronté notre pays et privant souvent les experts des données statistiques qui leur auraient été utiles

Les Recommandations du Comité des Experts à la France seront rendues publiques samedi 5 juin. Elles ne manqueront pas d'être sévères. DEI-France qui dans son rapport annuel avait marqué les limites de la politique suivie en France et appelé à reprendre réellement en compte les droits des enfants n'en sera pas surpris.

DEI-France souhaite que les pouvoirs publics français prennent rapidement l'initiative d'un temps de réflexion commun avec les ONG pour étudier à quelles conditions il est possible de les mettre en œuvre au plus tôt dans l'intérêt des enfants de France et de l'image de notre pays.



## Examen du 2<sup>o</sup> Rapport de la France Note générale : 12 sur 20

*Souvent trop général et ne résistant pas au jeu de la langue de bois. Largement en retrait par rapport aux interpellations orales et aux propos de couloirs (ex. la loi sur le voile). Quelques erreurs factuelles. Des Recommandations souvent très générales qui auraient pu s'appliquer à n'importe quel pays et qui relèvent de l'incantation quand le Comité s'interdit d'identifier des stratégies possibles. Un peu surannées parfois (les toxicomanies, le mythe de l'Etat central et de la dénonciation de la décentralisation), ces critiques manquent fréquemment de précisions et de vigueur affaiblissant ainsi sur de nombreux points le relais qui est indispensable aux associations françaises (ex. le statut des enfants étrangers). Pour autant on y trouve des critiques « positives (comme sur l'accouchement sous « X » et l'accès aux origines).  
Pourra largement faire mieux ... en 2007! Le Comité disposait en effet du matériel fourni par DEI -France et le Défenseur des Enfants.*

### LE COMMENTAIRE DE DEI-FRANCE

1. Le Comité aurait pu noter ici que la France a déposé son rapport avec un retard conséquent que rien ne saurait justifier ; il relève quand même dans le point 2 le retard pour répondre aux questions complémentaires. On verra (point 63) que le Comité ne mâche pas ses mots au final pour dire ce qu'il pense de ces retards et pour poser de nouvelles exigences à la France

#### A. Introduction

2. *Tout en se réjouissant officiellement de la présence le 2 juin 2004 d'une délégation de haut niveau, ministre de l'enfance et de la famille en tête, en aparté, les membres du Comité ne cachaient pas ne pas apprécier que la ministre s'éclipse avant même la fin de la matinée. Ce départ très rapide a été ressenti comme un manque d'intérêt du Gouvernement français. Diplomatie quand tu nous tiens !*

*Le « dialogue franc » illustre bien la langue de bois de nombre de réponses fournies au Comité.*

### LES OBSERVATIONS DU COMITE

1. Le Comité a examiné le deuxième rapport périodique de la France (CRC/C/65/Add.26), à ses 967 et 968 séances (voir CRC/C/SR.967 et 968), tenues le 2 juin 2004, et a adopté à la 971 séance, tenue le 4 juin 2004, les observations finales ci-après.

#### A. Introduction

2. Le Comité accueille avec satisfaction la présentation du deuxième rapport périodique de l'État partie, qui a été établi conformément aux directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques (CRC/C/58), mais regrette que ce rapport ne contienne pas d'informations sur les départements et territoires d'outre-mer. Le Comité accueille avec intérêt les réponses écrites à sa liste des points à traiter (CRC/C/Q/FRA/2) qui, malgré leur présentation tardive, lui ont permis de se faire une idée plus précise de la situation des enfants dans l'État partie.

*La remarque sur l'absence d'informations relatives au sort des enfants dans les DOM-TOM ne doit pas être négligée. Déjà le 2 février 2004, lors de l'audition des organisations non gouvernementales le Comité s'était étonné auprès de la Défenseure des enfants et de DEI-France du silence du gouvernement comme ci ces régions n'étaient pas la France ! Claire Brisset en admettant la justesse de la remarque faisait observer qu'elle se rendait régulièrement dans un DOM ou un TOM et qu'elle en traitait dans ses rapports.*

## **B. Mesures de suivi et progrès accomplis par l'Etat partie**

*3 – Effectivement on doit se réjouir de ce que la France ait ratifié ces deux protocoles, sachant même qu'elle a été largement porteuse du protocole sur l'engagement des enfants dans les conflits armés.*

*Le Comité salue l'adoption de nombreux textes législatifs adoptés depuis quelques années qui s'ils ne se réfèrent pas tous à la CIDE du moins sont porteurs des valeurs et réponses contenues dans la Convention.*

*Il va parfois vite en besogne quand il tient pour acquis certains textes comme la création de délégations parlementaires aux droits des enfants. Les élus comme D. Paillé qui s'évertuent à concrétiser ce projet seront surpris.*

Il note en outre avec satisfaction la participation d'une délégation de haut niveau et se félicite du dialogue franc qui s'est instauré ainsi que des réponses fournies par les membres de la délégation aux nombreuses questions posées.

## **B. Mesures de suivi mises en œuvre et progrès accomplis par l'État partie GE.04-42429 (F) 230804 240804**

3. Le Comité se félicite que l'État partie ait ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ainsi que la

Convention n° 182 de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination. Le Comité note avec satisfaction les faits nouveaux positifs concernant la mise en œuvre de la Convention, tels que:

a) L'adoption ces dernières années de nombreux textes législatifs et réglementaires par l'État partie, en particulier :

– Les dispositions de la loi du 17 juin 1998, relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs;

– Les mesures prises comme suite à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1998 de la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale faite à La Haye, le 29 mai 1993

(loi n° 98-147 du 7 mars 1998) et la loi connexe du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale;

– La loi du 30 juin 2000 relative à la prestation compensatoire en matière de divorce;

– La loi du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants, supprimant les discriminations successorales subies par les enfants naturels adultérins;

– La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale;

- La loi du 4 mars 2002 relative au nom de famille;
- La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance;

b) Les mesures prises comme suite aux recommandations du Comité, en particulier l'institution d'un «défenseur des enfants» (loi du 6 mars 2000), l'institution de la Commission d'enquête sur l'état des droits de l'enfant en France et des délégations parlementaires aux droits de l'enfant (loi du 13 février 2003), ainsi que l'institution d'un observatoire national de l'enfance en danger (loi du 2 janvier 2004).

## **C – Principaux sujets de préoccupation et Recommandations**

### **1 – Mesures d'application générales**

4 *Le Comité croit bon de rappeler l'intérêt qu'il attache à ses propres Recommandations.*

*Comme nous l'y invitons le Comité des experts exerce un droit de suite sur les Recommandations avancées en 1994 – voir JDJ n° -*

*Force est d'observer qu'elles n'ont guère été suivies d'effets, preuve de l'intérêt porté par les gouvernements français successifs à ces recommandations ... en violation de la CIDE. Le Comité les réitère.*

*A l'égard de la France comme d'autres pays il demande que la réserve et les deux déclarations interprétatives soient confirmées sachant que la loi Présomption innocence a vidé de son sens la déclaration interprétative sur les recours à l'encontre des décisions de cours d'assises de mineurs. Un droit d'appel est désormais offert par-delà le recours en cassation.*

*Le Comité croit bon de rappeler un fondamental à la France : l'enfant est un sujet de droit et il serait opportun d'avoir présent à l'esprit cette donnée fondamentale dans tous les programmes publics.*

5 *Il demande qu'elles soient suivies d'effets ainsi que les nouvelles !*

## **C. Principaux sujets de préoccupation et recommandations**

### **1. Mesures d'application générales**

#### **Les précédentes recommandations du Comité**

4. Le Comité regrette que certaines des préoccupations et recommandations (CRC/C/15/Add.20) qu'il avait faites lors de l'examen du rapport initial de l'État partie (CRC/C/3/Add.15) n'aient pas été suffisamment prises en considération, en particulier celles qui figurent aux paragraphes 11, 17 (concernant la réserve à l'article 30); aux paragraphes 13, 19 et 20 (disparités entre les régions); au paragraphe 14 (droit de l'enfant de connaître ses origines); au paragraphe 22 (âge minimum requis pour contracter mariage); au paragraphe 23 (sur l'expression et la prise en considération des opinions de l'enfant); au paragraphe 24 (prévention des violences à l'égard des enfants); au paragraphe 26 (justice pour mineurs); au paragraphe 27 (enfants qui n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire). Le Comité fait observer que ces préoccupations et recommandations sont réitérées dans le présent document CRC/C/15/Add.240 page 3

5. Le Comité demande instamment à l'État partie de ne rien négliger pour donner suite aux recommandations formulées dans les observations finales adoptées à l'issue de l'examen du rapport initial qui n'ont pas encore été appliquées ainsi qu'aux préoccupations exprimées dans les présentes observations finales relatives au deuxième rapport périodique. Le Comité invite aussi instamment l'État partie à incorporer la notion de l'enfant sujet de droits dans l'ensemble de ses politiques, programmes et projets et l'invite de nouveau à retirer sa réserve et ses deux déclarations.

## La législation

6 Le Comité donne acte à la France de ce que son travail d'adaptation législatif est en bonne voie ... sous réserve des recommandations 1994 non prises en compte. Sous-entendu la question n'est plus celle de la loi, mais de sa mise en œuvre. Il pointe cependant au point 7 la nécessité d'adapter la législation sur la bioéthique semblant ne pas prendre en compte les lois de 1994 et de 2004 !

7 Le Comité décline les conditions d'une mise en œuvre de la CIDE : formation, mécanismes de surveillance ajoutant incidemment la nécessité d'« affecter les ressources nécessaires ». La formule est creuse et cette préoccupation aurait méritée d'être précisée.

*De la même manière, on est surpris de voir traiter aussi légèrement la question de l'application directe des dispositions de la Convention. Le Comité semble avoir fait son deuil d'une évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation ou d'une loi interprétative comme le suggérait en 2000 le rapport de la Commission Fabius. On renvoie sur un rapport à fournir. Le classique dégagement en commission !*

### **La mise en œuvre, la coordination, l'évaluation et le plan national**

8 Le Comité pose une question essentielle : qui fait quoi en France en direction des enfants et de la prise en compte de leurs droits ? La multiplication des intervenants publics et privés est certes une richesse, mais l'absence de coordination nationale ou locale apparaît préoccupante. Il y voit des sources de disparités. En quelques mots est ainsi posée la question de l'articulation des responsabilités publiques et privées, mais aussi celle de la décentralisation. On sait que la France est venue très tard à la décentralisation des responsabilités ou à la déconcentration des pouvoirs. On regrettera que le Comité se contente d'une interpellation sans suggérer, à l'expérience d'autres pays, des réponses garantes de la prise en compte des droits des personnes par-delà la politique locale menée. Il aurait pu énoncer en quoi et comment un Etat central peut être garant de ces droits fondamentaux !

## La législation

6. Le Comité prend note du rôle consultatif de la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans l'harmonisation de la législation avec la Convention, ainsi que du rôle actif des organisations non gouvernementales à cet égard. Le Comité se félicite aussi du processus de réforme législative concernant les droits de l'enfant.

7. Le Comité demande instamment à l'Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à la mise en œuvre de toute la législation liée à la Convention, en veillant à répondre aux besoins en matière de formation, à mettre en place des mécanismes de surveillance et à affecter les ressources nécessaires. Il encourage aussi l'Etat partie à poursuivre ses efforts en vue d'adopter une législation dans le domaine de la bioéthique. Il lui demande de fournir dans son prochain rapport des informations sur l'applicabilité directe de la Convention.

### **La mise en œuvre, la coordination, l'évaluation et le Plan national**

8. Le Comité prend note de la multitude des acteurs participant à la mise en œuvre de la Convention mais il est préoccupé, comme l'a relevé aussi l'Etat partie, de l'absence de coordination entre eux. En particulier, le Comité est préoccupé de ce que les responsabilités accrues des départements, s'ajoutant à une coordination inadéquate, puissent se traduire par des chevauchements et des disparités importantes dans la mise en œuvre de la Convention. Il est à craindre aussi qu'il soit difficile de déterminer quel est l'organisme compétent responsable de questions particulières. Compte tenu de l'article 2 de la Convention, le Comité est également préoccupé par le fait que le rapport de l'Etat partie ne mentionne que brièvement les départements et territoires d'outre-mer.

9 *La réponse consistant à instaurer un organisme de coordination « de la mise en œuvre de la CIDE entre l'échelon national et les départements » est certes intéressante et peut être utile, mais apparaît bien limitée au regard de l'objectif identifié. C'est en quelque sorte une superstructure spécifique à la CIDE qui est proposée. On s'en contenterait déjà. Avec l'ONED sur l'enfance maltraitée (loi de 2004), on voit bien des organismes d'études et de recherches, mais difficilement un dispositif gestionnaire. On sait que dans le dispositif actuel un ministère – l'enfance et la famille – sinon deux avec celui des affaires étrangères, sont garants de l'application de la CIDE. A juste titre les experts pointent la limite de la décentralisation des pouvoirs. On relèvera que les experts ne s'attachent qu'à l'application de la CIDE en France et dans les DOM-TOM négligeant qu'en souscrivant aux termes de la CIDE, la France s'est engagée à l'égard des autres Etats membres.*

#### **L'allocation des ressources**

10 *Indéniablement le Comité explique que la France pouvait faire mieux depuis 1994 en direction des populations les plus fragiles. Il pointe avec raison les limites du logement social. L'un des droits majeurs des enfants est bien d'avoir un toit décent.*

11 *Il ne peut donc que se répéter en invitant la France à faire plus et mieux dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels des enfants !*

#### **La collecte des données**

12 *Sur le constat le Comité rejoint une nouvelle fois DEI qui déplorait la pauvreté du dispositif de recueil de données. Comment mener une politique sinon à la sensibilité si on ne dispose pas de données fiables et partagées. L'exemple majeur est ce qui se joue sur la sécurité, mais sur la maltraitance,*

9. Le Comité invite instamment l'Etat partie à instituer un organisme chargé de la coordination globale de la mise en œuvre de la Convention entre l'échelon national et celui des départements, y compris les départements et territoires d'outre-mer, en vue de limiter et si possible d'éliminer toute possibilité de disparité ou de discrimination dans la mise en œuvre de la Convention. L'Etat partie devrait faire en sorte que cet organisme dispose de ressources humaines et financières suffisantes et d'un mandat adéquat et bien défini pour s'acquitter efficacement de sa tâche.

#### **L'allocation des ressources**

10. Le Comité accueille favorablement, en particulier, les mesures prises pour harmoniser l'allocation de l'assistance sociale. Il reste néanmoins préoccupé, comme il l'a noté dans ses conclusions précédentes (CRC/C/15/Add.20, par. 13), par l'insuffisance des mesures prises pour améliorer la situation des groupes les plus vulnérables de la société et défendre leurs droits économiques et sociaux, s'agissant en particulier du logement des familles pauvres, par exemple les familles d'immigrants.

11. Le Comité renouvelle la recommandation qu'il avait faite à l'Etat partie d'accorder une attention particulière à la pleine mise en œuvre de l'article 4 de la Convention en définissant l'ordre de priorité des allocations budgétaires de façon à assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels des enfants, en particulier ceux appartenant à des groupes marginalisés et économiquement défavorisés, «au maximum de ses ressources disponibles».

#### **La collecte de données**

12. Le Comité déplore la réticence manifestée par l'Etat partie à recueillir des données ventilées dans tous les domaines dont traite la Convention sur tout le territoire placé sous sa juridiction. Ces données sont essentielles pour surveiller et mesurer les progrès accomplis et

le handicap, etc. on retrouve le même problème.

13 Là encore, la réponse du Comité est très institutionnelle : un organisme collectant les données sur tout ce qui touche à la Convention ! Il aurait certainement été plus intéressant de typer une démarche pour disposer champ par champ d'une information fiable et partagée ; il eut été utile aussi de s'attacher aux conditions dans lesquelles cette information doit être restituée à l'opinion et aux décideurs.

#### **La formation et la diffusion de la CIDE**

14 On sera surpris de ce que le Comité « accueille favorablement les informations fournies dans le rapport sur la diffusion de la CIDE » quand on sait que cette information est objectivement au point mort depuis quelques années. C'est donc un euphémisme que de relever que l'esprit de « la CIDE n'est peut être pas suffisamment connu et compris par tous les professionnels » ! D'autant qu'en fait nombre d'enfants connaissent l'esprit de la CIDE, mais souhaiteraient en savoir plus sur ce traité. En revanche, il est vrai que les professionnels ne s'en souviennent guère ! Les juristes eux-mêmes l'ignorent, a fortiori les politiques – à de rares exceptions - comme l'ont démontré les débats sur le voile islamique.

15 On est ici dans la pétition de principe, ces efforts étant arrêtés depuis longtemps. Le Comité ne peut pas ne pas feindre l'ignorance en prêchant pour être suivi ! On nage dans le langage diplomatique.

## **2 - Définition de l'enfant**

16 En 1990, le ministère Nallet avait avancé un projet de loi préconisant un âge sous lequel aucune condamnation pénale n'était possible à l'encontre d'un enfant. Le seuil était fixé à 10 ans. La loi Perben I de 2002 n'est pas allée, c'est le moins qu'on puisse dire, dans ce sens puisqu'à 10 ans des sanctions éducatives sont désormais possibles sachant qu'autour de 7-8 ans des mesures éducatives sont ouvertes à l'égard de l'enfant déclaré coupable. Le discernement s'acquiert tôt en France ! Le Comité rappelle combien il avait été choqué en 1994 par les âges différenciés pour les garçons et les filles d'accéder au mariage. On sait que dans l'intérêt des filles et le combat contre les

évaluer l'effet des politiques concernant les enfants.

13. Le Comité invite instamment l'Etat partie à instituer un registre centralisé pour la collecte de données et à mettre en place un système de collecte exhaustive de données portant sur tous les domaines dont traite la Convention. Ce système devrait englober tous les enfants de moins de 18 ans, une attention particulière étant accordée aux plus vulnérables. Ces informations devraient porter également sur les départements et territoires d'outre-mer.

#### **La formation/la diffusion de la Convention**

14. Le Comité accueille favorablement les informations fournies dans le rapport sur la diffusion de la Convention et les mesures prises par les divers ministères pour la faire connaître. Il est toutefois d'avis que l'esprit de la Convention n'est peut-être pas suffisamment connu et compris par tous les professionnels travaillant avec et pour les enfants.

15. Le Comité encourage l'Etat partie à poursuivre ses efforts en vue de dispenser autant que de besoin une formation et/ou une information adéquate et systématique concernant les droits de l'enfant aux groupes professionnels qui travaillent avec et pour les enfants, tels que les responsables de l'application de la loi, les parlementaires, les juges, les avocats, les professionnels de la santé, les enseignants et les directeurs d'école, entre autres.

## **2. Définition de l'enfant**

16. Le Comité est préoccupé par le fait que l'Etat partie n'a pas établi d'âge minimum de la responsabilité pénale malgré la disposition expresse qui figure au paragraphe 3 a) de l'article 40 de la Convention. Le Comité réaffirme aussi sa préoccupation devant le fait que la législation nationale fixe un âge minimum du mariage différent pour les filles (15 ans) et pour les garçons (18 ans). Outre la discrimination fondée sur le sexe qu'elle établit et les conséquences qu'elle peut avoir sur la survie et le développement des jeunes filles, cette législation rend plus difficile la lutte contre les mariages forcés et au-dessous duquel un enfant

*mariages forcés le législateur français envisage de reculer l'âge du mariage pour les filles à 18 ans comme pour les garçons*

*17 S'agissant de l'âge minima pour la responsabilité pénale les pouvoirs publics semblent enkystés par le débat sur rajeunissement de délinquance !*

*S'agissant du mariage, les préconisations avancées vont dans le sens de ce que la France débat actuellement.*

### **3 – Principes généraux**

#### **18, 19 et 20 La non-discrimination**

*Le Comité donne acte au gouvernement de son projet de Haute autorité et dans le même temps demande de revoir (une nouvelle fois) sa législation) pour accentuer la lutte contre toutes les formes de discrimination. On regrettera que le Comité soit resté dans ce flou sur ce qui le préoccupe dans la situation française. Le sujet est délicat, mais la langue de bois n'a jamais fait progressé les débats !*

*En revanche, il lui demande des comptes précis sur les suites de la Déclaration et du Programme d'action de Durban.*

17. Le Comité recommande à l'État partie d'établir un âge minimum de la responsabilité pénale qui soit acceptable au plan international soit réputé ne pas avoir la capacité d'enfreindre le droit pénal. Il recommande en outre à l'État partie d'envisager de réexaminer l'âge minimum du mariage pour relever celui des filles de telle sorte qu'il soit le même que celui des garçons, créant ainsi des conditions favorables à la lutte contre les mariages forcés et garantissant dans toute la mesure possible le développement de l'enfant.

#### **3. Principes généraux**

La non-discrimination

18. Le Comité accueille favorablement le projet d'instituer en 2004 une autorité indépendante chargée de prévenir et de combattre toutes les formes de discrimination. Il est toutefois préoccupé de ce que la discrimination persiste – en particulier dans le domaine des droits économiques et sociaux – entravant ainsi l'intégration sociale, surtout en ce qui concerne les enfants qui résident dans les départements et territoires d'outre-mer, les enfants étrangers et sans papiers et les enfants nés hors mariage, et craint que, dans la pratique, la discrimination fondée sur l'origine, la couleur, la religion, le nom ou d'autres conditions ne persiste dans certains domaines.

19. Le Comité réaffirme ses précédentes préoccupations et recommandations et recommande à l'État partie d'examiner sa législation en vigueur en vue de la rendre conforme à la Convention et de veiller à la mise en œuvre effective de celle-ci, notamment en prenant les mesures nécessaires pour prévenir et combattre la persistance d'une pratique discriminatoire fondée sur l'origine, la couleur, la religion, ou toute autre condition. Le Comité recommande en outre à l'État partie d'accélérer la procédure législative visant à éliminer de la loi toute terminologie discriminatoire.

20. Le Comité demande que figurent dans le prochain rapport périodique des informations précises sur les mesures et programmes concernant la Convention que l'État partie aura élaborés pour donner suite à la Déclaration et au Programme d'action de Durban adoptés à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, compte tenu de l'observation générale n 1 du Comité concernant le paragraphe 1 de l'article 29 de la Convention (buts de l'éducation).

## **Le respect des opinions de l'enfant**

**21** *Là encore le Comité fait part de ses préoccupations. Il relève des incohérences dans notre législation alors qu'il aurait du insister sur les effets trompe l'œil comme le vrai faux droit des enfants d'être entendu en justice dans les affaires qui les concernent ! Il s'attache au critère du discernement qui en vaut bien d'autres comme les seuils d'âge sachant que la CIDE elle-même ne dit pas que tous les enfants doivent être entendus.*

*Le Comité se dit en outre préoccupé par la vente des enfants, la prostitution et la pornographie en insistant sur le fait que les enfants ne seraient pas en mesure de s'exprimer. Ce sujet fondamental est abordé semble-t-il par le petit bout de la lorgnette. L'exploitation des enfants ne pose pas que la question de l'audition. Le Comité aurait du nous semble-t-il souligner les importants efforts développés depuis 1995, quitte à en marquer les limites, pour qu'un deuxième souffle soit recherché.*

**22** *C'est bien d'une manière ampoulée que le Comité recommande que le droit d'expression des enfants soit reconnu dans la famille, à l'école et dans la cité alors qu'aujourd'hui on n'est, comme le relève DEI-France, que dans une simple possibilité qui dépend du bon vouloir des adultes. On se réjouira cependant que le Comité ne se contente d'appeler à une adaptation législative mais exige une information des enfants sur ces droits d'expression.*

*Il aurait du affirmer que le droit de s'exprimer devant son juge est un droit de l'homme fondamental qui doit être respecté pour les enfants !*

*On relèvera le silence sur le droit de s'associer qui est somme toute l'expression collective de la parole. Le Comité aurait pu rappeler que le centenaire de la loi de 1901 avait été une occasion ratée par les pouvoirs publics révélatrice d'un état d'esprit !*

*On partagera le souci de développer une pédagogie auprès de ceux qui peuvent contribuer à faciliter l'expression des enfants – parents, professionnels dont enseignants et*

*bien sûr acteurs judiciaires. Il est bien certain que si ces adultes ont peur de la parole de l'enfant, ils ne la libéreront pas facilement !*

## **Le respect des opinions de l'enfant**

21. Le Comité salue l'action législative menée par l'État partie pour renforcer le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toutes questions l'intéressant et la voir dûment prise en considération. Il demeure cependant préoccupé par les incohérences de la législation et par le fait que dans la pratique, l'interprétation de la législation et la définition de l'enfant «capable de discernement» laissent le champ à la possibilité de dénier à un enfant ce droit ou de le conditionner à la propre demande de l'enfant, ce qui risque d'entraîner une discrimination. En outre, le Comité est préoccupé par la conclusion du Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants selon laquelle, dans la pratique, la plupart des juges ne sont guère enclins à entendre les enfants, ce qui s'est traduit dans le passé par des carences de la justice à l'égard des enfants victimes de sévices sexuels (E/CN.4/2004/9/Add.1, par. 85 et 89).

22. Le Comité recommande à l'État partie de réexaminer sa législation en vue d'en éliminer les incohérences relatives au respect des opinions de l'enfant. Il l'invite en outre à continuer à promouvoir le respect des opinions de l'enfant au sein de la famille, à l'école, dans les institutions ainsi que dans le cadre des procédures judiciaires administratives, et à faciliter la participation de l'enfant pour toutes questions l'intéressant, conformément à l'article 12 de la Convention, en tant que droit dont l'enfant est informé et non à titre de simple possibilité. Il encourage en outre l'État partie à donner aux parents, aux enseignants, aux fonctionnaires, aux membres du corps judiciaire, aux enfants eux-mêmes et à la société dans son ensemble des informations à caractère pédagogique sur cette question en vue de créer et d'entretenir un environnement dans lequel les enfants puissent librement exprimer leurs opinions, et où ces opinions soient dûment prises en considération.

#### 4 – Droits et liberté civils

##### L'enregistrement des naissances

23 *Le Comité reprend la préoccupation exprimée en commun et fortement par la Défenseure des Enfants et par DEI-France sur les limites de la loi du 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines, « vrai-faux droit » d'accéder aux informations le concernant. La condamnation de l'accouchement sur « X » qui persiste est explicite et ferme. On ne peut que s'en réjouir.*

24 – *Tout logiquement le Comité s'aligne sur nos préconisations pour répondre à ce dysfonctionnement au regard de la Convention. Il rajoute que l'état-civil en Guyane le préoccupe, pointant précisément pourquoi il était surpris de trouvé peu d'information, sur les DOM-TOM quand il avait été interpellé sur des dérapages.*

##### La liberté de religion

25 *Les débats tant au moment de l'audition des ONG que de la Délégation française avaient porté très longuement sur la loi sur le port des insignes religieux dans les établissements scolaires. On ne sera donc pas surpris que le Comité s'y attache. Saluant les grands principes constitutionnels –J. Doep en février brandissait la Constitution ! -, le Comité s'inquiète de ce que la loi du 15 mars 2004 sanctionne des enfants – au mépris de leur intérêt supérieur - en les excluant du dispositif scolaire : c'est moins la liberté d'expression religieuse qu'avance le Comité que le droit à l'éducation.*

#### 4. Droits et liberté civils

##### L'enregistrement des naissances

23. Le Comité prend acte de la loi relative à l'accès à ses origines, adoptée le 22 janvier 2002. Il reste cependant préoccupé par le fait que les droits énumérés à l'article 7 de la Convention puissent ne pas être pleinement respectés par l'État partie et que le droit pour la mère de dissimuler son identité si elle le souhaite n'est pas conforme aux dispositions de la Convention. En outre, le Comité est préoccupé par le faible taux d'enregistrement des naissances en Guyane française.

24. Le Comité recommande à l'État partie de prendre toutes les mesures voulues pour assurer la pleine application des dispositions de l'article 7, en particulier le droit de l'enfant à connaître dans la mesure du possible ses parents, eu égard aux principes de la non-discrimination (art. 2) et de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3). Il invite aussi l'État partie à continuer d'intensifier ses efforts pour corriger la situation en matière d'enregistrement des naissances en Guyane française.

##### La liberté de religion

25. Le Comité constate que la Constitution garantit la liberté de religion et que la loi de 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une religion. Le Comité reconnaît également l'importance que l'État partie accorde à l'école publique laïque. Toutefois, compte tenu des articles 14 et 29 de la Convention, le Comité est préoccupé par les allégations faisant état d'une montée de la nouvelle loi (n 2004-228 du 15 mars 2004) relative au port de signes et de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles publiques n'aillent à l'encontre du but recherché en négligeant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit de l'enfant à l'éducation, et ne permette pas d'obtenir les résultats escomptés. Le Comité note avec satisfaction que les dispositions de cette loi doivent faire l'objet d'une évaluation un an après son entrée en vigueur discrimination, notamment de la discrimination fondée sur la religion. Le Comité craint aussi que

26 Tout logiquement le Comité attend beaucoup de l'évaluation qui doit être opérée d'ici un an de l'application de cette nouvelle loi. Il entend que les enfants ne soient pas les victimes d'enjeux qui les dépassent. Il appelle à des compromis locaux impliquant pourquoi pas les jeunes eux-mêmes. Il souhaite que la démarche de médiation promue par la loi se décline réellement.

*D'évidence, dans un langage très feutré, le Comité incline à penser que cette législation ne s'imposait pas. On peut penser au regard des échanges du 6 juin que ce n'est pas tant la situation française que la donne internationale qui préoccupait les experts.*

### **L'accès à l'information**

27-28 *Recommandation de principe sur la protection des enfants devant les sollicitations des documents à caractère pornographique et autres sujets dangereux.*

*Le Comité est ici un peu court. Il aurait pu saluer les efforts développés par plusieurs média pour offrir une information de qualité en direction des plus jeunes et avancer quelques idées pour renforcer cet effort.*

### **La torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

29-30 *A juste titre le Comité épingle la France sur l'absence d'informations sur le sort des enfants privés de liberté !*

*On sait – et le Comité en avait été informé – que les préoccupations ne manquent pas sur ce sujet qu'il s'agissent des prisons classiques, des centres de rétention administratives et tout simplement de ces nouveaux Centre éducatifs fermés censés être éducatifs et qui pourtant se transforment en centre de détention. Qu'est ce que cette détention qui n'ose pas porter son nom ?*

*Le Comité est donc en fait très « gentil » pour la France.*

26. Le Comité recommande à l'État partie, lorsqu'il évaluera les effets de cette loi, de retenir la jouissance des droits de l'enfant tels qu'ils sont consacrés par la Convention comme critère déterminant du processus d'évaluation et aussi d'examiner d'autres moyens, notamment la médiation, d'assurer la laïcité des écoles publiques tout en garantissant que les droits individuels ne soient pas bafoués et que les enfants ne soient pas exclus ni défavorisés à l'école et dans d'autres milieux par suite de telles dispositions législatives. Peut-être serait-il préférable que les écoles publiques fixent elles-mêmes leurs normes vestimentaires, en encourageant la participation des enfants. Le Comité recommande en outre à l'État partie de continuer de suivre de près la situation des filles exclues des écoles par suite de la nouvelle loi et de s'assurer qu'elles jouissent du droit à l'éducation.

### **L'accès à l'information**

27. Le Comité est préoccupé par l'absence de lois ou de directives appropriées concernant la vente ou l'accessibilité de CD-ROM, cassettes et jeux vidéos, et de publications pornographiques facilitant le contact des enfants avec des informations et matériels qui peuvent être préjudiciables à leur bien-être.

28. Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures nécessaires, d'ordre juridique notamment, pour protéger les enfants des effets néfastes de la violence et de la pornographie véhiculées en particulier par les médias écrits, électroniques et audiovisuels.

### **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

## **5 - Milieu familial et protection de remplacement**

### **La réunification familiale**

*31-32 La durée des procédures de regroupement familiales pour les réfugiés inquiète le Comité. Là encore le Comité « fait le service minimum » dans la critique.*

### **L'adoption**

*33-34 Le Comité pointe à juste titre de l'interrogation sur l'adoption transnationale ou d'enfants venant de la Polynésie, difficultés connues de longue date.*

*Le Comité aurait pu rappeler que l'adoption doit d'abord répondre au souci d'un enfant sans famille ! Le projet d'une agence de d'adoption ne répond pas aux préoccupations des enfants sans famille.*

*35 Ses préconisations restent très classiques et générales sachant que le droit français est plutôt conforme au droit international.*

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.

## **5. Milieu familial et protection de remplacement**

### **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.

### **L'adoption**

33. Le Comité note que la majorité des adoptions internationales sont réalisées avec des pays d'origine qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye de 1993 et s'inquiète du pourcentage élevé d'adoptions internationales qui ne sont pas réalisées par l'intermédiaire des organismes accrédités mais par l'entremise de particuliers.

34. Le Comité craint que la législation et la pratique concernant l'adoption nationale en Polynésie française ne soit pas en pleine conformité avec les dispositions de la Convention.

35. Eu égard à l'article 21 et aux autres dispositions connexes de la Convention, le Comité invite l'État partie:

a) À veiller à ce que la pratique soit conforme à la nouvelle législation dans le domaine de l'adoption;

b) À veiller à ce qu'un programme national et des instruments réglementaires subsidiaires nécessaires à la mise en œuvre de cette législation soient élaborés;

c) À veiller à ce que suffisamment des ressources humaines et autres soient affectées

à la mise en œuvre et au suivi effectifs de cette législation

d) À veiller à ce que les cas d'adoption internationale soient traités dans le plein respect des principes et dispositions de la Convention, en particulier l'article 21, et de la Convention de La Haye de 1993 ratifiée par la France;

e) À adopter une législation et une pratique relatives à l'adoption nationale en Polynésie française afin d'écartier les pratiques susceptibles de donner lieu à des abus et à veiller à faire respecter les droits de l'enfant.

### **La brutalité et la négligence**

36 *Sur le constat le Comité a raison de souligner que les efforts pour appliquer la loi du 17 juin 1998 restent insuffisants, mais il aurait pu saluer le positif : beaucoup a changé sur l'audition des enfants victimes de violences sexuelles ; il a raison de saluer la protection désormais acquise aux travailleurs sociaux et personnels médicaux qui signalent ; en revanche, il valorise démesurément la loi du 2 janvier 2004. C'est tellement vrai qu'après les affaires de l'été 2004 le gouvernement nous annonce une nouvelle loi sur la protection de l'enfance alors qu'il et l'auteur de celle du 2 janvier !*

37 *On approuvera la démarche visant à susciter des programmes d'action plus qu'une révision de la loi.*

### **Les châtimets corporels**

38-39 *L'idée intéressante sur ce point est de suggérer qu'un discours public plus fort soit tenu condamnant les châtimets corporels et d'inviter à une réflexion sur des sanctions disciplinaires positives dans la famille, l'école ou les établissements de soins. C'est un peu dans ce registre que la France s'est engagée avec la mesure de réparation tant à l'école que dans la justice.*

### **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 récidives 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 châtiments 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.

## 6 – Santé et bien être

### Les enfants handicapés

40 *Là encore un sujet sur lequel DEI-France attendait une interpellation forte du Comité des Droits de l'enfant. Son analyse résume bien la note : des efforts certes mais on se devait de faire bien mieux ! Les efforts récents sont inconstatables mais restent bien loin du compte quand par exemple 20 à 30 000 enfants porteurs de handicaps ne sont pas scolarisés. Et beaucoup ne sont pas aidés et accompagnés à la hauteur de ce qui s'impose.*

41 *Dans les préconisations, on retrouve avec intérêt la mesure majeure que nous avançons de développer un réel service scolaire de santé et un service social scolaire dans le secteur primaire. Comme le relève le Comité des Experts l'enjeu est majeur pour repérer au mieux et au plus tôt les enfants en difficulté ; de même faut-il veiller à ce que les enfants porteurs de handicap comme tous les enfants soient scolarisés sachant comme on l'a rappelé que l'on est loin du compte.*

*Le Comité a bien relevé que la question des personnels était essentielle quand au contraire dans notre pays l'éducation spécialisée régresse.*

*Comment ne pas approuver le souci de changer la représentation que trop ont encore des enfants porteurs de handicap.*

## 6. Santé et bien-être

### 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
- 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.

## La santé et les services médicaux

42 *Dans sa critique le Comité montre là encore ses limites décentralisatrices : pour lui décentralisation équivaut à inégalité. Certes mais la question n'est pas là : les prestations de base sont-elles servies ? Et de se prendre les pieds dans le tapis : la psychiatrie infantile n'est pas une compétence locale, mais d'Etat !*

43 *Les Recommandations sont courtes. Un dispositif d'allaitement maternel national ne semble pas être un enjeu national premier aujourd'hui !*

## La santé des adolescents

44 *Le Comité relève les principales carences de nos dispositifs notamment sur le plan de la psychiatrie. Il salue – à juste titre – la conférence de la famille consacrée à l'adolescence. Reste à voir les suites qui en ont découlé.*

## La santé et les services médicaux

42. Le Comité accueille avec intérêt les informations figurant dans le rapport de l'État partie à propos de la protection des mères, des nourrissons et des enfants d'âge scolaire. Il note cependant que cet aspect des soins de santé et services médicaux est placé sous la responsabilité des départements et, à cet égard, s'inquiète des inégalités qui peuvent exister entre les diverses régions. Le Comité est préoccupé, en particulier, par:

- a) La pénurie de services psychiatriques;
- b) L'accès «sous conditions» des migrants sans papiers aux soins de santé;
- c) L'absence d'organisme national chargé de promouvoir et d'encourager l'allaitement exclusivement maternel.

43. Le Comité recommande à l'État partie:

- a) D'intensifier ses efforts pour garantir la fourniture de ressources (humaines et financières) adéquates et durables, notamment en formant un nombre suffisant de professionnels de la santé, en versant des salaires corrects au personnel de santé et en développant les infrastructures sanitaires, en particulier dans les zones les plus défavorisées;
- b) De créer un mécanisme national de promotion de l'allaitement au sein, assurant notamment l'évaluation et la coordination.

## La santé des adolescents

44. Le Comité accueille avec satisfaction la Conférence de la famille centrée sur les adolescents qui se tiendra en juin 2004 ainsi que les mesures législatives et autres mesures de l'État partie, consistant par exemple à réduire l'usage du tabac, visant en particulier les enfants de moins de 16 ans. Il prend note de la préoccupation de l'État partie concernant le taux élevé de suicides, qui constitue la deuxième pourraient avoir accès sans le consentement de leurs parents quand leur intérêt supérieur l'exige. Le Comité recommande en outre la mise en place d'un programme de santé mentale et de services destinés aux adolescents qui comporte des services psychiatriques spécialisés.

*A mots trop feutrés le Comité recommande le renforcement des efforts en psychiatrie en direction des adolescents.*

45 *Dans ces Recommandations là encore très générales, le Comité insiste sur un point : la possibilité offerte aux adolescents d'avoir accès à des services médicaux sans l'accord parental. On sait que l'enfant peut déjà consulter sans accord parental ; il peut même loi de 2002, s'opposer à ce que ses parents accèdent à son dossier médical. Sur un sujet délicat le Comité est abrupt de recommander les soins aux enfants hors accord parental !*

46 – *Là encore la langue de bois fait office. Il faut traduire : le Comité s'inquiète de la montée de la grande pauvreté en France – comme dans tous les pays occidentaux – et constate que la fracture sociale ne se réduit pas. Il voit certains groupes comme les étrangers sanctionnés sur le terrain des allocations familiales.*

47 – *Les Recommandations sont logiques : un effort général s'impose – dont on ne dit pas les termes – et un effort spécifique en faveur des enfants de familles étrangères en situation irrégulière.*

cause de mortalité pour ce groupe d'âge, le nombre relativement élevé de grossesses d'adolescentes, l'insuffisance des services de santé mentale et le fait que les services de santé fournis ne correspondent pas toujours aux besoins des adolescents, réduisant ainsi leur désir de recourir aux services de santé primaires.

45. Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts en vue de promouvoir les politiques de santé des adolescents et de renforcer le programme d'éducation sanitaire en milieu scolaire. Il recommande en outre à l'État partie de prendre des mesures, y compris l'allocation de ressources humaines et financières suffisantes, pour évaluer l'efficacité des programmes d'éducation sanitaire, concernant en particulier la santé génésique, et de mettre en place des services de consultation, de soins et de réadaptation assurant le respect de la confidentialité et adaptés aux besoins des enfants.

#### **Le niveau de vie**

46. Le Comité, tout en notant que la responsabilité d'assurer les conditions de vie nécessaires à l'enfant incombe au premier chef aux parents, partage les préoccupations exprimées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels au sujet de la pauvreté croissante (E/C.12/1/Add.72). Le Comité craint qu'une telle situation ne compromette le développement physique, mental, spirituel, moral et social des enfants. Il est également préoccupé par l'existence de restrictions d'accès aux allocations familiales en ce qui concerne certains groupes d'enfants.

47. Le Comité encourage l'État partie à prendre des mesures pour aider les parents et autres personnes ayant la charge d'enfants en intensifiant l'action menée pour améliorer le niveau de vie de tous les enfants et en mettant en place des programmes d'assistance matérielle et de soutien conformément à l'article 27 de la Convention. Le versement des allocations familiales ne devrait pas être lié aux modalités de l'entrée de l'enfant sur le territoire français.

## 7 – Education, loisirs et activités culturelles

48 Outre le rappel des difficultés à répondre aux besoins des enfants handicapés, le Comité souligne le manque de participation des enfants dans l'univers scolaire rejoignant une critique majeure développée par DEI-France.

49 Comment ne pas adhérer aux objectifs fixés par le Comité même si on doit être plus prudent qu'il ne l'est dans le fait pour des enfants porteurs de handicap d'intégrer les dispositifs scolaires normaux. Il eut fallu indiquer : à condition de mobiliser l'accompagnement humain et matériel indispensable. Quant à souhaiter une plus grande participation des enfants dans l'univers scolaire il eut fallu là encore être plus précis et s'interroger sur l'échec ces textes – un décret et 4 circulaires – de janvier 1991 !

## 8 Mesures générales de protection

### Les mineurs isolés

50 Encore un sujet très sensible pour le Comité si l'on en croit les questions posées et les débats. A preuve la liste des critiques – toutes plus fondées les unes que les autres – retenues

*En se réjouissant de la désignation d'administrateurs ad hoc pour les enfants isolés le Comité néglige le fait que cette mesure vise à mieux refouler les enfants vers leur pays d'origine et que fort souvent ces administrateurs ad hoc n'ont pas le temps d'intervenir que déjà l'enfant a été reconduit ! Il souligne à juste titre qu'aucune zone de rétention spécifique n'a été prévue pour les mineurs qui cohabitent donc avec les majeurs.*

*Fondamentalement il s'interroge – et il a raison – sur l'absence de précautions sur l'accueil ménagé à l'enfant refoulé.*

*La diversité des pratiques dénoncées dans le rapport Etienne et par DEI-France dans ses rapports annuels l'interpelle.*

*Enfin, c'est un euphémisme de dire que la pratique des examens osseux lui paraît contestable au regard des limites de l'exercice.*

## 7. Éducation, loisirs et activités culturelles

48. Le Comité se félicite des efforts déployés par l'État partie pour assurer un enseignement obligatoire et gratuit jusqu'à l'âge de 16 ans ainsi que du fait que l'école est considérée comme un lieu d'intégration et d'égalité. Il déplore néanmoins que certaines écoles soient dites «sensibles» et qu'il n'y ait pas de participation significative des enfants au processus de prise de décisions dans les écoles. Il est préoccupé en outre par le fait que des milliers d'enfants handicapés sont privés de leur droit à l'éducation.

49. Le Comité invite instamment l'État partie, compte tenu de son Observation générale n° 1 sur les buts de l'éducation, à poursuivre ses efforts pour que tous les enfants jouissent du droit à l'éducation conformément aux articles 28 et 29 de la Convention, et pour que les enfants handicapés soient intégrés dans le système éducatif ordinaire conformément à l'article 3 de la Convention. Il encourage l'État partie à augmenter les dépenses publiques consacrées à l'enseignement obligatoire. L'État partie est par ailleurs encouragé à contribuer et à apporter son soutien à la participation des enfants au processus de prise de décisions concernant la vie de l'école.

## 8. Mesures spéciales de protection

### Les mineurs isolés

50. Le Comité note les efforts de l'État partie pour faire face à la situation des mineurs isolés en leur fournissant l'assistance d'un «administrateur ad hoc» faisant office de représentant légal au cours de leur maintien en zone d'attente. Cependant, le Comité note aussi que le nombre de mineurs dans cette situation augmente régulièrement et que l'application de la nouvelle législation continue de faire difficulté. Les mineurs isolés étrangers continuent d'être privés de leur liberté et d'être détenus en compagnie d'adultes. Le Comité est également préoccupé par le fait que les enfants isolés arrivant à l'aéroport peuvent être renvoyés dans le pays d'origine sans intervention judiciaire ni évaluation de leur situation familiale. Il est préoccupé en outre par l'absence d'instructions claires visant à coordonner et à faciliter l'accès de ces enfants aux services de base afin de protéger leurs droits. De surcroît, le processus de détermination de leur âge est susceptible de donner lieu à des erreurs pouvant conduire à

51 *Les Recommandations ne sont pas à hauteur. On aurait pu exiger un accueil spécifique et en décliner les caractéristiques, exiger que l'administrateur ad hoc puisse intervenir, harmoniser les réponses.*

*Le silence est fort sur la nouvelle loi restreignant l'accès à la nationalité dont il aurait fallu déduire que s'impose des instructions visant à régulariser au moins provisoirement avec une autorisation de travail les enfants admis sur le territoire français et confiés aux services sociaux français. Nous avons insisté sur ce point en février 2004 lors de notre audition et force est de constater que nous n'avons pas été entendu au final. Le relais du Comité nous aurait été utile pour obtenir plus rapidement des instructions ministérielles.*

### **L'exploitation économique**

52 *ici encore le langage onusien ne permet pas de prendre la réelle mesure de ce qui se fait et des enjeux pour demain : on semble dire que rien ne se fait ce qui est inexact. Des services policiers et fiscaux traquent les exploiters de travail. Il est tout aussi évident que ces efforts sont insuffisants. Il aurait donc pu être donné acte à la France de ses efforts et en même temps l'appeler à les renforcer !*

### **L'exploitation sexuelle et la traite**

54 *Le Comité salue les efforts déployés et – omet la loi de 1998 et ses suites dans l'audition des enfants victimes de violences sexuelles - Il se réfère au rapport du Rapporteur spécial sur la prostitution qui était pourtant resté très général sur la France.*

ce que des mineurs ne se voient pas accorder la protection à laquelle ils ont droit.

51. Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts dans ce domaine et, en particulier:

- a) De mettre en place une méthode coordonnée de collecte des informations et statistiques permettant de réagir en fonction des besoins;
- b) D'établir des normes orientant et coordonnant les actions visant à garantir l'accès aux services de base, en particulier l'éducation, la santé et l'aide juridique;
- c) D'envisager d'introduire des méthodes récentes de détermination de l'âge qui se sont révélées plus précises que la méthode en vigueur.

### **L'exploitation économique**

52. Le Comité se félicite de l'action menée dans le domaine législatif, notamment, pour protéger les enfants de l'exploitation économique. Il est cependant préoccupé par le fait que des réseaux illégaux de travail forcé continuent de sévir et que des enfants étrangers sont victimes de réseaux qui ne sont pas réprimés avec suffisamment de vigueur.

53. Le Comité recommande à l'État partie, conformément à l'article 32 de la Convention et aux Conventions de l'OIT n138 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et 182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants, que l'État partie ratifiées, de prendre des mesures énergiques aux échelons national et international pour démanteler les réseaux de traite et d'exploitation – en particulier d'enfants étrangers – qui continuent de sévir ainsi que de renforcer sa coopération et son soutien à l'égard des organisations non gouvernementales travaillant dans ce domaine.

### **L'exploitation sexuelle et la traite**

54. Le Comité note que, comme suite au Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales tenu à Stockholm en 1996, un programme national d'action a été adopté pour protéger les enfants maltraités. L'année suivante, en 1997, la protection des enfants maltraités a été déclarée

que la question est bien celle des toxicomanies !!! grande cause nationale. Le Comité est cependant préoccupé par l'existence de la traite d'enfants, de la prostitution d'enfants et d'autres problèmes connexes, relevée dans le rapport établi par le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants à la suite de la mission qu'il a effectuée en France en novembre 2002.

55 *Là encore - et à juste titre - c'est à un effort de recherche et d'analyse que le Comité appelle la France relevant qu'ici comme ailleurs son appareil statistique et d'évaluation est faible. On ne peut qu'approuver cette analyse pour l'avoir développée avec vigueur en février et dans nos rapports annuels.*

*Les Recommandations, très appuyées sur les travaux internationaux, s'inscrivent nous semble-t-il dans le droit fil de ce qui se développe en France. On s'étonnera du fait que le Comité vise les 15-18 ans comme exigeant un effort spécifique dans le traitement des plaintes.*

55. Le Comité recommande à l'État partie :

- a) De mener une étude globale en vue d'évaluer les causes, la nature et l'ampleur de la traite et de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales;
  - b) De prendre des mesures pour réduire et prévenir l'exploitation sexuelle et la traite, notamment en sensibilisant les professionnels et le grand public au problème des enfants victimes d'abus sexuels et de la traite, par des activités d'éducation du public, y compris des campagnes dans les médias, et en instaurant une coopération;
  - c) D'instaurer une coopération ou de renforcer la coopération existante avec les autorités des pays d'où sont originaires les enfants victimes de la traite;
  - d) D'accroître la protection accordée aux enfants victimes de l'exploitation sexuelle et de la traite, notamment par des mesures de prévention, de protection des témoins, de réinsertion sociale et un accès aux soins de santé et à une prise en charge psychologique, de manière coordonnée, y compris en renforçant la coopération avec les organisations non gouvernementales, compte tenu de la Déclaration, du Programme d'action et de l'Engagement global adoptés dans le cadre du Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales en 1996 et 2001;
  - e) De veiller à la mise en place d'un mécanisme confidentiel, accessible aux enfants et adapté à leurs besoins, pour recevoir et traiter immédiatement les plaintes de tous les enfants, y compris ceux âgés de 15 à 18 ans;
  - f) De former les responsables de l'application des lois, les travailleurs sociaux et les procureurs aux méthodes permettant de recevoir des plaintes, d'y donner suite, d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites d'une manière adaptée à la sensibilité des enfants.
- L'abus des drogues

#### **L'abus des drogues**

56 *On regrettera que le Comité ait 20 ans de retard en parlant des drogues alors même*

56. Le Comité est préoccupé par l'augmentation de l'abus des drogues en

général et de l'abus des drogues parmi les jeunes enfants en particulier.

57 *La Recommandation est courte et relève plus de l'incantation. Le Comité eut pu appeler l'Etat à s'interroger sur les causes des toxicomanies et appeler l'attention sur les limites du strict régime de l'interdit.*

### **La justice pour mineurs**

58 *Voilà bien un point où le Comité est direct : il cite les textes, il est précis sur les dénonciations et cite ses sources. On ne peut qu'adhérer à l'interpellation développée qui est aussi celle de DEI-France.*

*L'accent aurait été mis sur l'ambiguïté et le trompe-l'œil des nouveaux « centres éducatifs fermés » que DEI-France se serait encore plus réjoui !*

59 *Les Recommandations retrouvent la langue de bois. Il ne s'agit que d'une resucée des articles 37 et 40 qui aurait pu valoir pour n'importe quel pays !!!*

*Sur les prisons pour mineurs, sur la multiplication des sanctions pénales, tout simplement sur l'orientation générale prise visant à focaliser sur la délinquance juvénile, le Comité avait matière à développements et préconisations.*

57. Le Comité encourage l'État partie à poursuivre et à étendre ses activités dans le domaine de la prévention de l'abus des drogues ainsi qu'à appuyer les programmes de réadaptation.

### **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

#### **Les enfants appartenant à des groupes minoritaires**

60 *Le Comité est préoccupé par le sort des Roms de France à partir d'informations spécifiques reçues. Il réitère à l'occasion son souci de voir levée la réserve de l'article 30 – la seule sur 40 articles - déposée par la France ! Cette réserve est traditionnelle de la part de la France qui se revendique une République une et unique.*

61 – *L'appel à la lutte contre le racisme et l'intolérance s'entend bien, mais relève de l'incantation dès lors que le Comité n'avance aucune piste spécifique d'action.*

#### **9 - Diffusion du rapport, des réponses écrites et des observations finales**

62 *Le comité appelle la France – une nouvelle fois – à rendre public tous ces échanges autour de la CIDE et de son application. Rien n'avait été fait en 1994. Il sera intéressant de voir ce que les pouvoirs publics actuels envisagent de faire.*

*Le 20 novembre sera un excellent test. Nous indiquons au Comité que cette journée des*

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.

#### **Les enfants appartenant à des groupes minoritaires**

60. Le Comité accueille avec intérêt les informations fournies dans le rapport de l'État partie selon lesquelles tous les enfants en France sont égaux devant la loi et ont droit à la liberté de religion, d'expression dans leur propre langue en ce qui concerne les affaires privées et ont le droit d'exercer des activités culturelles. Le Comité demeure cependant préoccupé par le fait que l'égalité devant la loi n'est peut être pas suffisante pour garantir que certains groupes minoritaires, tels les Roms, entre autres, exposés à une discrimination de fait, jouissent de leurs droits sur un pied d'égalité. Le Comité regrette que l'État partie n'ait pas envisagé d'examiner sa position et de retirer sa réserve à l'article 30 de la Convention.

61. Le Comité encourage l'État partie à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie, la discrimination et l'intolérance, notamment en veillant à suivre les recommandations formulées par les organes conventionnels des Nations Unies et par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), en particulier dans ce qu'elles ont trait aux enfants. Le Comité invite instamment l'État partie à réexaminer sa position concernant les enfants appartenant à des groupes minoritaires et à envisager de retirer sa réserve à l'article 30

#### **9. Diffusion du rapport, des réponses écrites et des observations finales**

62. Conformément au paragraphe 6 de l'article 44 de la Convention, le Comité recommande à l'État partie d'assurer à son deuxième rapport périodique et à ses réponses écrites une large diffusion auprès du public et d'envisager la publication du rapport ainsi que des comptes rendus analytiques des séances consacrées à son examen et des observations finales adoptées par le Comité. Ces documents devraient être largement diffusés, de façon à susciter le débat et à contribuer à faire connaître la Convention, sa

*Droits de l'enfant avait été vidée de son contenu. Il ne semble pas que cette ligne de conduite soit infléchi. Il n'y a plus de dialogue entre les pouvoirs publics et le réseau associatif sur les objectifs à tenir dans l'année à venir.*

*On relèvera au passage que la langue de bois utilisée trop souvent par le Comité dans son analyse qui exige une traduction au deuxième sinon troisième degré n'est quand même pas de nature à mobiliser les foules !*

### **10 - Prochain rapport**

63 *Le Comité passe enfin un savon à la France sur son retard à déposer son rapport ; il lui rappelle non seulement ses obligations conventionnelles mais le sens de ces rapports il constate que le calendrier prévu par la CIDE en est bouleversé et propose un troisième et quatrième rapport fusionné pour le 5 septembre 2007. Il appartient aux ONG d'être vigilantes pour que ce délai soit tenu*

mise en œuvre et son suivi,

à tous les niveaux de l'administration de l'État partie et au sein du public, y compris les organisations non gouvernementales concernées. Il conviendrait de tirer parti de la Journée nationale des droits de l'enfant (le 20 novembre) pour donner une impulsion à la mise en œuvre de la Convention, notamment des présentes observations finales, en encourageant la participation de représentants de l'État, y compris des départements, d'organisations non gouvernementales et du défenseur des enfants, entre autres.

### **10. Prochain rapport**

63. Le Comité souligne l'importance qui s'attache au respect d'un calendrier qui soit pleinement conforme aux dispositions de l'article 44 de la Convention. Un aspect important des responsabilités des États envers les enfants qui découle de la Convention est de veiller à ce que le Comité ait régulièrement la possibilité d'examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cet instrument. Il est donc indispensable que les États parties présentent leurs rapports régulièrement et dans les délais prescrits. Le Comité reconnaît que certains États parties ont des difficultés à s'y tenir au début. À titre exceptionnel, et pour aider l'État partie à rattraper son retard et à présenter ses rapports conformément à la Convention, le Comité invite celui-ci à présenter ses troisième et quatrième rapports périodiques sous forme d'un document fusionné qui ne devra pas excéder 120 pages (voir CRC/C/118), d'ici au 5 septembre 2007, et il attend de l'État partie que celui-ci présente par la suite un rapport tous les cinq ans, comme le prévoit la Convention. Ce rapport devrait contenir des informations sur la mise en œuvre de la Convention dans les départements et territoires français d'outre-mer.

**Paris, le 11 novembre 2004**  
**J.P. Rosenczveig**  
**Président de DEI-France**

## Annexe 3 : Qui et quoi dans le champ de la protection de l'enfance ?



DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL DNI  
DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL DEI  
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL DCI

Paris, le 12 décembre 2004

### Droits des enfants et protection de l'enfance

#### I - La protection de l'enfance passe par la prise en compte du droit de participation des enfants

Pour beaucoup, et de longue date, parler des droits des enfants, c'est parler des enfants maltraités ou délaissés. Point à la ligne !

C'est oublier que :

- 1) **pour essentiel, le droit d'être protégé n'est pas le seul droit de l'enfant.** La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (CIDE) identifie nettement les trois « P » : aux **droits de protection** de l'enfant s'ajoutent **le droit à des prestations** et **le droit de participer**. La Convention articule clairement les droits à la protection de l'enfant avec le bénéfice de prestations (accès aux soins, accès à l'éducation, etc.) et de droits liés à sa reconnaissance en tant que personne : droit d'expression individuelle et collective et droit de voir cette expression dûment prise en compte, droit d'être partie prenante aux décisions qui le concernent selon son âge et son degré de discernement, liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 11 à 15).
- 2) **l'enfant peut être l'acteur de sa propre protection** et il doit être entendu et pris en considération quand il le fait : ainsi sera-t-il d'autant plus et mieux protégé en tant qu'enfant qu'il sera d'abord considéré et respecté comme personne.
- 3) **simultanément, l'enfant sera d'autant plus enclin à s'exprimer et à participer en toutes les circonstances, habituelles ou exceptionnelles, de sa vie d'enfant qu'il se sentira en sécurité pour le faire** : ainsi conduite, son éducation fera plus probablement de lui un adulte susceptible de concilier, au bénéfice des enfants de demain, le souci de leur protection et l'accompagnement de leur émancipation. Dit autrement : l'enfant sera d'autant plus protégé qu'il sera respecté comme personne.

En d'autres termes, les droits des enfants ne se réduisent pas aux seuls droits liés à sa protection : l'enfant n'est pas qu'un **objet de protection**, mais **un sujet** et comme sujet, son droit premier est bien celui d'être protégé. Sa protection assurée, d'autres droits s'ajoutent.

#### II - Les compétences publiques en matière de protection de l'enfance

La protection de l'enfance relève d'abord de la sphère familiale. Les parents se doivent de protéger leurs enfants. Pour autant la puissance publique s'est arrogé certains pouvoirs.

1. Si les parents défont transitoirement ou s'ils échouent manifestement, il est possible :

A. de les soutenir :

1) **tout d'abord**, par l'un ou l'autre des nombreux dispositifs de l'action sociale, socio-éducative ou médico-sociale, individuelle ou collective, publique ou associative qui permettent aujourd'hui de déployer une aide en leur direction, souvent dans un contexte de grande proximité, soucieuse de pertinence, d'adaptation à la complexité de leurs conditions de vie et de recherche de leur participation active à l'action entreprise ;

2) **s'il y a lieu**, en recourant aux dispositifs contractuels ou incitatifs de l'assistance éducative dite en milieu ouvert ou en s'appuyant sur l'accueil physique de l'enfant, sollicités par les parents ou judiciairement prescrits, dans un milieu provisoirement alternatif à sa famille d'origine ;

B. de les sanctionner :

1) **pénalement** : au titre du non-exercice de l'autorité parentale (art. 227-17 CP) ou différentes violences et situations d'abandon infligées aux enfants ;

2) **civilement** : dans le cadre de la délégation forcée d'autorité parentale, du retrait de l'autorité parentale ou de la déclaration judiciaire d'abandon.

2. Les compétences publiques sur l'enfance en danger : État, conseils généraux et protection de l'enfance

Le danger peut être physique ou moral, il peut mettre en cause les conditions d'éducation de l'enfant.

### A Les compétences et les moyens alloués aux Conseils Généraux

#### 1) Les principes :

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 (complétées par différentes lois promulguées en 1986 et 1989) ont confié la compétence sur la protection de l'enfance en danger aux présidents des Conseils Généraux à travers trois services : l'action sociale générale, l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et la Protection maternelle et infantile (PMI).

La plupart des départements mettent en place des actions relevant de compétences facultatives qu'ils exercent, souvent dans un contexte partenarial, notamment pour prévenir des situations de mise en danger des enfants résidant sur leur territoire.

La loi du 10 juillet 1989 - puis celle du 18 décembre 1989 sur la protection maternelle et infantile - a confirmé que le président du Conseil Général était le destinataire des signalements d'enfant en danger et le coordinateur des actions de prévention et de traitement des maltraitances de mineurs. Elle l'a fait en « légalisant », sans le définir précisément, le concept d'« enfant maltraité » plus étroit que celui d'enfant en danger. Malgré cette erreur politique tout le monde estime que le président du Conseil Général a ce double rôle sur toute l'enfance en danger.

Si les faits avérés ou supposés sont particulièrement graves, le parquet doit être informé immédiatement, des protocoles locaux déterminant les frontières entre ce qui doit être obligatoirement signalé et ce qui peut l'être ; de même si l'ASE n'arrive pas à se faire une opinion sur le danger.

Ainsi non seulement le Conseil Général réagit aux violences à enfants et plus largement aux situations de danger, mais il doit encore veiller par sa politique sociale à les prévenir. En tant que nécessaire, l'ASE est également prestataire de services pour le tribunal pour enfants :

elle accueille directement ou via le réseau associatif les enfants en danger sur décision judiciaire.

### **2) Ce choix décentralisateur a été contesté.**

Beaucoup estimaient que l'État « cassait », en se dépossédant de son pilotage en matière de protection de l'enfance, l'un de ses meilleurs instruments techniques et qu'il ne pourrait pas être garant de la qualité et de la coordination des réponses mises en œuvre.

En réponse, dans la vague décentralisatrice de l'époque, il était observé que malgré la compétence nationale de l'État, les moyens disponibles sur le terrain étaient très disparates selon les territoires. On ajoutait, dans la foulée des rapports Dupont-Fauville et Bianco-Lamy, qu'on était loin du service public moderne recherché. Plus grave, les principaux intéressés, les parents et les enfants étaient absents de ce dispositif. La prise en compte des droits essentiels des principaux intéressés - parents et enfants - était loin d'être garantie au sein de ce dispositif : ils y figuraient au mieux comme usagers, rarement comme sujets détenteurs de droits personnels, et la réhabilitation de leurs capacités d'initiative ne figurait guère à l'ordre du jour de projets conçus pour eux, mais le plus souvent sans eux. La loi du 6 juin 1984 visait d'ailleurs à mieux prendre en compte les droits des parents et des enfants dans leurs rapports avec les services sociaux !

**On attendait donc de la décentralisation un effort d'adaptation, de pertinence et d'efficacité des politiques prescrites par l'État.**

En d'autres termes, on a fait, tout du moins sur le papier, **le choix de politiques différenciées parce que contextualisées, progressivement territorialisées, pilotées au moyen notamment de schémas départementaux reposant sur des partenariats évolutifs** (incluant les services extérieurs de l'État). L'objectif était de mieux garantir au final les droits des personnes, et pour commencer les droits des enfants à une protection de proximité, sur l'ensemble du territoire national.

### **3) L'accompagnement de cette décision fondamentale**

- **L'État transfère aux départements les budgets et les personnels nécessaires.**

Rien n'empêchant chaque département d'en rajouter. Le président du Conseil Général est libre d'organiser ses services comme il l'entend. Certains ont fait le choix d'une organisation centralisée à l'Hôtel du Département quitte à avoir quelques circonscriptions d'action sociale ; d'autres n'ont conservé qu'une infrastructure centrale minimale pour transférer aux territoires les prises de décisions sur les situations.

- À l'inverse, **certains financements croisés subsistent** : les départements supportent les coûts des mesures ordonnées par les tribunaux pour enfants : si l'État finance les mesures d'investigation et d'orientation éducatives, les départements financent les mesures de protection de l'enfance - actions éducatives en milieu ouvert et accueils physiques - confiées au service départemental de l'Aide sociale à l'enfance ou aux services du secteur associatif habilité.

## **B L'État conserve des responsabilités**

Dire que les présidents des Conseils généraux deviennent compétents ne signifie pas que l'Etat perd toute compétence.

- 1) D'abord **des services sociaux restent sous compétence d'État** : la santé scolaire et le service social scolaire (il faut y ajouter le dispositif de psychiatrie infantile).
- 2) **Des populations spécifiques infanto-juvéniles relèvent toujours de l'État** :
  - le préfet demeure le tuteur des enfants juridiquement sans famille toujours qualifiés de pupilles de l'État...
  - le contrôle et le suivi des enfants participant à des spectacles ;

- les sans domicile fixe.
- les toxicomanes

3) Le Préfet conserve un **pouvoir de contrôle de légalité**, très théorique sur les décisions individuelles ou collectives du président du Conseil Général : deux recours en 20 ans !

4) **L'IGAS peut intervenir** sur tous les services à la demande du ministre.

5) **L'État se voit reconnu un pouvoir d'impulsion** à travers le relais apporté à des initiatives répondant à des pratiques intéressantes.

6) **Des compétences propres** lui sont maintenues :

- il lui revient de faire la loi, et notamment de promouvoir la prise en compte des droits des personnes (loi du 6 juin 1984, loi du 16 juin 1998, loi du médico-social du 2 janvier 2002 ;
- de définir le statut des personnels, de gérer la formation des personnels.

7)- Bien évidemment **des compétences d'État fortes demeurent** comme la **police et la justice** :

- la police (sachant que les Brigades des mineurs sont concentrées sur l'enfance sur danger)
- la justice
  - pénale
  - civile : juge d'instance, juge aux affaires familiales et bien sûr juge des enfants avec le rôle transversal du parquet.

**La question est donc bien celle de l'articulation entre ces différents pôles de responsabilités.**

Au plan national, la Direction de l'action sociale perdure au sein du Ministère des affaires sociales ; à l'échelle départementale la DDASS maintenue est le fer de lance du préfet, mais bien évidemment elle est désormais réduite à la portion congrue. On envisage aujourd'hui de la fusionner - comme jadis - avec la direction du travail !

### **C 20 ans après le dispositif de protection de l'enfance en danger est perfectible encore et encore.**

Le rapport de la Défenseure des Enfants contribue à marquer les limites de la décentralisation après notamment les travaux de l'IGAS et les rapports annuels de DEI-France. Reste à ne pas charger la seule barque des Conseils Généraux et même à dépasser cette seule critique.

#### **1) Les départements défaillants ?**

Relever les différences d'investissements en valeur absolue des Conseils Généraux comme le fait la Défenseure des enfants est un exercice somme toute facile, mais guère rationnel. Un effort de clarification et une rigueur intellectuelle s'imposent.

Pour évaluer l'investissement des Conseils Généraux il faut se référer aux populations concernées - nombre, spécificités etc.- et tenir compte des efforts exigés du fait de défaillances en amont (ex. : certains départements assument les dysfonctionnements d'autres collectivités ou de l'État par exemple en matière de logement ou de revenus !). Reste il est vrai que selon les sensibilités politiques certains départements investissent plus ou moins la protection de l'enfance en danger (moyens, méthodes et organisation, place accordée aux actions de prévention primaire et secondaire, formation continue des agents en conséquence des choix stratégiques affichés dans ces différents domaines) ce qui électoralement n'est guère payant ! Cf. cependant les études de l'ODAS sur les efforts financiers des départements depuis 1984.

## 2) Et l'État ?

On s'accorde généralement à avancer l'idée que **l'État n'assure pas, comme il était craint en 1982, son rôle de garant de la protection de l'enfance**. Que penser de ce jugement ?

- Il faut déjà se méfier de l'idée qu'il aurait pu y avoir une période mythique où il aurait bien tenu cette fonction. Le « secteur unifié de l'enfance » réunissant dans le même lieu tous les services sociaux avec une forte coordination, référence mythique, n'a existé que dans les projets des années 75 !
- Il faut ensuite veiller à ne pas laisser à penser que l'État peut faire mieux que les collectivités locales et qu'a priori celles-ci font mal. C'est faux ! **La décentralisation a produit nombre d'effets bénéfiques**. La question posée n'est pas de revenir dessus, mais de veiller à ce que dans les diverses pratiques les personnes - parents et enfants - voient leurs droits fondamentaux respectés. Les juridictions peuvent jouer ici un rôle a-posteriori, mais la formation et la dynamique d'animation peuvent réduire nombre de dysfonctionnements.

**Cela suppose déjà que l'État assume ses propres missions.**

Or :

- **il n'a pas toujours su s'en donner les moyens** : voir les services de santé et de médecine scolaire ou de psychiatrie infantile qui continuent à être les maillons faibles du dispositif malgré les annonces politiques et certains investissements Jospin-Bayrou notoirement insuffisants, et aussi les volets sociaux de la politique de la ville ;
- avant de se coordonner avec les collectivités locales et le réseau associatif, il doit déjà entreprendre dans chaque département **une action coordonnée entre administrations d'État sur le plan territorial** : la circulaire interministérielle Royal du 10 janvier 2001 qui y visait a été escamotée !
- il aurait du faire l'effort de **collecter les données et les traiter de manière fiable** ; il s'y efforce bien à travers la DREES, mais cela suppose que tous les départements jouent le jeu, ce qui n'est pas le cas ;
- il devait **conserver et assumer son rôle de coordination et d'impulsion**, mais ce rôle abandonné depuis 10 ans pour la PMI ou tout simplement n'a pas été investi de longue date.

En d'autres termes, l'État est toujours loin du compte de l'exercice de ses propres responsabilités.

Faire la loi est nécessaire, certes, mais reste insuffisant !

## D Les enjeux modernes

Quelques données récentes ne doivent pas être négligées :

Ainsi à l'initiative de l'État et sur financement de base de l'État la circulaire du 9 mars 1999 sur **les Réseaux (départementaux) d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)** et les circulaires suivantes mettent en place un dispositif modeste sur le plan financier, quoique abondé parallèlement par les CAF, mais qui a un impact intéressant sur les changements de postures professionnelles, sur le développement des liens sociaux, la participation des parents (échanges, entraides des parents, relations parents/écoles, etc.) et les impulsions partenariales locales : cf. rapport évaluatif B. Roussille de l'IGAS de début 2004, plutôt positif.

En juin 2003, le transfert de la santé scolaire et du service social scolaire aux départements a échoué du fait de la maladresse gouvernementale. On aurait pu réunir dans la même main, celle du département, les cinq services sociaux de l'enfance : action sociale, PMI, ASE, santé scolaire

et service social scolaire. Cet échec est concomitant de celle de la fusion départementale potentielle entre la PMI et la santé scolaire.

La loi du 13 août 2004,

- permet l'expérimentation sur l'assistance éducative : les juges ne pourront confier des enfants qu'au département qui prendra en charge avec le souci de rationaliser les réponses apportées,

- la formation relèvera désormais des régions.

**Dans ce contexte, des questions d'ordre général demeurent ou sont devenues d'actualité :**

1. **Disposer d'évaluations quantitatives et qualitatives fiables :** l'Observatoire sur l'enfance en danger (créé en 2004) est une réponse limitée, mais réelle qui doit s'appuyer sur les travaux menés dans les départements. Pour autant, elle ne suffira pas au besoin. L'objet visé reste flou : enfance en danger ou enfance maltraitée ?
2. **Tirer vers le haut les pratiques des départements** à travers la diffusion des stratégies incitatives.
3. **Réaffirmer la mission de service public** animée par les collectivités locale sous-déléguées au réseau associatif habilité devant la pression prévisible du secteur marchand, sous l'influence de l'Europe, sur ce qui est déjà un vrai marché de l'enfance (de presque 5 milliards d'euros l'an pour l'ASE et la PMI) avec ses prix de journée.
4. **Mieux articuler l'État avec les collectivités locales pour veiller au respect des droits fondamentaux des personnes** et notamment des droits des enfants ainsi que des parents à l'expression et la participation : quel bilan peut-on dresser à la fin 2004 de la loi du 2 janvier 2002 à ce sujet ?
5. **Faire un bilan de l'adoption (nationale et internationale)** sachant que l'adoption est d'abord un droit pour l'enfant délaissé, mais pas pour les personnes - en couples ou non - qui entendent accueillir un enfant.

**La question (re)posée par le rapport du Défenseur des Enfants : comment garantir le rôle de l'État ? Quelles réponses possibles ?**

1. **Revenir sur la décentralisation :** personne ne le demande vraiment, pas même la Défenseure. On peut en revanche interroger les départements sur leurs efforts de transversalisation et de territorialisation de leurs services et le développement de leurs partenariats (CAF, État, Villes, à l'intérieur et au-delà des dispositifs contractuels nationaux déjà institués, notamment avec les villes : contrats enfance, contrats temps libres, contrats locaux de sécurité, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, contrats de ville).
2. **Instituer un dispositif politique d'intervention :** un ministre, une délégation interministérielle ou le Défenseur des enfants ?
3. **Disposer des données d'analyse :** à qui confier cette mission d'audit ? Au Défenseur ? Du point de vue des droits de l'enfant, pourquoi pas (en théorie), mais attention à ne pas isoler à l'excès la question des droits de l'enfant de celle des politiques familiales nationales et locales.

Dans le même temps où la puissance publique est interpellée sur l'exercice de ses compétences une nouvelle et classique attaque frontale est développée notamment par des gens comme le Dr Berger sur la pertinence des modes et des coûts d'intervention de la protection de l'enfance pour privilégier l'affectif sur le sang, la psychiatrie sur le droit, l'adoption sur l'action familiale globale.

En d'autres termes, si les instances de proximité sont les plus aptes à adapter leurs stratégies aux besoins réels des enfants et des parents, reste totalement d'actualité la question

fondamentale de savoir **comment l'on peut garantir au mieux la prise en compte des droits des personnes**. Chaque institution doit veiller au respect de ces droits, des instances d'appel doivent exister pour les intéressés, mais il est indispensable que des démarches d'articulation et de concertation garantissent au final que chacun apporte la prestation due.

L'enfant est au cœur d'un dispositif de responsabilités partagées. L'enjeu n'est pas de dénigrer ou de contester telle ou telle responsabilité, mais de veiller à ce que chacun - y compris l'enfant - assume les siennes et de concevoir les instruments permettant les articulations de ces responsabilités.

Force est de constater que l'État s'inscrit trop souvent dans le seul registre normatif à travers la loi. Il contribue à véhiculer un discours sur l'enfance (les enfants ont des devoirs et éventuellement des droits, il faut restaurer l'autorité, etc.) et la parentalité (les parents sont défaillants, les stages pénaux sur la parentalité) qui contribue à démobiliser les intéressés et casser l'élan donné par les REAAP.

Des sujets techniques appellent à une concertation pour promouvoir la recherche de réponses pragmatiques (par exemple, la communication des dossiers sociaux prenant en compte un ensemble familial quand chacun a droit aux informations et elles seules qui le concernent).

**En résumé, l'analyse de DEI-France s'articule autour des points suivants :**

1 La décentralisation a plutôt été une avancée grâce à l'appropriation par les Conseils Généraux de responsabilités essentielles. Si des critiques peuvent être portées, elles ne remettent pas en cause le processus engagé en 1982. Les Conseils généraux réagissent d'autant plus forts aux critiques que le thème de l'enfance est sensible, que les budgets sociaux correspondent aux premiers investissements départementaux et que l'État n'est pas toujours au clair dans l'exercice de ses responsabilités

2 L'État se doit d'assumer les compétences qui relèvent de sa compétence et déjà de s'en donner enfin les moyens.

3 L'enjeu est bien, par-delà l'accroissement des moyens et l'adaptation des politiques, d'articuler - ce qui suppose déjà de bien les identifier - les responsabilités :

- entre parents entre eux ;
- entre parents et enfants ;
- entre membres de la famille et institutions sociales ;
- entre collectivités locales et État voire demain avec une politique européenne ;
- entre politiques sociales sectorielles et politiques en général visant l'enfance et la famille.

4 À chaque articulation doivent correspondre des instruments adaptés (schémas départementaux de protection de l'enfance, contrats individuels, etc.). Chacune de ces politiques doit être évaluée et d'abord énoncée préalablement.

5 Restant acquis que plus les enfants seront considérés comme sujets de droits moins ils seront victimes d'atteintes à leurs droits et mieux à même de les faire valoir.

Jean-Pierre Rosenczveig, président,  
Frédéric Jésus, administrateur.

