

## Éditions Jeunesse et Droit

16, Passage Gatbois, 75012 Paris  
commission paritaire : 74797  
ISSN : 1637-6919

Directeur de publication :  
Jean-Pierre Bartholomé, éditeur  
e-mail : jpbarto@wanadoo.fr

Rédacteur en chef :  
Houda Ouhmida  
Directeur de publication :  
Houda Ouhmida  
e-mail : ouhmida@wanadoo.fr

Secrétaire de rédaction :  
Benoît Lambart  
Tél. 01.40.37.40.08  
e-mail : blambart@wanadoo.fr

Ont collaboré à ce numéro :

Jean-Pierre Bartholomé,  
Thibaut Boudart,  
Alain Costes,  
Rémy Fontier,  
Daniel Foundoulis,  
Michel Huyette,  
Matthias Lehouck,  
Ariane Morris,  
Houda Ouhmida,  
Jean-Pierre Rosenczveig,  
Jean-Marie Schléret.

Encodage et relecture :  
Danielle Delisé e Aline Niessen

Secrétariat administratif  
et abonnements :  
Isabelle Beskens  
Tél. 01.40.37.40.08 - 01.40.37.40.03  
Fax 01.40.37.41.25  
e-mail : rajs.jdj@wanadoo.fr

Insertions publicitaires :  
Georges Vallée  
Tél. 01.40.37.40.08 - 01.40.37.40.03  
Fax 01.40.37.41.25  
e-mail : rajs.jdj@wanadoo.fr  
Abonnement annuel  
10 numéros - 75 € (492 francs)

Les articles signés par les collaborateurs réguliers ou occasionnels de la revue de l'action juridique et sociale engagent leur auteur.

La RAJS se veut un lieu de débats et publie toute contribution intéressante, même si elle ne correspond pas à la sensibilité de son comité de rédaction. Les articles signés ou non signés engagent la responsabilité de la direction de la RAJS.

## À coups de droits !

*La triste histoire de Vincent Humbert, tétraplégique, muet et aveugle relance la polémique de l'euthanasie.*

*A peine remis du drame sanitaire de cet été, le milieu hospitalier est à nouveau sous les projecteurs. L'opinion heurtée, le politique cherche dans l'urgence le remède miracle pour l'apaiser. Légiférer paraît être la solution. Oui mais comment ?*

*Une commission ad hoc pour les personnes âgées rescapées est sur la voie de l'espoir... une nouvelle loi pour construire la solidarité nationale. Et hop un coup de baguette magique et l'opinion publique est dans la poche ! Qui peut refuser de travailler un jour férié pour la bonne cause ? Seul hic, se mettre d'accord pour la détermination du fameux «jour-solidarité».*

*Pour le suicide accompagné, le recours à la loi est plus délicat. Mais c'est évidemment dans la règle juridique que le gouvernement cherche la potion magique. Faut-il ou non dépénaliser l'euthanasie ?*

*C'est incroyable d'envisager le droit comme seul remède possible pour résorber les maux de notre société, quelle que soit leur nature. Le parlement ne risque pas d'être au chômage technique avant longtemps ! Aux mineurs délinquants, le législateur offre la pension complète aux prix fort avec les centres éducatifs fermés; pour les enfants en danger, l'effort intellectuel et financier est moins important, on leur concède un observatoire national cantonné dans l'étude épidémiologique sans action concrète parallèle. De son côté le ministre de la ville sort son trésor de la boîte de Pandore avec la loi sur le désendettement à faire applaudir les manchots. La secrétaire d'État chargée des personnes handicapées est toujours dans l'arène juridique. Le législateur, lui, a accouché de nombreuses autorités de médiation pour paradoxalement déjudiciariser les relations entre les citoyens et l'administration.*

*Le volet économique n'est pas en reste : lois fiscales pour diminuer l'impôt sur le revenu, augmenter la taxe sur le tabac et l'essence. Une autre loi pour suspendre l'épargne populaire... Nous sommes inondés par la surproduction législative.*

*Connaître ses droits et ses obligations dans une société démocratique participative c'est garantir l'accès au droit. Il s'agit d'offrir des éclairages à chacun pour mieux comprendre, mieux accepter la règle démocratique. Ces lumières doivent permettre à tous, grâce à l'aide juridictionnelle par exemple, de décider et d'ester. Mais de son côté, le gouvernement ne doit pas exercer la confusion des genres. Il y a d'une part le droit comme instrument de mise en œuvre des projets sociétaux et d'autre part le droit comme bien philosophique qu'il faut garantir à chacun. L'instrument juridique doit être employé avec parcimonie car utilisé dans l'urgence il peut anéantir des droits fondamentaux.*

*Rappelons à nos gouvernants que « le droit n'est jamais innocent de la société qui le fait ». La loi, expression de la volonté générale ne doit pas être celle des technocrates mais du citoyen de la « France d'en bas » qui doit participer à l'élaboration de son présent et de son avenir !*

**Houda Ouhmida**

## Articles

- 1** Éditorial : À coups de droits,  
par *Houda Ouhmida*
- 3** Tribune : Centres éducatifs ou centres  
fermés ?  
par *Jean-Pierre Rosenczveig*
- 4** La responsabilité civile des services  
éducatifs,  
par *Michel Huyette*
- 10** La signature des rapports sociaux,  
Question / réponses
- 14** Groupes d'enseignants / groupes  
d'enseignés,  
par *Alain Costes*
- 19** Évolutions actuelles des politiques  
d'intégration des personnes handicapées,  
par *Jean-Marie Schléret*

### DOSSIER ACCES AU DROIT

- 25** L'aide juridictionnelle,  
par *Houda Ouhmida*
- 26** Pauvre, moi ? Les mentions stigmatisantes  
dans les arrêts de la Cour de cassation,  
par *Houda Ouhmida*
- 28** Fiches juridiques,  
par *Houda Ouhmida*
- 30** Entretien avec le GISTI. Se battre sur le  
terrain du droit, pourquoi ?  
par *Ariane Morris*
- 34** Zoom sur les médiateurs de la République,  
par *Rémy Fontier*
- 36** La médiation et les jeunes,  
par *Matthias Lehouck*

### Surendettement

- 44** Much ado for nothing ?  
par *Houda Ouhmida*
- 46** Faillite civile. Une solution pour les  
ménages surendettés ?  
par *Daniel Foundoulis*
- 47** Modifications du traitement du  
surendettement - Banque de France

- 50** Les réponses belge et canadienne au  
problème de délinquance des mineurs,  
par *Thibaut Boudart*

## Travaux parlementaires

- 56** Famille - Divorce - Enfants - Papiers d'identité  
- Délivrance - Réglementation

- 56** Handicapés - Allocation d'éducation spéciale -  
Complément - Conditions d'attribution
- 57** Handicapés - Intégration en milieu scolaire -  
Perspectives
- 58** Politique sociale - RMI - Réforme

## Jurisprudence

**Cass. (Civ. 2) - 7 mai 2003\***

Responsabilité des services éducatifs d'accueil pri-  
vés - Mineur confié dans un cadre pénal - Res-  
ponsabilité civile de plein droit pour les domma-  
ges provoqués par le mineur.

*Voy. le commentaire de Michel Huyette p. 4 de ce  
numéro.*

**C.A.A. Douai - 8 juillet 2003\***

Domages causés par les mineurs confiés à l'ASE  
- Responsabilité de plein droit de l'ASE «même sans  
faute». C.A. Metz (Ch. min.) - 14 avril 2003

*Voy. le commentaire de Michel Huyette p.4 de ce  
numéro.*

**Cass. (Civ. 1) - 2 octobre 2002**

Procédure civile - Droits de la défense - Principe de la  
contradiction - Application - Surendettement - Déci-  
sion rendue au vu du seul dossier en l'état après cassa-  
tion - Portée.

**Cass. (Civ. 1) - 2 octobre 2002**

Protection des consommateurs - Surendettement -  
Loi du 29 juillet 1998 - Commission de  
surendettement - Mesures recommandées - Con-  
testation par les parties - Juge de l'exécution - Sus-  
pension de l'exigibilité des créances - Condition.

**Cass. (Civ. 1) - 2 octobre 2002**

Surendettement - Loi du 29 juillet 1998 - Com-  
mission de surendettement - Mesures recomman-  
dées - Contestation par les parties - Juge de l'exé-  
cution - Suspension de l'exigibilité des créances -  
Domaine d'application - Dettes professionnelles.

**C.E. - 23 juillet 2003 - N° 204.200**

Responsabilité civile - Activité effectuée sans enca-  
drement après que l'élève ait quitté l'établissement  
scolaire sans avoir disposé d'autorisation de sortie -  
Blessures - Discernement de l'élève - Défaut de sur-  
veillance de la sortie de l'établissement dépourvu de  
lien de causalité avec l'accident. Cass.

**C.E. - 23 juillet 2003 - N° 258.672**

École - Refus d'admission en raison de sommes im-  
payées pour l'année précédente - Disposition prévue  
par le règlement intérieur du lycée remis lors de l'ins-  
cription - Atteinte à une liberté fondamentale (non).

## Agenda

### Formations du GISTI La situation juridique des étrangers en France

**Du 15 au 19 mars 2004**

**Du 14 au 18 juin 2004**

**Du 20 au 24 septembre 2004**

**Du 15 au 19 novembre 2004**

1° jour : L'entrée et le séjour; 2° jour :  
Le regroupement familial; 3° jour :  
L'éloignement du territoire; 4° jour : La  
protection sociale; 5° jour : Le droit  
d'asile.

Etude de cas pratiques

*Rens. : GISTI - 3, villa Marcès - 75011 Paris  
- Tél. : 01.43.14.84.84 - Fax. : 01.43.14.60.69  
- E-mail : formation.gisti@gisti.org*

### La prématurité, source de maltraitance ? Constat - conséquences - prévention

**Le 24 octobre 2003 à Paris**

**Matin**

- Allocution d'ouverture, par **Anne-  
Aymone Giscard D'Estaing**

- Introduction, par le professeur **Jean-  
Pierre Relier**

- «Violences et prématurité», par **Ma-  
rie Desurmont**

- «Prévenir la violence et développer la  
capacité d'aimer», par **Michel Odent**

- «Le soutien psychologique, étude  
épidémiologique prospective», par **Ni-  
cole Mamelle**

- «La prématurité : de la maltraitance à  
la bientraitance», par **Danielle Rapo-  
port**

**Après-midi**

- «Le rôle de l'infirmière dans la rela-  
tion père, mère, enfant prématuré», par  
**Frédérique Jundt**

- «Devenir à long terme des anciens pré-  
maturés», par **Odile de Bethmann**

- «Et si nous étions tous nés prématurés  
de l'amour ?», par **Claude Imbert**

- «Débat et Synthèse»

*Rens. : Fondation pour l'Enfance - Monique  
Blachère - 17, rue Castagnary - 75015 Paris -  
Tél. : 01.53.68.16.57 - Fax. : 01.53.68.16.59 -  
E-mail : m.blachere@fondation-enfance.org*

## Centres éducatifs ou centres fermés ?

par Jean Pierre Rosenczveig \*

La multiplication des fugues depuis les trois centres éducatifs fermés créés jusqu'ici sur la base de la loi du 9 septembre 2002 n'étonnera que ceux qui ont méconnu, le temps d'une campagne électorale l'histoire de l'action sociale et de la justice des mineurs. Comment être surpris que des adolescents en butte au monde adulte n'acceptent pas tous, les doigts sur la couture de pantalon, la contrainte éducative dans un milieu artificiel, fut-ce dans une ancienne demeure de maître ? De longue date, les éducateurs et les magistrats savent qu'il leur faut du temps pour amadouer, créer un lien de confiance, jouer sur l'affectif et sur la raison pour convaincre certains de ces jeunes de renoncer à la recherche d'une quête impossible, quand quelque chose les mobilise !

En attendant que se concrétise vers 2005-2006 son programme-phare de huit «prisons-écoles», le Gouvernement Raffarin a fait le choix en 2002 de nouvelles structures éducatives qui – à juste titre – ne devaient pas rappeler les maisons de correction de jadis et donc ne seraient pas retranchées derrière des hauts murs. Pourtant, prisonnier de ses engagements électoraux de créer des établissements fermés afin de juguler la délinquance juvénile, il les a qualifiés de «centres éducatifs fermés»; tout en expliquant qu'ils ne le seraient pas ! Ce faisant, il a créé la confusion dans l'esprit de nombre d'observateurs et d'une partie de l'opinion. On sait que dans ces structures, la dissuasion de la fugue sur les mineurs sous contrôle judiciaire ou en liberté conditionnelle tient dans la menace d'une incarcération. Certains ont pu contester l'usage pour les treize-seize ans d'une méthode déjà pratiquée de longue date pour les seize-dix-huit ans. Pourtant, utilisée à bon escient et avec beaucoup de prudence, elle peut contribuer à faire entrer tel jeune dans un rang éducatif. On ne peut pas en faire une arme généralisée tellement il est évident que des jeunes sont dans la provocation ou dans un univers irréel.

En tout état de cause, dès lors qu'on s'inscrivait dans un registre éducatif, il ne fallait pas s'étonner que la démarche ne fonctionne pas pour tous les jeunes !

Aujourd'hui, on nous annonce le retour des « Hauts Murs », sinon des serrures et des dispositifs électroniques. Le côté «fermé» l'emportera sur le côté «éducatif» quand, au contraire, il eut fallu assumer politiquement le choix initial qui avait sa cohérence : une démarche éducative par principe et quand nécessaire – le souci de punir, le désir de mettre à l'écart, la volonté de prévenir la récidive d'un acte grave, etc. - une démarche carcérale.

N'insistons pas sur le fait que jamais ces hauts murs qui vont coûter une fortune ne garantiront contre la fugue du jeune qui voudra partir ! Sans compter qu'on s'engage en outre vers une logique dangereuse : devant la difficulté à tenir la promesse initiale – un centre par département - rapidement rabaissée à 60 centres, on veut aujourd'hui en augmenter la capacité d'accueil (15 mineurs pour 10 initialement) et diminuer le nombre de personnels mobilisés (20 pour 27) afin d'en réduire le coût par jeune pris en charge.

En tous cas, on passe à côté de la question essentielle concernant ces structures. Il s'agit dans ces structures encore plus qu'ailleurs de trouver les hommes et les femmes capables de nouer la relation avec ces jeunes, de leur offrir de l'espoir, de les faire mesurer combien la voie suivie jusqu'alors est négative et dangereuse pour eux et pour autrui. Il s'agit encore plus de les réconcilier avec eux-mêmes, avec leur passé et leur avenir, de leur donner à croire dans la vie et dans le monde adulte par-delà leurs limites et ce qui peut leur être dit par les «amis». Il s'agit aussi de prendre du recul avec leur milieu et dans le même temps de leur permettre d'assumer ce milieu pour y revenir avec la capacité de renoncer aux sollicitations. Tout cela exige du travail social auprès du jeune et de sa famille. L'expérience de ces derniers mois sur ces trois premiers centres démontre qu'il ne suffit pas de payer de 600 à 900 euros par jour et par mineur pour trouver ces adultes capables de nouer cette relation et de vivre un temps avec les jeunes en sachant s'affirmer face à eux sans pour autant les violenter ; et il ne suffit pas de faire appel à des proches pour garantir de réunir la compétence et la rigueur - les difficultés rencontrées dans la Loire l'ont rapidement montré -.

Quand il aurait fallu prendre le temps de réunir des équipes motivées et solides, on a précipité la cristallisation d'une réponse politique mal énoncée. Au final, personne n'y aura gagné, quand on voit les pistes aujourd'hui avancées qui nous rapprochent plus que jamais des maisons de correction de jadis.

Les hauts murs sont bien le signe de l'échec d'une approche éducative. Pourtant il est dans ce pays des démarches qui devraient servir de référence comme celle développée dans la région de Salon de Provence où, depuis un an maintenant, à travers le Centre éducatif renforcé, animé par l'association l'Escale, une cinquantaine de jeunes ont été pris en charge via une douzaine de petits cirques et leurs familles avec un encadrement éducatif professionnel léger sans que plus de deux d'entre eux ne fugent.

La morale de l'histoire : les mots ont un sens ! Comme le disait en juin 2002 le Conseil d'État au Gouvernement, un établissement doit être ouvert ou fermé. On ne peut pas jouer sur les mots sans payer un jour le prix des contradictions.

La leçon de l'histoire : plus que jamais il faut préférer des hommes aux murs ! À oublier les leçons de l'histoire, on recommence les mêmes erreurs. Doit-on rappeler que les maisons de correction supprimées en 1979 par Alain Peyrefitte étaient la honte de ce pays ?

En attendant, en faisant, par médias interposés, des jeunes qui fugent de ces centres des petits ennemis numéros «I» recherchés par toutes les polices de France, on s'est engagé dans une autre voie dangereuse qui peut pousser tel ou tel dans une fuite éperdue dont la sanction pourrait un jour rappeler l'épilogue de «Thelma et Louise».

Il est grand temps de calmer le feu allumé pendant la campagne électorale pour retrouver la sérénité qui s'impose et traiter la question fondamentale totalement délaissée derrière cette réponse institutionnelle : la prévention de la délinquance initiale. Là, il ne s'agit plus d'aligner et de monter des murs, mais de mener une vraie politique d'intégration.

\* Président du tribunal pour enfants de Bobigny, président de D.E.I.-France, Dernier livre «Justice ta mère», A. Carrière, 2002.

# La responsabilité civile des services éducatifs

par Michel Huyette <sup>(1)</sup>

*Deux arrêts récents<sup>(2)</sup>, l'un civil l'autre administratif, méritent un commentaire en ce qu'ils constituent la poursuite de l'évolution de la jurisprudence sur la question de la responsabilité des services éducatifs qui accueillent des mineurs confiés par un juge des enfants <sup>(3)</sup>.*

## I. Enfants délinquants ou pas : une même responsabilité pour l'institution

L'arrêt du 7 mai 2003 de la Cour de cassation concerne la responsabilité d'un service éducatif privé pour les dommages causés par un mineur qui lui est confié dans un cadre pénal, l'ordonnance de 1945.

Le cadre juridique applicable aux foyers a considérablement évolué au cours de la décennie.

Rappelons qu'aujourd'hui un foyer est civilement responsable de tous les dommages causés par un mineur confié en assistance éducative. On dit qu'il pèse sur lui une responsabilité civile de plein droit. Cela signifie qu'il ne peut pas échapper à sa responsabilité en prouvant qu'il n'a commis aucune faute.

Et on sait depuis un arrêt récent de juin 2002 que cette responsabilité ne cesse pas pendant les séjours du mineur confié en famille ou chez un tiers.

Autrement dit, il s'agit d'une responsabilité automatique et systématique, qui n'est plus limitée que par une éventuelle faute de la victime.

S'agissant des mineurs confiés dans un cadre pénal, c'est traditionnellement la responsabilité de l'État qui était censée bénéficier aux victimes, à la place de celle des services, en application d'une vieille théorie dite du risque selon laquelle en permettant légalement que des délinquants soient laissés en liberté dans des foyers, l'État prend un risque qu'il doit assumer. En cas de dommages causés par un mineur «*délinquant*», cette mise en cause de l'État faisait obstacle à celle de l'établissement d'accueil, qu'il soit public mais aussi privé.

Mais, pour décider la responsabilité de plein droit précitée à propos des mineurs confiés en assistance éducative, sur le fon-

dement de l'article 1384 du Code civil, la Cour de cassation avait retenu les critères de «*mission d'organiser et de contrôler le mode de vie du mineur*» confié au foyer. Or quand arrive un mineur «*délinquant*», la mission du foyer est exactement la même. En dehors de la spécificité administrative du dossier, dans les établissements traditionnels le quotidien du mineur, l'encadrement, les méthodes éducatives utilisées sont identiques, quelle que soit la couleur du dossier du juge des enfants. Une personne extérieure qui visiterait un foyer et y verrait les jeunes accueillis serait dans l'impossibilité de faire la différence entre mineur accueilli au civil et mineur accueilli au pénal. Et la situation d'une victime n'est pas différente selon que le dégât a été causé par un mineur relevant d'un statut ou d'un autre.

C'est ce qui a conduit la Cour de cassation, en appliquant ce critère d'organisation et de contrôle à une situation de dommages causés par un mineur confié dans un cadre pénal, à appliquer au foyer la règle de la responsabilité de plein droit auparavant réservée aux mineurs «*en danger*».

Il s'agit là d'une évolution très importante, puisque les établissements d'accueil privés vont être dorénavant civilement responsables pour les dommages causés par tous les mineurs qu'ils accueillent, au civil comme au pénal, et que l'éventuelle mise en œuvre, en parallèle, de la responsabilité de l'État, ne va plus faire obstacle aux réclamations dirigées contre eux.

Un autre point important est à souligner. La Cour de cassation utilise l'expression «*jurisdiction des mineurs*» dans le rappel

du principe applicable, et non celle plus restrictive de juge des enfants. La décision à l'origine de la responsabilité semble donc celle de tout juge statuant sur le cas d'un mineur, au civil ou au pénal. Cela peut donc être le juge des enfants mais aussi le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention.

Et par voie de conséquence, cela incite à considérer que la même règle s'appliquera aux établissements privés accueillant exclusivement des mineurs dans un cadre pénal, y compris les nouveaux centres éducatifs fermés.

Au-delà, on doit se demander maintenant si les foyers disposeront d'un recours en garantie contre l'État dont la responsabilité ne semble pas exclue par la leur. La réponse est aujourd'hui inconnue.

Finalement, on relèvera que cette jurisprudence, pleinement justifiée, va grandement faciliter l'indemnisation de la victime, qui pourra solliciter réparation de son préjudice devant le tribunal pour enfants en même temps que l'auteur de l'infraction est jugé, alors qu'auparavant elle devait aller après l'audience pénale devant le tribunal administratif <sup>(4)</sup>. Or l'indemnisation rapide de la victime, qui participe à la reconstruction psychologique du mineur auteur de l'infraction et à l'apaisement de la situation, est légitimement un objectif prioritaire.

## II. Responsabilité engagée «*même sans faute*»

La jurisprudence concernant la responsabilité des départements pour les dommages causés par les mineurs confiés à l'ASE

(1) Conseiller délégué à la protection de l'enfance de la Cour d'appel de Bastia.

(2) Voyez les décisions publiées en pages 59 et 60.

(3) Pour une présentation beaucoup plus complète des règles de responsabilité des services privés et publics, je renvoie à la nouvelle édition de mon «*Guide de la protection judiciaire de l'enfant*», sortie en mars 2003. Les décisions citées ici et mes commentaires à la revue *Dalloz* sont en ligne sur le [www.huyette.com](http://www.huyette.com).

(4) Sauf bien sûr si le mineur est confié à la protection judiciaire de la jeunesse, qui dépend des juridictions administratives et non judiciaires.

en assistance éducative a tout autant évolué.

Pendant longtemps, les juridictions administratives, seules compétentes s'agissant de la responsabilité d'une collectivité publique, ont appliqué un principe de responsabilité pour faute. La victime devait rapporter la preuve d'un dysfonctionnement fautif à l'intérieur du service, ce qui de fait était extrêmement difficile.

Ensuite, a été parfois retenu un principe de présomption de responsabilité. Dans un tel cas le service est présumé responsable, la victime n'a rien à prouver, mais le premier peut quand même s'exonérer de sa responsabilité en démontrant qu'il n'a commis aucune faute. Bien qu'il s'agisse d'un renversement de la charge de la preuve favorable à la victime, celle-ci n'est toujours pas certaine d'obtenir l'indemnisation de son préjudice.

Dans son important arrêt, la Cour administrative d'appel de Douai balaie ces conceptions et supprime les dernières différences entre jurisprudences judiciaire et administrative, en appliquant aux départements les règles instaurées par la Cour de cassation pour les services éducatifs privés. Faisant volontairement référence à l'article 1384 du Code civil et aux critères jurisprudentiels de contrôle et organisation du mode de vie du mineur, la Cour décide d'appliquer à l'ASE un mécanisme de responsabilité de plein droit, et précise bien que cette responsabilité est engagée «*même sans faute*», ce qui ferme la porte à toute exonération pour absence de faute comme précédemment.

Ainsi donc, si cette jurisprudence est reprise par les autres juridictions administratives, il y aura enfin identité entre tous les mécanismes de responsabilité applicables à tous les services éducatifs, privés ou publics, au moins pour les mineurs confiés en assistance éducative.

C'est sans doute cela l'essentiel. L'objectif majeur est d'arriver à un ensemble de règles cohérentes, aisées à mettre en œuvre, et qui permettent une indemnisation optimale des victimes dans des procédures aussi rapides que possible.

Avec ces évolutions successives cet objectif est en voie d'être atteint. Elles doivent donc être approuvées sans réserves.

## rebonds

### À propos du projet d'expérimentation d'extension des compétences des départements en matière de mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire en application des articles 375 à 378-8 du Code civil

par Alain Grevot \*

#### Une proposition tendant à aligner la France sur les modèles des pays voisins

La gestion de l'ensemble des moyens du dispositif public «*enfance en danger*» par un même niveau d'administration, en l'occurrence une collectivité locale telle les conseils généraux français, est le principe fondamental dominant en Europe et même au-delà des mers.

En Allemagne, en Italie, en Angleterre, au Canada, la collectivité territoriale ayant compétence en matière de protection de l'enfance choisit les opérateurs des différentes formes d'intervention, que celles-ci reposent sur une demande explicite d'aide des familles ou des mineurs, une acceptation par la famille ou le mineur d'une proposition d'aide émanant des services socio-éducatifs ou d'une décision judiciaire imposant à la famille une intervention d'aide et de protection.

#### La proposition répond à un besoin de clarification des responsabilités <sup>1</sup>

Si de nombreux pays ont choisi ce type d'organisation, c'est qu'il répond à un souci de clarification des responsabilités avec une distribution des rôles suivante : un pilote opérationnel unique, la collectivité territoriale, un producteur de règles et de normes - l'État central - exerçant par ailleurs un contrôle, plus ou moins développé, de légalité (voire de performance) du dispositif local, et enfin un pouvoir d'imposition de l'intervention publique, voire d'arbitrage entre la famille et l'intervention publique, par le juge civil compétent en matière d'enfance en danger.

#### Une meilleure lisibilité du dispositif au service d'une diversification des contenus

On peut espérer que la gestion globale du dispositif par les conseils généraux permette de donner sur l'ensemble du terri-

toire une meilleure lisibilité des dispositifs locaux. Nombreux sont encore les départements où les services d'AEMO judiciaires maintiennent à distance leur financeur en limitant au minimum les échanges sur le contenu des interventions, au nom d'un rendu compte unique au juge ordonnateur, alors que le secteur des mai-sons d'enfants a pu gagner en diversité de contenu grâce à la meilleure lisibilité qu'il offrait à ses financeurs.

#### Ce modèle nécessite des instances de régulation, pour l'instant absentes du paysage français

Dans les pays précités, la collectivité territoriale compétente est l'interlocuteur unique de la justice civile.

Elle pilote la totalité du dispositif, mais différents types de dispositif de régulation existent. Selon les pays, ce pilotage se fait sous la surveillance de représentants de la société civile (cas de l'Allemagne et de la Belgique où des commissions paritaires intégrant une forte représentation des fédérations associatives font interface entre le niveau politique et l'administration locale), de comités d'usagers (cas du Québec où ces comités ont un pouvoir effectif d'interpellation des instances dirigeantes locales), de l'État central (Angleterre, par le biais de l'inspection des services sociaux et d'un important programme de suivi des réponses locales) ou encore de groupes de pression émanant de la société civile (cas des USA).

On ne peut que constater l'absence en France, pour le moment, de forces d'interpellation ou d'instances de régulation équivalentes à celles existantes «*ailleurs*».

\* Directeur du service SISAE - Association JCLT - E-mail : a.grevot@jclt-sisae.com

<sup>1</sup> voir article de Jean-Paul Bichwiller dans le RAJS-JDJ 226 de juin 2003, pages 46 à 48

## L'ordre public pour la France d'en haut !

Le 16 juin 2003 le Conseil d'État a reconnu la légalité d'un arrêté municipal réglementant la mendicité et comportant des dispositions « limitées à la période estivale et applicables seulement à certaines voies du centre de l'agglomération et aux abords de certaines grandes surfaces »\*. Une telle mesure permet au maire, selon la Haute autorité, d'assurer préventivement, en période d'afflux touristiques, la sécurité, la commodité et la tranquillité nécessaires aux usagers des voies publiques. Ces objectifs dont la mise en œuvre est limitée dans le temps et dans l'espace n'imposent pas de contraintes excessives aux mendiants. Les nécessités de l'ordre public semblent toujours servir aux mêmes !?!

\* CE, n°229618-229619, section du contentieux.

## Accueillir, oui mais pas n'importe qui...

Accusé d'aider au séjour d'étrangers en situation irrégulière, le directeur du foyer Sonacotra d'Ajaccio a été placé en garde à vue. Le procureur reproche le fait de loger depuis de longues années des personnes en situation irrégulière et son défaut de vigilance. Il est ainsi conseillé aux responsables de résidence de remplir des fiches de police pour tous les étrangers et de les tenir à disposition des autorités de police. En cas de refus, les récalcitrants s'exposeraient à des poursuites pénales... La démarche doit être prise au sérieux. Il y a six mois, dans le Vaucluse, une gérante de foyer a été arrêtée puis relâchée car elle ignorait que des personnes en situation irrégulière étaient hébergées dans son foyer.

## De l'observatoire de l'enfance maltraitée...

« Mieux connaître pour mieux combattre », résumait **Christian Jacob** a propos de la création d'un nouvel observatoire. Le 10 septembre, le ministre arguait, lors de la présentation de son projet de loi sur la protection de l'enfance, de la nécessité d'établir un recueil scrupuleux d'informations sur l'enfance maltraitée. L'Observatoire, composé de spécialistes, recenserait les informations de maltraitance des mineurs émanant des différents services de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et des associations. Dès 2004, la lutte contre la maltraitance devrait ainsi être améliorée par des études épidémiologiques.

En outre, ce projet de loi modifie les dispositions du Code de procédure pénale pour permettre aux associations de se porter partie civile dans toutes les affaires de maltraitance des mineurs. Les associations expriment unanimement leur soulagement au rétablissement de la parole de l'enfant auparavant étouffée par les parents maltraitants.

## ...à la maltraitance de l'observatoire...

Dans son communiqué du 15 septembre dernier, DEI-France dénonce la démagogie du gouvernement et le caractère embryonnaire du nouvel observatoire. L'association regrette que la question de la maltraitance n'ait pas été définie. Les dispositions prévues ne s'inscrivent pas dans la dialectique globale de l'enfance en danger. Ainsi, DEI-France appelle les parlementaires à la vigilance pour faire obstacle à un projet fragile juridiquement tendant à nourrir des retombées essentiellement politiques. Néanmoins, l'association acquiesce la disposition re-

## Cayla : une note d'espoir ?

Philippe Fournier, représentant du personnel au comité d'entreprise, délégué syndical CGT, nous écrit suite à l'article de Jean-Pierre Cocco<sup>1</sup> sur la MECS *Le-Cayla - St-Papoul* : « contrairement à ce qui est écrit, la genèse du conflit et la dégradation de la situation ne sont pas liés à l'augmentation de l'accueil d'adolescents ni à la mise en examen des deux personnes pour abus sexuel commis il y a plus de dix ans mais uniquement à des désaccords pédagogiques et institutionnels avec la nouvelle directrice; les documents des Comités d'entreprises en témoignent »..

« Les abus sexuels datent de plus de dix ans et les deux personnes étaient parties en retraite. Et si le personnel n'a, comme vous l'écrivez "rien vu, rien dit" c'est qu'il n'avait hélas rien vu ».

« La situation s'est dégradée avec l'arrivée d'un directeur déjà muté de deux établissements en quatre ans d'exercice et à propos duquel l'IGAS écrivait alors : « Le départ du directeur (de cet établissement) et le changement du chef de service éducatif constituent visiblement des facteurs positifs d'une évolution qui est aussi très liée au projet de déménagement ». Et c'est lui que l'AGOP nomme au Cayla pour mener à bien un projet de restructuration ! ».

« Quitter le château du Cayla est une demande de l'équipe éducative depuis plus de dix ans. L'AGOP l'a toujours refusé. C'est donc avec satisfaction qu'elle a accepté de travailler à un projet de délocalisation ».

« Depuis septembre 2003, une nouvelle direction est en place, la cohérence est de nouveau de mise et l'accueil des jeunes retrouve du sens. Si nous ne recevons pas un « coup de couteau dans le dos » de certains « partenaires » nous pouvons être de nouveau optimiste et vous donner rendez-vous dans quelques années pour refaire un reportage sur notre établissement ».

<sup>1</sup> voir RAJS...n°227.

lative à la renonciation de priver les familles de la gestion des allocations familiales des enfants en absentéisme scolaire.

DEI-France, 21 rue Hoche-93500.

## L'Europe combat le protectionnisme professionnel !

La Cour européenne a condamné la France pour ses pratiques protectionnistes qui limitaient l'accès des ressortissants européens aux postes de directeur d'hôpital. Les juges européens ont ainsi rejeté la condition d'obtention d'un diplôme français pour intégrer la fonction publique hospitalière française lorsque les postulants communautaires attestent

d'une formation équivalente dans leur pays d'origine.

## Non rentrée scolaire pour enfants handicapés

« Dix à treize mille enfants ne bénéficient d'aucune scolarité car ils sont handicapés » a clairement chiffré, le jour même de la rentrée scolaire, Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'État aux Personnes handicapées, qui visitait une classe d'intégration scolaire (CLIS) de la banlieue parisienne : pour cette année 2003, environ 37 000 élèves ont d'ailleurs été scolarisés en primaire dans ces CLIS.

# brèves

## Ségrégations ethniques à l'école ?

Le Monde du 9 septembre annonçait la première enquête sur la ségrégation à l'école. Le rapport remis en juin dernier au ministère de l'Équipement sera publié dans la revue française de sociologie. L'étude de Geoges Felouzis, professeur des universités à Bordeaux II, a été réalisée dans la région bordelaise en utilisant le critère des prénoms des élèves comme indicateur d'origine. Les résultats semblent confirmer l'existence d'une ségrégation ethnique à l'école favorisant de facto l'établissement de classes-ghetto. Ce phénomène étant aggravé par les contournements de la carte scolaire. Déjà de vives critiques ont été formulées contre la méthode utilisée et contre la distinction entre citoyens français.

## L'essor des familles recomposées

Le nombre de familles recomposées a augmenté de 10 % entre 1990 et 1999. Les femmes concernées sont en moyenne plus jeunes, et plus fréquemment ouvrières et em-

ployées titre le quotidien «les Echos».

## Un code junior

Le nouveau code junior des éditions Dalloz réunit l'ensemble des textes et de la jurisprudence relatifs au mineur, dans son environnement familial, scolaire et social. Ce code répond à de nombreuses questions actuelles : le port du foulard islamique, les menaces et agressions envers les professeurs, le bizutage, le racket, les tournantes, l'accès à l'IVG... Le code contient par ailleurs un recueil de textes français et internationaux consacrés aux droits fondamentaux de la personne humaine.

Ainsi les principales règles juridiques applicables au mineur sont enfin réunies dans un même instrument.

## Quand amour rime avec prohibition

Des requérants auprès la Cour européenne se plaignent que la législation britannique les empêche de se marier. Le requérant est le père de l'ex-mari de la requérante. Après l'échec de leur mariage respectif les requérants emménagèrent ensemble. Cependant, la loi de 1949 sur le mariage interdit l'union entre un homme et sa bru et entre une femme et son gendre, sauf lorsque l'ex-conjoint de chacune des parties est décédée. Pareille interdiction ne frappe pas les autres liens

d'affinités sans consanguinité; c'est ainsi qu'un homme peut épouser une fille que son ex-épouse a eue d'un précédent mariage de son ex-conjoint. L'interdiction ne peut être levée que par une loi personnelle du parlement. La procédure relève de la compétence discrétionnaire du pouvoir législatif. A suivre...

B. et L-Royame-Uni, section IV, N°B36536/02.

## Solidarité chérie ?

Une commission ad hoc devra déterminer le jour férié supprimé au profit des personnes âgées rescapées de la canicule. Le Premier ministre a exprimé sa préférence pour le lundi de la Pentecôte. **François Fillon**, lui, exige une participation solidaire des «non-salariés, du secteur public, du monde associatif, du capital et des retraités». Si l'engouement est réel, les déclarations paraissent bien incongrues. Comment imaginer l'offrande d'un jour férié par les retraités, catégorisés inactifs par l'INSEE ? La solidarité aurait-elle le dos large au point de justifier leur retour au boulot un jour qu'ils auraient toujours chômé durant leur activité ? La fin, aussi noble soit elle, ne justifie pas tous les moyens ! Le raisonnable conduirait vraisemblablement à une ponction sur leur retraite d'une journée de non travail. Malgré tout, le mirage persiste par cette inéquation perverse: si tous les retraités ne sont pas des personnes âgées, toutes les personnes âgées sont des retraités. Le raisonnement est analogue pour les associations dont la majorité des volontaires sont des retraités.

Le bien fondé de la technique des prélèvements est mathématiquement juste - le rééquilibrage -. La balance est rétablie lorsqu'on retire d'un côté pour rendre de l'autre. Or si le bénéficiaire est son propre créancier, c'est statut quo, rien n'a changé ! Pire lorsque les aides des chômeurs de longue durée sont réduites pour permettre la dimi-

nution de l'impôt sur le revenu alors la solidarité devient un privilège...

## Un fichier national des délinquants sexuels

Le ministre de l'Intérieur a annoncé un projet de loi instaurant un fichier des délinquants sexuels qui permettrait de vérifier le respect des obligations et interdictions (professionnelles ou interdiction de fréquenter certains lieux) prononcées par les juges. La volonté est d'en finir avec la récidive des délinquants sexuels sortis de prison sans aucun suivi. Le fichier serait consultable en temps réel par les magistrats, les policiers et les gendarmes au cours des enquêtes judiciaires. La consultation, orchestrée par l'autorité administrative, serait autorisée à l'occasion des embauches de personnes dans les structures en relation avec l'enfance et l'adolescence. Naturellement, le traitement des informations nominatives sera opéré sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Que pense la CNIL d'un tel projet ?

## Gens du voyage contre la loi Borloo !

L'association Regards qui milite pour le droit des gens du voyage dénonce l'article 12bis de la loi sur la ville et la rénovation urbaine adoptée le 24 juillet.

L'article litigieux dispose que «les communes de moins de 20.000 habitants et dont la moitié de la population habite dans une zone urbaine sensible (ZUS) seront exemptées à leur demande de la création d'aire d'accueil pour les gens du voyage». L'association y voit une sérieuse remise en cause de la loi Besson du 5 juillet 2000 et rejette la volonté ministérielle d'exonérer les villes les plus fragilisées de cette charge complémentaire.

Le président de l'association rappelle la faiblesse des charges d'installation d'une aire d'accueil pour les communes qui bénéficient des financements de l'Etat à plus de 80 %.

Association Regards: 02 97 65 12 69

Page d'accueil	Nouveaux	Hit-Parade	Site au hasard	Ajouter un site	Contacts
<b>OASIS</b>		<a href="http://www.travail-social.com">http://www.travail-social.com</a>			
Le Portail du Travail social					
<b>FORUMS</b>	Un moteur de recherche spécialisé				
Services	▶ L'index thématique du Travail social				
<b>Emploi</b>	▶ Plusieurs centaines de sites référencés				
OASIS Magazine	▶ Indexation en continu des articles du Mag				
L'essentiel de la presse du Travail social					
L'information en direct					
☞ <a href="#">Le WEB au service de l'information en continu</a>					
☞ <a href="#">Passez vos infos sur OASIS</a>					
Brèves, communiqués, RDV, dates, colloques...					
Consultez Imprimez Téléchargez ...					
OASIS - Organisation d'Acteurs Sociaux Indépendants et Solidaires - Association loi 1901					

## L'aide juridictionnelle n'est pas asexuée !

Une étude du ministère de la Justice <sup>(1)</sup> montre l'augmentation de 4,7 % en 2002 des admissions à l'aide juridictionnelle. L'analyse des statistiques confirme un préjugé commun : le profil est différent selon la procédure engagée. Ainsi, en matière civile, 60,3 % des femmes bénéficient de l'aide tandis qu'au pénal ce sont 86,7 % des hommes qui sont bénéficiaires. Pour une fois l'égalité des femmes ne sera pas requise !

(1) Infostat Justice n° 67- mai 2003.

## Maintien de l'allocation logement des étudiants?

Les jeunes non-étudiants sont aussi touchés par cette mesure. Son montant devait baisser d'environ 37 %.

Après la hausse des droits d'inscriptions en faculté (+ 3 à + 5 % selon les filières), puis l'augmentation du prix des tickets pour les restaurants universitaires (+ 4 %), annoncées en juillet, c'était au tour de l'allocation-logement..

Le gouvernement a capitulé et repoussé le projet. Ouf !

## Au pas les éducateurs : deux cadres de la protection de la jeunesse traduits devant le conseil de discipline.

Revirement de politique du directeur de la PJJ placé sous la tutelle du garde des sceaux ? Jusque là, la convocation devant le conseil de discipline se fondait sur une faute lourde (vols, ivresse sur le lieu de travail, abus sexuels).

En l'espèce, les deux fonctionnaires ont été poursuivis pour défaut d'obéissance. Il est reproché au directeur de la ferme de Champagne (Savigny-sur-Orge) de ne pas avoir empêché la tenue sur son site d'un colloque de professionnels de l'enfance hostiles aux centres fermés, organisé par le syndicat majoritaire des éducateurs, le SNPES-PJJ.

Quant à l'autre fonctionnaire, directrice d'un centre d'action éducative à Toulouse, on lui reproche d'avoir refusé d'envoyer des éducateurs de son équipe au centre des jeunes détenus de la ville. Faute de volontaires, elle aurait dû désigner d'office des éducateurs pour assurer l'intérim pendant que l'administration pénitentiaire formait des personnes destinées à ce travail.

L'autorité administrative a prononcé, dans les deux cas, un avertissement alors que Jean-Pierre Carbuccion-Berland, directeur de la PJJ, réclamait des sanctions plus lourdes telle que la mutation d'office. Au cabinet du ministre, on reconnaît le caractère singulier de ce genre de pratique disciplinaire. Mais le revirement se justifierait par la volonté de traiter les fonctionnaires de la PJJ comme les autres...

Lorsqu'un fonctionnaire refuse d'exécuter les ordres il s'expose à des sanctions disciplinaires. Le syndicat SNPES-PJJ dénonce l'arbitraire autoritaire du directeur de la PJJ. Il récuse les motifs des sanctions. Il s'agirait en fait de condamner non pas la faute professionnelle mais l'engagement public des fonctionnaires, pour l'un contre le concept des centres fermés et pour l'autre contre l'intervention permanente des éducateurs en maison d'arrêt.

Le rétablissement de l'autorité ne semble plus concerner uniquement les jeunes. Peut être imagine-t-on à la place Vendôme d'occulter des primes aux fonctionnaires... les plus dociles !

## Le contrat d'accueil et d'intégration

Depuis trois mois, douze départements expérimentent le contrat d'accueil et d'intégration pour les étrangers. Cette action prévue jusqu'au 31 décembre 2003 est l'une des cinquante cinq mesures prises le 10 avril 2003 par le comité interministériel à l'intégration. L'objectif est de transmettre aux nouveaux arrivants en France une formation civique, linguistique et d'accompagnement social et professionnel personnalisés. L'idée est de faire accepter et respecter les valeurs de la République, les lois et les règles de droit. L'étranger est libre de consentir ou non à ce contrat. Généralisé, il pourrait être signé chaque année par environ 100.000 étrangers arrivant en France. Cependant, l'engagement contractuel est souvent délicat car les nouveaux arrivants, peu ou pas formés, doivent disposer de tout leur temps pour chercher et trouver un emploi.

Le contrat d'accueil et d'intégration s'inscrit dans l'axe intégration du programme d'action du comité interministériel. Les deux autres axes concernent respectivement la promotion sociale, professionnelle et individuelle d'une part et le rétablissement de l'égalité des droits d'autre part.

## Mobilisation des mouvements de chômeurs

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, des centaines de milliers de chômeurs verront leurs droits réduits, et beaucoup d'entre eux seront exclus de l'Assedic. Quelque 130.000 demandeurs d'emploi bénéficiant de l'allocation de solidarité spécifique (ASS, à la charge de l'Etat) qui en seront exclus basculeront alors sur le régime du revenu minimum d'insertion (RMI).

Le prochain revenu minimum d'activité (RMA) et les restrictions concernant l'allocation spécifique de solidarité (ASS) inquiètent toutes les personnes concernées, notamment la Ligue des droits de l'homme qui

s'inquiète des difficultés économiques qui touchent la population la plus pauvre et critique le projet de mise en oeuvre du RMA.

## Cannabis : les consommateurs pourraient être fichés

Une mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (Mildt) envisage, dans un rapport remis au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, l'inscription dans un fichier des consommateurs de stupéfiants, et surtout les consommateurs de cannabis.

## Au boulot les magistrats !

Perben utilise la carotte pour encourager les magistrats à augmenter leur rendement. Ainsi les juges pourraient toucher une prime d'en moyenne 4% de leur traitement, distribuée par les chefs de juridictions. Mais les syndicats dénoncent de manière virulente cette atteinte à la qualité de leur travail et à leur indépendance. Cette politique managériale de rentabilité fraîchement importée du secteur privé est mal accueillie par le monde judiciaire.

S'il est unanimement reconnu qu'il existe des magistrats paresseux, à l'instar d'autres professionnels, c'est plutôt la technique des primes qui est fustigée. Encore une fois, à un vrai problème, le garde des sceaux propose une fausse voire une mauvaise solution. Après le tollé de l'annonce de la création des juges de proximité, c'est aujourd'hui le tollé des primes de rendement.

Et un et deux et trois zéro... à quand le troisième ?

## Précision

La RAJS 227 comportait des mentions incomplètes concernant **Philippe Richard**, auteur de «*Les CEF : et si c'était bien...*». Il s'agit du directeur général de «*La Bouée des jeunes*» dans la région de Douai et Cambrai.

## NOMINATIONS

### Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées

**Luc Machard** est nommé chargé de mission auprès du ministre délégué à compter du 16 juillet 2003 (J.O. 11 juil. 2003) (J.O. 18 juil. 2003).

**Annie Cuzin**, directrice de l'institut médico-éducatif, à Yvetot (Seine-Maritime), est admise à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1er septembre 2003 (J.O. du 11 juil. 2003).

**Evelyne Bernier-Cuenet** est nommée directrice adjointe à la direction régionale des affaires sanitaires et sociales de Nord - Pas-de-Calais à compter du 1er juin 2003 (J.O. du 16 juil. 2003).

**Christian Tardy** est nommé directeur adjoint à la direction régionale des affaires sanitaires et sociales de Poitou-Charentes à compter du 16 juin 2003 (J.O. du 11 juil. 2003).

**Serge Barth** est nommé directeur adjoint à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Bas-Rhin à compter du 1er juin 2003 (J.O. du 16 juil. 2003).

### Sont nommés pour siéger au Conseil supérieur du travail social :

**Françoise Busnel**, adjointe à la sous-directrice de l'action éducative et des affaires judiciaires, titulaire ;

**Michel Durand**, chef de service éducatif au bureau de la formation et de la recherche à la sous-direction de l'action éducative et des affaires judiciaires, suppléant (J.O. du 17 août. 2003).

**Ramiro Pereira** est nommé directeur régional des affaires sanitaires et sociales de Lorraine à compter du 16 juin 2003 (J.O. du 23 juil. 2003).

**Paule Lagrasta** est nommée directrice départementale des affaires sanitaires et sociales de Saône-et-Loire à compter du 1er juin 2003 (J.O. du 23 juil. 2003).

**Joël May** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Rhône à compter du 16 juin 2003 (J.O. 23 juil. 2003).

**Christian Meurin** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Finistère à compter du 16 juin 2003 (J.O. 23 juil. 2003).

**Fabrice Laurain** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de la Manche à compter du 1er juillet 2003 (J.O. du 5 août. 2003).

**Philippe Penicaud** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de la Haute-Vienne à compter du 1er juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

**Jean-Pierre Parra** est nommé directeur régional des affaires sanitaires et sociales des Pays de la Loire à compter du 1er juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

**Gilles May Carle** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de la Loire à compter du 1er juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

**Jean-Marie Lebeau** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de Maine-et-Loire à compter du 15 juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

**Claude Hervier** est nommé directeur départemental des affaires sanitaires et sociales de Loir-et-Cher à compter du 1er juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

**Marcelle Kermorvant** est nommée directrice départementale des affaires sanitaires et sociales de la Marne à compter du 1er juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

**Alain Vanel** est nommé directeur adjoint à la direction régionale des affaires sanitaires et sociales de Provence-Alpes-Côte d'Azur à compter du 1er juillet 2003 (J.O. 5 août. 2003).

### Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

**Serge Gruber** est nommé conseiller technique auprès de la secrétaire d'Etat (J.O. 8 juil. 2003).

**Guillaume Canel** est nommé conseiller au cabinet du ministre (J.O. 8 juil. 2003).

**Luc Héritier** est nommé conseiller technique au cabinet du secrétaire d'Etat (J.O. du juil. 2003).

**Jean-Jacques Trégoat** est nommé directeur général de l'action sociale, en remplacement de Mme Sylviane Léger, appelée à d'autres fonctions (J.O. 12 juil. 2003)

**Jean-François Bénévise** est nommé inspecteur général des affaires sociales (J.O. 4 juil. 2003).

**Pierre-Louis Bras** est nommé inspecteur général des affaires sociales (J.O. 25 juil. 2003).

**Gisèle Thomes** est nommée directrice départementale des affaires sanitaires et sociales de la Charente à compter du 23 juin 2003 (J.O. 2 août. 2003).

**Claire Legras** est nommée conseillère auprès du ministre (J.O. 6 août. 2003).

Il est mis fin aux fonctions de **William Dab**, conseiller technique au cabinet du ministre, appelé à d'autres fonctions (J.O. 23 août. 2003).

**Thomas Audigé, Maryse Fourcade-Pouille, Valérie Jeske, Benjamin Joly, Cécile Courreges, Gautier Maigne, Olivier Toche et Michaël Hautchamp** sont nommés inspecteurs adjoints à l'inspection générale des affaires sociales à compter du 1er avril 2003 (J.O. 3 août. 2003).

### Ministère de la Justice

**Bruno Steinmann**, président du T.G.I. du Havre, est nommé inspecteur général adjoint des services judiciaires (J.O. du 9 juil. 2003).

**Brigitte Lexa**, magistrate, est placée en position de détachement afin d'occuper l'emploi de sous-directrice chargée du service de l'information et de la communication à l'administration centrale du ministère de la justice (J.O. 30 août. 2003).

**Claudine Lescoffit**, née Bulle, magistrate, est nommée sous-directrice à la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'administration centrale du ministère de la justice, pour une durée de trois ans (J.O. 12 août. 2003).

### DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENTS

#### Sont intégrés dans le corps des directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière les agents dont les noms suivent (J.O. du 30 août. 2003) :

**Jacqueline Adin**, en qualité de directrice de foyer départemental de l'enfance Rivière l'Or, à Saint-Joseph (Martinique) ;

**Eric Leonard**, psychologue, en qualité de directeur du foyer à l'enfance, à Golbey (Vosges) ;

**Jean-Claude Toly**, psychologue, en qualité de directeur adjoint à la maison départementale de l'enfance Les Abymes, à Boisripeaux (Guadeloupe) (J.O. du 23 août. 2003).

**Josiane Coutarel**, en qualité de directrice du foyer départemental de l'enfance à Vals-près-le-Puy (Haute-Loire) ;

**Marc Carlier**, en qualité de directeur adjoint à l'institut médico-éducatif spécialisé à Proisy (Aisne) ;

**Astrid Moitel**, en qualité de directrice adjointe à l'établissement public départemental chargé de l'accueil de l'enfance et de l'adolescence handicapées à Arras (Pas-de-Calais) ;

**Yves Godard**, en qualité de directeur du centre départemental de l'enfance à Champhol (Eure-et-Loir) ;

**Xavier Poulain**, en qualité de directeur du centre maternel Mi-chelet à Paris.

## NOMINATIONS

### Magistrature Tribunaux pour enfants

#### Cour d'appel de Paris

Vice-présidente du T.G.I. de **Paris** : Isabelle Chaussade;

vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Paris** : Isabelle Couzy;

J.E. au T.G.I. de **Paris** : Catherine Simonnet;

J.E. au T.G.I. de **Bobigny** : Anne Dupuy, substitute ;

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Melun** : Christine Leblic;

J.E. au T.G.I. de **Melun** : Géraldine Thomas;

J.E. au T.G.I. de **Chartres** : Nicolas Houx, Anne-Sophie Boix et Solenne Dubois;

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Nanterre** : Martine Agnel

J.E. au T.G.I. de **Pontoise** : Myriam Chapeaux;

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Versailles** : Nicole Pichon.

#### Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Vice-présidente chargées des fonctions de J.E. au T.G.I. d'**Aix-en-Provence** : Anne Michel;

J.E. au T.G.I. de **Grasse** : Virginie Hoflack et Michaël Darras, auditeur de justice.

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Marseille** : Sylvie Rebe;

J.E. au T.G.I. de **Marseille** : Jacqueline Rieffel et Erick Magnier;

Vice-président du T.G.I. de **Nice** : Patrick Veron, J.E. à Marseille;

vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Nice** : Monique Michel;

J.E. au T.G.I. de **Nice** : Côme Jacqmin;

J.E. au T.G.I. de **Tarascon** : Lionel Mathieu.

#### Cour d'appel d'Amiens

Conseiller : **Samuel Grevin**, J.E. au T.G.I. d'Amiens.

J.E. au T.G.I. d'**Amiens** : Sophie Coupet et Agnès Mouchel, auditrices de justice.

J.E. au T.G.I. de **Beauvais** : Maïté Gevaert, auditrice de justice.

J.E. au T.G.I. de **Compiègne** : Marie Vanhaecke;

J.E. au T.G.I. de **Saint-Quentin** : Simon Gilot;

J.E. au T.G.I. de **Senlis** : Anne Boudinet.

#### Cour d'appel de Besançon

Vice-président chargé des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Besançon** : Jean-Claude Picard.

#### Cour d'appel de Bordeaux

J.E. au T.G.I. de **Libourne** : Myriam Sanchez.

#### Cour d'appel de Bourges

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. à **Bourges** : Loëtitia Pierret.

#### Cour d'appel de Caen

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. d'**Anancy** : Agnès Durry;

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Thonon-les-Bains** : Blandine Fressard;

J.E. au T.G.I. de **Thonon-les-Bains** : Carole Mercier.

#### Cour d'appel de Colmar

Vice-président chargé des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Strasbourg** : Olivier Bailly ;

J.E. au T.G.I. de **Strasbourg** : Cécile Fabre.

#### Cour d'appel de Douai

J.E. au T.G.I. d'**Arras** : Aude Woillez;

J.E. au T.G.I. d'**Avesnes-sur-Helpe** : Céline Miller;

J.E. au T.G.I. de **Béthune** : Julien Simon, et Delphine Bourgouin;

J.E. au T.G.I. de **Cambrai** : Michel Raffray-Favrot;

Vice-président du T.G.I. de **Lille** : Paul Barincou, J.E. audit tribunal;

J.E. au T.G.I. de **Lille** : Guillaume Deletang et Anne-Claire Le Bras.

#### Cour d'appel de Grenoble

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Grenoble** : Catherine Brun;

Vice-président chargé des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Valence** : Gérard Joly, J.E. à Tarascon.

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Vienne** : Myriam Savi, J.E. à Lyon.

#### Cour d'appel de Lyon

Conseiller : Jean-Jacques Penaud, vice-président chargé des fonctions de J.E. à **Lyon**.

vice-présidentes chargées des fonctions de juge des enfants au T.G.I. de **Lyon** : Marie-Claude Stoetzel, et Myriam d'Hallouin,;

J.E. au T.G.I. de **Lyon** : Alexandrine Gay et Daniel Grollemund;

J.E. au T.G.I. de **Roanne** : Emmanuel Rochard;

Vice-présidentes chargées des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Saint-Etienne** : Christiane Vitani;

J.E. au T.G.I. de **Saint-Etienne** : David Cleuziou.

#### Cour d'appel de Metz

J.E. au T.G.I. de **Metz** : Vincent Castelli;

J.E. au T.G.I. de **Sarreguemines** : Béatrice Le Fevre.

#### Cour d'appel de Montpellier

**T.G.I. de Montpellier**

Vice-présidente chargée de l'application des peines : **Marie-Chantal Flori**.

#### Cour d'appel de Nancy

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. d'**Epinal** : Francine Poirot ;

Vice-président chargé des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Nancy** : Hervé Humbert;

J.E. au T.G.I. de **Verdun** : Stanislas Massonie.

#### Cour d'appel de Nîmes

J.E. au T.G.I. de **Carpentras** : Emmanuelle Monteil, auditrice de justice.

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Nîmes** : Dominique Podevin.

#### Cour d'appel d'Orléans

J.E. à **Montargis** : Claire Chabrol;

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. à **Tours** : Marie-Christine Folliot de Fierville.

J.E. à **Tours** : Pascal Almy

#### Cour d'appel de Pau

J.E. au T.G.I. de **Mont-de-Marsan** : Olivier Janson;

J.E. au T.G.I. de **Tarbes** : Marie-Christine Aparicio, J.E. à Chartrès.

#### Cour d'appel de Reims

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Châlons-en-Champagne** : Marie Janel;

J.E. au T.G.I. de **Châlons-en-Champagne** : Christian Donnadieu;

J.E. au T.G.I. de **Charleville-Mézières** : Sandrine Pilon;

Vice-président chargé des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Troyes** : Jean-François Devalloir.

#### Cour d'appel de Rennes

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Nantes** : Marie-Caroline Mathieu de Boissac;

J.E. au T.G.I. de **Guingamp** : Marie Brolly;

J.E. au T.G.I. de **Nantes** : Dominique Ferali et Jeanne Cheenne.

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Rennes** : Catherine Leon;

Vice-président chargé des fonctions de J.E. au T.G.I. de **Saint-Brieuc** : Pascal Chaslons.

**T.G.I. de Saint-Malo**

J.E. : **Bruno Guinet**,

#### Cour d'appel de Riom

J.E. au T.G.I. d'**Aurillac** : Charles Charollois, auditeur de justice.

#### Cour d'appel de Rouen

J.E. au **T.G.I. d'Evreux** : **Alice Lefebvre**,

Vice-présidente chargée des fonctions de J.E. au T.G.I. du **Havre** : Aurélie Gueroult, juge au T.G.I. de Lorient ;

J.E. au T.G.I. du **Havre** : Marie-Aude Talhouarn;

J.E. au T.G.I. de **Rouen** : Séverine Couaillier;

## Des lecteurs interrogent

### La signature des rapports sociaux

**La question :** dans le cadre de mes activités de psychologue et formateur, je rencontre des institutions qui ont à produire des écrits de diverses sortes. Ce qui m'intrigue c'est que de plus en plus, les directions conseillent à leurs salariés de ne pas signer nominativement leurs écrits, mais de mentionner leur fonction «l'éducateur référent». Certaines même interdisent toute identification nominative et revendiquent une responsabilité collective institutionnelle en signant «la Direction». Existe-t-il des textes à ce sujet, et qu'en dit le droit ?

Charles Heim

### Réponses

**Michel Huyette :**

**«La question appelle une réponse nuancée»**

En Protection judiciaire de l'enfance (assistance éducative), tous les textes du Code civil et du Code de procédure civile ne font état que des «services» éducatifs. Il n'est nulle part question de personne nominativement désignée lorsque la mesure est confiée à une institution. Toute mesure est donc confiée à un service éducatif dans son ensemble, ce qui a pour conséquence que tout membre de ce service a vocation à la mettre en œuvre, et la législation permet, si tel est le choix interne, une action collective.

Si la mesure est exercée par plusieurs membres du service, ou même si elle a été confiée à un seul mais que cette personne a échangé avec ses collègues lors d'une de ces réunions de mise en commun qui existent fréquemment et sont très utiles, ou lorsque le cas a été abordé en réunion dite de supervision avec intervention d'un psychologue ou d'un psychiatre, le bilan final écrit et envoyé au magistrat est en tout ou en partie une œuvre collective.

Le rapport de fin de mesure prévu à l'article 1199-1 du Code de procédure civile n'a donc pas systématiquement

vocation à être attribué à un seul travailleur social.

Mais par honnêteté plus que par obligation juridique, il apparaît indispensable que les familles sachent précisément qui est à l'origine de l'opinion, souvent critique, émise sur eux et retranscrite dans le rapport de fin de mesure. Mentionner les noms des auteurs du rapport, c'est d'abord et avant tout pour le service éducatif désigné se présenter franchement, loyalement, courageusement. C'est l'une des conditions indispensables à un exercice d'une action dans la clarté, la transparence, ce qui est, répétons le une fois de plus, une condition essentielle de l'efficacité de la mesure. Toute tentative de camouflage ou de dissimulation parasite inéluctablement le travail entrepris parce qu'elle altère la confiance famille/service.

Donc si rien ne semble interdire l'aposition de la mention «le service éducatif» en fin de rapport en cas de réflexion collective, il est opportun que les noms de tous ceux qui ont participé au débat sur les conclusions à retenir (il s'agira rarement du service dans sa totalité) soient nominativement mentionnés à un endroit ou un autre.

Si seul le travailleur social qui est intervenu rédige le document et s'il n'y a pas eu travail en commun, mention-

ner «l'éducateur référent» à sa place est sans effet vis à vis des familles puisqu'elles savent bien qui est intervenu chez elles.

À l'audience, le juge va convoquer un service et non un travailleur social nominativement désigné. Ici l'enjeu n'est pas de savoir qui a écrit le document final, mais d'avoir dans le bureau, à côté de la famille, un «représentant du service» (selon l'expression légale de l'art. 1189 du Code de procédure civile) qui connaît parfaitement la situation et est apte, d'une part à apporter toute précision utile sur le contenu du rapport en cas de phrase mal rédigée ou de risque de malentendu, et d'autre part de fournir toute autre précision utile sur la situation familiale.

L'absence de nom en fin de rapport ne doit absolument jamais permettre au service d'envoyer à l'audience un de ses membres qui ne connaît que partiellement la situation. Dans un tel cas le juge des enfants doit toujours refuser de tenir l'audience et la renvoyer à une date ultérieure, le service assumant alors seul la responsabilité de tout incident pouvant être la conséquence de ce retard (cas de fin de mesure dépassée à la seconde audience).

Reste à s'interroger sur ce qui peut inciter au sein d'un service à vouloir mettre une mention neutre «l'éducateur» plutôt que ses nom et prénom, pour reprendre cet aspect précis de la ques

# Un refus de communiquer un document peut être porté devant le juge administratif

tion. En tous cas, le débat doit impérativement inclure une réflexion centrale sur cette façon d'agir et l'objectif de transparence rappelé plus haut. Il doit aussi concerner la difficile question de la qualité des écrits. Car quand un document est complet, bien rédigé, nuancé, équilibré, non seulement on ne doit pas craindre d'y apposer sa signature personnelle, on doit être fier d'y voir son propre nom..

## **Martine Cliquennois :** **Documents administratifs** **et action sociale**

**I.** - Pour ce qui concerne le droit de connaître les nom et qualité de la personne qui instruit le dossier, l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 donne, me semble-t-il, la réponse, tout au moins de principe : le droit est reconnu (sauf à interpréter les dispositions de l'article, et à rechercher si la jurisprudence a eu à se prononcer sur la question ? À ma connaissance, pas encore, mais je dois justement entreprendre une recherche sur cette question pour le mois d'octobre, et je vous communiquerai le résultat...

**II.** - Pour ce qui concerne la communication des documents administratifs, la loi du 12 avril 2000 (n° 2000-321 du 12 avril 2000 Journal Officiel du 13 avril 2000) ne peut se comprendre sans la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratif (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Journal Officiel du 18 juillet 1978) quelle modifie, précise et complète.

### **1) Un droit à la communication**

En ce sens, il y a un véritable droit reconnu à la communication des documents sur demande de toute personne intéressée.

Un refus de communiquer un document communicable est illégal et peut faire l'objet d'une annulation par le juge administratif, d'une action en responsabilité, et on peut même saisir le juge pour

qu'il ordonne à l'administration de communiquer.

### **2) La notion de document administratif**

Elle est assez largement définie par le texte, et interprétée par la jurisprudence du Conseil d'Etat et par les avis de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs, autorité administrative indépendante créée par la loi de 1978).

(Art. 1<sup>er</sup> de la loi de 1978, modifiée par art. 7 de la loi du 12 avril 2000).

*«Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.*

*Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant.*

*Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du Code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même Code, les documents d'instruction des réclamations adressées au médiateur de la République et les documents préliminaires à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L. 710-5 du Code de la santé publique.»*

### **3) Sur la notion d'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, que l'on trouve dans la loi de 1978**

Elle doit se comprendre même en l'absence de prérogatives de puissance publique détenues par la personne privée : ainsi jugé pour des associations d'animation culturelle, éducative, ou sportive (CE, 20 juillet 1990, Ville de Melun et association Melun culture loisirs c./ Vivien; CE 22 juillet 1994, Office municipal d'aménagement et de gestion d'Allauch (OMAG); CE, 10 juin 1994, Lacan et Association des Thermes de la Haute-Vallée de l'Aude). Pour tous ces exemples, leurs documents devaient être communiqués.

Mais parfois le juge raisonne différemment (en raison peut-être de la particularité du service ?) : ainsi pour un fonds d'assurance formation, organisme privé chargé d'une mission d'intérêt général mais ne disposant pas de prérogatives de puissance publique, les documents qu'il détient ne sont pas communicables (CAA Paris, 18 avril 1997, Fonds d'assurance formation Uniformation).

### **4) Qu'est ce qui est communicable ?**

Cependant, il convient de noter que ce ne sont pas tous les documents émanant des personnes privées gérant le service public qui sont communicables.

**1.** Seuls sont en effet communicables les documents des organismes privés relatifs au service public dont ils sont chargés, et se rattachant directement à cette mission de service public (CE, 20 juillet 1990, Ville de Melun et association Melun culture loisirs c./ Vivien; CAA Paris, 11 octobre 2001, Melle Le S).

**2.** En revanche, les documents ne se rapportant pas au service public dont les organismes privés sont chargés ne sont pas communicables (CE, 27 avril 2001, Zembout).

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 avril 2000 n'est pas sur cette notion en contradiction avec celle de la loi de 1978. Sim-

# Les activités sociales sont bien des services publics administratifs

## LOI N° 2000-321 DU 12 AVRIL 2000 RELATIVE AUX DROITS DES CITOYENS DANS LEURS RELATIONS AVEC LES ADMINISTRATIONS

NOR : FPPX9800029L

**Art. 1<sup>er</sup>.** Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

### TITRE 1<sup>er</sup>. - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT ET À LA TRANSPARENCE

#### CHAPITRE 1<sup>er</sup>. - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ACCÈS AUX RÈGLES DE DROIT

**Art. 2.** Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens.

Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

**Art. 3.** La codification législative rassemble et classe dans des Codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces Codes.

Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.

#### CHAPITRE II. - DISPOSITIONS RELATIVES À LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE

**Art. 4.** Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.

Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. (...)

- *faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.*

*Les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.»*

À propos des secrets personnels, on peut signaler la position prise par la CADA : un ancien pupille, directement concerné, a droit d'accès aux documents figurant dans son dossier détenu par l'aide sociale à l'enfance, qui permettent de reconstituer ses origines et son histoire personnelle.

Ce droit s'exerce cependant sauf si la mère biologique avait demandé expressément à ce que le secret de son état civil soit préservé (CADA 6 juillet 2000, Conseil général des Yvelines, avis n° 2000-2192).

Enfin, il existe des documents qui ne sont pas communicables, et ceci de façon absolue. Ils n'intéressent a priori pas spécialement l'action sociale, mais je mentionne quand même la dernière catégorie prévue par la loi :

Article 6-I de la loi de 1978, modifié par l'article de la loi du 12 avril 2000 (extrait) : «- *Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte de façon générale, aux secrets protégés par la loi.*»

On pourrait donc imaginer que l'administration se réfugie derrière cette disposition pour refuser la communication de documents.

Une recherche de cas d'application et de jurisprudence, là aussi s'impose.

Pour plus de détails sur la façon de comprendre les termes de la loi, voyez les annotations sous la loi de 1978 modifiée, publiées par le Code administratif Dalloz 2003, rubrique service public.

plement, la loi précise qu'elle s'applique aux «*services publics administratifs*», ce qui exclut les services publics industriels et commerciaux. Pour ce qui concerne les activités sociales qui nous occupent, pas de problème, ce sont bien des services publics administratifs.

Donc l'obligation de communiquer les documents administratifs s'impose aux personnes privées chargées d'un tel service.

## 5) La communication limitée

Mais la loi de 1978 modifiée en 2000 prévoit une catégorie particulière de

documents : ceux dont la communication est réservée à certaines personnes, directement intéressées.

Article 6-II de la loi de 1978, modifié par l'article 7 de la loi de 2000 :

«II. - *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :*

- *dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle;*
- *portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommé désignée ou facilement identifiable;*

# Groupes d'enseignants / groupes d'enseignés

par Alain Costes <sup>(1)</sup>

*Lorsque l'on parcourt l'abondante littérature sur la question des troubles du comportement et de la violence en milieu scolaire, on est frappé par un certain consensus, lequel mérite d'autant d'être salué qu'il réunit des chercheurs de différentes disciplines : sociologie (Dan Olweus), pédagogie (Bernard Defrance, Philippe Meirieu), psychanalyse. Il est possible d'affirmer que, pour l'essentiel, la plupart de ces recherches s'accordent sur le diagnostic et sur les dispositifs à mettre en place : les comportements violents des enfants et des adolescents, en individuel et surtout en groupe, expriment les violences, les incohérences et/ou le laxisme des adultes qui les encadrent (ou plutôt devraient les encadrer), et ces comportements cessent dès lors que ces jeunes se sentent enfin contenus par un dispositif cohérent, fiable et donc sécurisant, que les adultes qui leur doivent leur offrent enfin..*

## 1° La résistance au changement

Aujourd'hui, il n'y a peut-être plus que les tenants de la pensée unique généticienne pour incriminer la «nature» innée d'un enfant «agressif». Sans vouloir en méconnaître le poids sur bien des mentalités, vous me permettez ici de ne pas m'y attarder.

Mais alors, si les spécialistes que nous connaissons tous s'accordent tellement sur cette question et ses remèdes, il ne reste plus qu'à s'interroger sur l'immobilisme auquel se heurte, singulièrement en France, toute tentative de solution au long cours. Je dis bien : au long cours, car, bien sûr, on apprend régulièrement qu'ici ou là des expériences furent tentées, avec les meilleurs résultats le plus souvent; mais, curieusement, cela ne dure guère plus d'un an ou deux. Cela ressemble à des expériences pilotes, à la pointe de la recherche, mais... qu'on laisserait mourir de leur belle mort ! En prenant connaissance de tous ces travaux, dont certains sont menés au sein de l'Éducation nationale, on a parfois

l'impression d'être dans la situation du médecin dont le malade refuserait le traitement. En tout cas, vous me direz si je me trompe, mais je n'ai rien vu à ce jour qui permette de se réjouir que ces expériences fassent bientôt tache d'huile. Par exemple, tandis qu'il est recommandé par plus d'un chercheur de multiplier les réunions d'équipe, les lieux de parole avec les élèves et aussi avec leurs parents, rien ne se passe vraiment à l'échelon national pour l'instauration de tels dispositifs.

Il est vrai pourtant, pour ne parler que de ma petite expérience, que l'on m'a très souvent demandé de venir parler en milieu scolaire. Vous me trouverez peut-être défaitiste mais je me dis aujourd'hui que je ne l'ai que trop fait. En effet, mon intervention passée, la journée d'étude terminée, dites-moi un peu ce qu'il en reste quelques jours après, quand la routine de chacun a repris ses droits ? Il faudrait se faire beaucoup d'illusions sur ses propres capacités pédagogiques – aux limites de la mégalomanie – pour croire

déclencher en ces circonstances la moindre mutation !

Une fois pourtant, j'ai obtenu de venir animer trois fois dans la même année scolaire des réunions de deux heures avec toute l'équipe pédagogique, et ce dans six écoles primaires rurales <sup>(2)</sup>. J'ai eu la claire impression, lors des dernières réunions, que les choses commençaient à bouger sensiblement : on parlait moins des enfants en termes de «paresseux» ou d'«agressifs», et certains enseignants commençaient à prendre conscience de leurs contre-attitudes. Fin juin, il m'a été signifié, sans explication, que l'expérience ne serait pas reconduite. Vous comprenez peut-être mieux ma lassitude !

Mais c'est dans cette «déprime», justement, que j'ai commencé à me dire que j'aurais dû commencer par le commencement et réfléchir sur cette immense peur du changement que tout milieu scolaire oppose aux innovations pourtant à portée de main.

(1) Psychothérapeute au C.M.P.P. d'Auxerre, enseignant.

(2) Il s'agissait d'établissements de l'enseignement privé.

## Les comportements violents des enfants expriment le laxisme des adultes

Sans doute existe-t-il des résistances typiques de la France. Les intellectuels français furent et sont encore, pour une large part, très méfiants envers tout ce qui concerne la psychologie, et plus encore envers la psychanalyse. On a pu dire que c'était «*la faute à Descartes*» et ce n'est peut-être pas faux. Dans la foulée, la population française demeure elle aussi très réticente envers les «*psy*». De ce point de vue, l'école reflète sans doute la société qui l'a produite et présente ainsi les mêmes résistances.

Par exemple, voyez comme l'on parle, dans la population générale française, des temps de réunions. Nos contemporains n'ont spontanément pas de

mots assez durs pour dénoncer cette «*perte de temps*», ce «*bla-bla inutile*», qu'ils ridiculisent par le terme de «*parlote*» et qu'ils évoquent comme une maladie : la «*réunionite*». Pourquoi voudrait-on, en un tel contexte, que l'école française raisonne à contre-courant des Français ?

On peut donc soutenir qu'autour des rapports Ecole/psy, il existe un problème spécifiquement français. Il semble en aller de même en ce qui concerne non seulement la «*psychophobie*» des Français, mais aussi leur «*groupophobie*» : Pierre Privat vous en proposera peut-être une explication qui mérite qu'on y réfléchisse.

### 2° La résistance à la psychanalyse

Il n'en reste pas moins qu'on ne peut non plus évacuer l'idée que la relation pédagogique en elle-même pourrait secréter des résistances à toute approche psychologique, et surtout psychanalytique. Je précise : «*surtout psychanalytique*» pour autant que l'analyse de la relation pédagogique révèle inmanquablement des fantasmes inconscients d'une telle crudité que l'on comprend bien que le monde enseignant résiste d'une seule voix contre une telle lecture de ce métier. Mais on aimerait parfois rappeler à ce monde enseignant que d'être inconscient de ses fantasmes n'empêchent pas ceux-là d'exister, et encore moins d'être efficaces.

Il est vrai que les analystes ne mâchent pas leurs mots : certaines vérités sont à ce prix. Mes patients aussi, parfois, me préféreraient plus lénifiant : eux aussi ont peur du changement, mais on ne fait pas d'analyse sans casser des refoulements. Quant à la vérité inconsciente de la relation pédagogique, si elle n'est pas aimable à entendre, elle est pourtant incontournable : dès la première remarque qu'il avance sur le métier de pédagogue, Freud souligne d'emblée l'importante part d'homosexualité mobilisée dans cette activité<sup>(3)</sup>. Et plus les analystes y réfléchissent, et plus la dure vérité apparut, et je ne vois pas comment, aujourd'hui, un analyste qui se pencherait sur l'acte pédagogique pourrait ne pas dire à quel point une telle activité relève en effet des fantasmes pédophiliques les plus sûrs. Que cela soit acceptable ou non par les professionnels de la pédagogie, toute entreprise pédagogique consiste dans le projet de faire entrer une partie de soi (adulte) à l'intérieur de l'autre, l'enfant. Et que ces fantasmes d'implantation, voire d'intromission soient de fait, dans la plupart des cas, sublimés n'ôte évidemment rien à leurs racines sexuelles, bien au contraire.

#### Observation tirée d'un cas individuel : les enfants demandent avant tout aux adultes qui les entourent. Pour le reste, ils assurent...

Stéphane, neuf ans, a été confié à une famille d'accueil du fait de la carence éducative de ses parents. Ce placement intervient environ un an après le début de sa psychothérapie. Il présentait de nombreux troubles du comportement, à l'école comme chez lui : ment toujours, vole souvent, agace adultes et enfants jusqu'à se faire «*corriger*» sévèrement. Malgré une intelligence certaine, et dont il donne souvent des preuves, il n'obtient que des mauvaises notes sans pour autant devoir jamais redoubler.

Quelques mois après son placement, son comportement devient progressivement plus acceptable pour son entourage, et ses rapports aux autres enfants s'améliorent : il peut jouer avec eux sans se mettre en position de bouc émissaire. La thérapie continuera durant 4 ans, jusqu'au placement de Stéphane dans une institution médico-éducative où, 4 ans après, il effectue avec succès une formation professionnelle.

Ce qui ponctuera le temps de sa prise en charge avec moi est ce que je veux souligner ici, et qui me semble très typique de ce type d'enfants : alors que les choses allaient plutôt bien pendant quelques mois, brusquement le comportement de Stéphane se détériorait : à nouveau des vols, encore des provocations dont il pâtissait, quelques conduites de mise en danger de lui-même. Évidemment, à chaque fois que cela advenait, son assistante maternelle se décourageait, ses enseignants aussi, et moi-même me déprimais discrètement. Mais il suffisait que j'informe Stéphane que j'avais été mis au courant de ses récidives, et surtout que je lui dise qu'on allait refaire une réunion avec son éducatrice, sa famille d'accueil, il suffisait que ses parents viennent me voir avec lui en consultation, que l'éducatrice prenne contact auprès de l'école, bref ! il suffisait que les liens se resserrent entre les adultes concernés par Stéphane pour qu'aussitôt ses vols et autres conduites «*masochistes*» cessent et que la vie reprenne normalement pour de longs mois. C'est là, je crois, une observation que nous sommes nombreux à avoir pu faire. Avec la conclusion qui s'impose : les enfants demandent avant tout aux adultes qui les entourent. Pour le reste, ils assurent.

# Rapport de séduction entre l'adulte et les enfants

## Observation de «consultant»

Deux rééducatrices de l'Éducation nationale viennent de leur initiative me dire l'inquiétude qui plane sur un collègue au centre ville d'une petite ville de province, établissement habituellement sans histoires mais où, en moins d'un an on a pu constater deux cambriolages, deux affaires de racket et trois départs d'incendie. On dit le personnel enseignant perplexe et les parents d'élèves en effervescence. Je demande alors s'il s'est passé des changements dans l'équipe enseignante ces derniers temps. Il m'est répondu que, «justement», une nouvelle directrice a été nommée voilà dix-huit mois, qu'une partie des professeurs qui avait soutenu un autre candidat entravait systématiquement les initiatives de cette directrice, tandis que le reste des enseignants avait pris partie pour elle. Ainsi, depuis plus d'un an, l'équipe pédagogique s'était clivée selon deux blocs qui s'affrontaient sans merci.

Là encore, tout commentaire semble inutile tant ce cas de figure est courant. Tout psychologue qui s'est confronté un peu au milieu scolaire a des histoires semblables dans son expérience. Dans ce cas, je suis resté frustré de ne pouvoir rien mettre en place car jamais la Direction n'a demandé, à moi ni à un autre psychologue, d'intervenir dans son établissement. Cinq mois plus tard, j'apprenais qu'un jeune adolescent venait de se faire arrêter par la police aux portes de ce collège. Je me suis dit que les jeunes continuaient à faire tout ce qu'ils pouvaient, multipliant les signaux, de plus en plus forts, pour dire aux adultes leur dysfonctionnement, et que ceux-ci ne les entendaient toujours pas.

Quelqu'un comme Jean Laplanche insiste depuis fort longtemps sur cette fondamentale séduction des adultes sur les enfants, et je lui emprunte ici les termes d>'implantation» et d>'introumission» puisque ce sont les concepts qui lui paraissent les plus justes pour décrire cet impact, originairement, de toute action des adultes sur les enfants. Mais bien avant sa théorie actuelle sur la Séduction généralisée, Laplanche dénonçait déjà, en 1977, «*les impasses de toute pédagogie rationnelle – fût-elle psychanalytique – qui prétend oublier que le parent, ou le pédagogue, est lui-même un être désirant et que la relation pédagogique est nécessairement une relation où intervient en intrus, je dirais en intrusion et évidemment en séduction, la sexualité de l'adulte*»<sup>(4)</sup>.

La relation pédagogique est indéfectiblement sous-tendue par un rapport de séduction réciproque entre l'adulte et les enfants, et l'on ne comprend rien aux divers aléas de cette relation, tant dans les cas où elle fonctionne bien que dans les cas où au contraire les problèmes se multiplient, si l'on se prive de cette interprétation pourtant si évidente à qui se

donne un peu la peine d'analyser tranquillement son rapport à ses enseignés, et à celui aussi qui n'est pas sourd à ce que ses collègues enseignants peuvent exprimer.

## 3° L'entonnoir et le cannibale

Pour me faire comprendre des futures institutrices et instituteurs de l'I.U.F.M. où l'on me tolère parfois, j'ai l'habitude de dire qu'il existe selon moi deux fantasmes pédagogiques inconscients : celui de l'entonnoir, et celui du cannibale.

Le premier condense tout ce que vous pouvez entendre de la part de certains

parents d'élèves mais aussi - je le déplore - de quelques enseignants : «*Ça lui entre par une oreille et ça lui ressort par l'autre*», «*Il a des trous de mémoire*», «*Il a la tête trop dure; y a rien qui rentre*», etc.<sup>(5)</sup>. Bref ! Vous reconnaissez ici, peut-être pour l'avoir jadis subi à votre corps défendant, l'école de l'enfoncez-vous-bien-ça-dans-la-tête, où l'enfant est considéré, par un déplacement classique du bas vers le haut, comme un réceptacle, dans lequel on estime pouvoir entrer comme dans un moulin, et à propos duquel on pousse même l'ingénuité jusqu'à se demander comment il se fait que l'enfant ne se laisse pas toujours faire comme on le voudrait puisque, n'est-ce pas, «*c'est pour son bien*» !

En cette affaire, vous aurez noté qu'il n'est jamais fait référence au plaisir des adultes : c'est là un thème qui reste désespérément tabou de toute réflexion pédagogique, excepté chez les psychanalystes, ainsi que chez le très précieux travail de Janine Filloux<sup>(6)</sup>. En fait, le milieu enseignant dans son immense majorité est menacé de ce qu'il faut bien appeler la forclusion de la pédophilie, et l'on sait qu'il peut arriver que ce qui est forclos au dedans puisse revenir dans le Réel - et cela arrive en effet quelques fois.

Mais surtout, cette incapacité à penser et à dire la relation adulte-enfants en termes de plaisir empoisonne inévitablement la situation pédagogique - un peu à la manière d'un secret de famille qui perturbe tout le monde sans que personne ne sache pourquoi. Devant un tel non-dit, face à cet adulte qui agit obstinément son fantasme d'introumission avec la plus belle candeur consciente, les enfants - ceux du moins qui ne sont pas déjà trop masochistes - se referment prudemment, qui dans l'inhibition, qui dans les trou-

(3) «*En réprimant la pratique de l'homosexualité, on a simplement aussi réprimé la tendance homosexuelle des sentiments humains qui sont si nécessaires à notre société. Les meilleurs maîtres sont les vrais homosexuels qui ont réellement cette attitude d'aimable bienveillance envers leurs élèves.*» (28 avril 1910) in *Les Premiers psychanalystes - Minutes de la Société Psychanalytique de Vienne, II*, Gallimard, 1978, p. 482.

(4) *Problématiques III - La Sublimation*, P.U.F., 1980, p. 171.

(5) *Aujourd'hui, cette vision de plomberie est, il est vrai relayée, par des conceptions cérébrales qui, dans un langage qui se veut scientifique, renvoient à l'échelle du neurone le bon vieux «trou de mémoire.» Le point de vue sur l'enfant est identique : seule l'échelle est changée.*

(6) *Du Contrat pédagogique - Le discours inconscient de l'école, Nouvelle édition revue et augmentée*, L'Harmattan, 1996.

# La solitude des enseignants est la pire des situations

bles du comportement, voire derrière des expressions psychosomatiques.

En contre-point à ce désastre, il y aurait bien le fantasme du cannibale. Mais encore faudrait-il que l'adulte-enseignant supporte un temps soit peu d'être passif : car ce sont les élèves les «cannibales», et c'est à l'enseignant d'aiguiser leur appétit, de leur apparaître, somme toute, comestible, «buvable» si vous voulez, tant il est vrai que les enfants n'apprennent que lorsqu'ils peuvent être en situation active et donc se sentent hors de danger d'une menace, fut-elle sourde, de viol.

Retraduit en terme psychanalytique, le fantasme du cannibale correspond très exactement au processus d'introjction : l'élève est censé introjecter le savoir proposé par son enseignant, et cela ne peut se faire qu'à la condition expresse qu'il veuille bien introjecter ce dernier. Car au restaurant de «*La Pédagogie bien comprise*», on doit d'abord y consommer le serveur pour ensuite en apprécier les plats !

C'est en effet la seule voie possible pour toute entreprise pédagogique, mais, malheureusement, cela n'est pas si simple : la planète pédagogique n'est pas scindée en deux blocs : les tenants de l'entonnoir et ceux qui s'offrent aux cannibales. Les choses sont plus complexes : je crois notamment que le meilleur des enseignants, celui qui parvient à se faire consommer avec son savoir, n'est jamais à l'abri de tomber dans les tentations de l'entonnoir. Ou, pour dire la même chose en nous plaçant cette fois du côté des enseignés, on peut dire que tous les élèves considérés comme des cannibales et heureux de l'être craignent cependant toujours qu'à l'occasion un coup d'entonnoir n'arrive à l'improviste ! C'est quasiment inévitable, car tout projet pédagogique – je le répète – suscite inmanquablement un fantasme d'intrusion. Et c'est bien ce qui rend si délicat cet acte qui n'est jamais innocent.

Ainsi serais-je tenté de décrire l'acte pédagogique toujours en balance en-

tre deux processus, celui d'une séduction minimale encourageant à l'introjction – l'enseignant sachant que cela ne s'obtient pas de force – et celui d'une séduction sadique, forcée, selon laquelle l'enseignant, en proie à son impatience inanalysée à intromettre ou implanter son savoir-phallus, met en acte ses fantasmes inconscients dans des contre-attitudes qui confirment à ses élèves qu'ils avaient bien raison de se méfier.

## 4° La groupalité de l'enseignant

Alors – j'arrive enfin à mon sujet – devant ce rapport de séduction inévitable, que faire ? Faudrait-il désespérer du monde enseignant tant qu'il refusera d'analyser, de verbaliser, d'élaborer et, à la fin, de lever le tabou pédophilique qui l'entrave et dont la méconnaissance est à la source de bien des échecs et malentendus ? Faut-il appeler de nos vœux ce dont jadis Freud rêvait, à savoir des enseignants analysés ?

Même aujourd'hui, serait-ce bien réaliste ? ... Il faut répondre par non, encore qu'on doit encourager bien des enseignants à envisager cette expérience. Mais il existe une solution institutionnelle peu onéreuse, qui améliorerait considérablement le contexte de la relation pédagogique, une solution que tout le monde connaît et qu'il suffirait de promouvoir en tout établissement : je veux parler de la mise en groupe de toute l'équipe pédagogique.

La solitude des enseignants, enfermés dans leur classe avec leurs élèves, est la pire des situations. Et cette solitude, je l'ai rencontrée des dizaines de fois en allant dans les écoles primaires, les collèges, les lycées. C'est la pire des calamités car cela fait le lit du fantasme d'abus d'adulte sur enfants le plus sûrement.

Je sais bien : vous me direz que l'adulte ne pense absolument pas cela.

Mais c'est bien là le drame, car les enfants y pensent, eux, inconsciemment ou pas d'ailleurs, mais ils y pensent, comme ils y pensent toutes les fois qu'ils se trouvent en présence d'un adulte qui à de l'ascendant sur eux. Nous sommes très habitués à ces fantasmes-là dans nos analyses et dans nos psychothérapies, en individuel aussi bien qu'en groupe.

Justement, notre expérience peut apporter des éléments précieux au milieu scolaire. Nous observons par exemple que nos groupes d'enfants évoluent d'autant mieux que nous organisons en parallèle des groupes avec les parents. D'un sens, cela nous confirme que les enfants évoluent lorsque les parents se mobilisent de façon cadrée, c'est-à-dire cohérente. Mais pas seulement leurs parents : leur thérapeute aussi. Car l'existence de ces deux groupes en parallèle relie le thérapeute à ses collègues qui reçoivent les parents, les deux thérapeutes échangent à propos de leur groupe respectif, et le thérapeute des enfants fait parfois allusion au groupe des parents : cela lui confère, auprès des enfants, une dimension institutionnelle, c'est-à-dire groupale. Les enfants sentent autour d'eux un ensemble d'adultes, parents et psychothérapeutes, qui travaillent dans le même sens, donc de façon cohérente.

À l'inverse : essayez d'imaginer un thérapeute de groupe qui exercerait dans son coin, de façon quasi asociale ! Pourquoi voudriez-vous que les enfants tissent des liens, se constituent en groupe, avec un thérapeute qui montrerait ainsi ses angoisses sociales non surmontées ? C'est là une hypothèse tellement stupide que je n'y ai jamais été confronté dans ma pratique. Mais ce n'est par contre pas rare du tout dans le milieu enseignant ! Et la tâche pédagogique en démultiplie les effets pour les raisons dont j'ai parlé précédemment.

J'apprends ces derniers temps qu'il existe de nombreux établissements,

(7) «*Psychanalyse du cadre psychanalytique*».

## Ouvrir la porte de la classe, c'est redonner de la groupalité à l'enseignant

dans les banlieues réputées «difficiles», où les élèves exigent que les cours s'effectuent la porte de la classe ouverte. Comment comprendre cela ? Croyez-vous que ce soit pour une question de température ou d'aération ? Bien sûr que non ! Dans notre langage psychanalytique, nous appelons cela une «*attaque du cadre*», ici du cadre pédagogique. Mais nous n'oublions pas la précieuse indication de José BLEGER selon qui toute attaque du cadre exprime et met en acte «*le chaos intérieur*» du sujet, c'est-à-dire sa «*partie psychotique*»<sup>(7)</sup>. Maintenir cette porte ouverte, c'est mettre en scène le noyau persécutif qui plane au creux de toute entreprise pédagogique. Ouvrir la porte du cadre pédagogique, c'est tout à la fois exhiber la blessure par intromission qui menace, et dans le même geste en appeler à l'extérieur, tant il est vrai que tout viol demande un certain huis clos, et que, tant que la porte reste ouverte, le risque d'effraction reste quasi nul.

Ouvrir la porte de la classe, c'est rouvrir la classe sur le reste de l'établissement, c'est redonner un peu de groupalité à l'enseignant, c'est une «*porte ouverte*» sur l'intérieur, sur ses collègues, sa hiérarchie. Maintenir cette ouverture, c'est obliger l'enseignant à prendre en compte le reste de l'établissement<sup>(8)</sup>. Il faut comprendre cette exigence des collégiens comme une lutte contre la solitude de leur enseignant, contre le manque d'esprit d'équipe, contre le manque de liens cohérents entre les adultes.

Si vous le voulez bien, prenons cette récente invention de certains de nos collégiens comme exemplaire : elle nous enseigne que les liens d'appartenance à l'équipe des adultes-enseignants sont de précieux «*détoxiquants*» de l'inévitable relation de séduction entre enseignants et enseignés. Un enseignant qui côtoie journalièrement ses collègues, qui se montre convivial dans la salle des professeurs, qui organise des activités avec d'autres, qui sait se faire apprécier des parents d'élèves, c'est un enseignant qui est spontanément jugé moins séducteur - dans la version sadique du

terme - par les enfants. Car les enfants s'apaisent en présence d'un adulte qui a surmonté son angoisse sociale, signe en effet qu'il a convenablement sublimé et intégré son homosexualité au bénéfice de ses liens sociaux.

À l'inverse, si un enseignant reste à distance de ses collègues, si les enfants s'aperçoivent que ses collègues le boudent, ou encore s'il se démarque de la vie de l'équipe, il est à craindre qu'il lève dans sa classe des puissants fantasmes de séduction pédophile de type sadique qui deviendront rapidement ingérables.

En bien des cas, j'ai pu me dire qu'il suffirait de presque rien pour qu'un établissement cesse de dysfonctionner. Ce n'était là qu'une illusion, car ce n'est pas rien que de savoir mener une équipe d'adultes en sorte que les conflits, sans doute inévitables, ne s'enlisent dans des situations éternellement bloquées. Cela devrait s'apprendre, mais qui, aujourd'hui, se soucie de donner aux chefs d'établissement une solide formation en ce domaine pourtant crucial ? Là où, ces dernières décennies, le monde de l'industrie et du commerce a su reconnaître l'importance de cette formation, le monde de l'enseignement y songe-t-il seulement ? ...

Évidemment, tous les problèmes d'un établissement ne seront pas résolus par une formation managériale, mais il me semble - et bien des chercheurs le préconisent aussi - que si l'on prenait plus de soins dans la constitution et l'entretien vigilant d'un esprit d'équipe, si l'on entretenait le souci d'offrir aux enseignés un groupe d'adultes cohérents et donc contenant, il me semble qu'à peu de frais - organiser des réunions régulières, et former les chefs d'établissement à la conduite d'une équipe - on aurait considérablement amélioré les conditions d'apprentissage et de vie des élèves, collégiens et lycéens.

### Bibliographie

- J.-M. Albertini : La Pédagogie n'est plus ce qu'elle sera, Le Seuil, 1992.
- J. Beillerot, C. Blanchard-Laville et N. Mosconi : Pour une clinique du rapport au savoir, L'Harmattan, 1996.
- J. Bleger : «Psychanalyse du cadre psychanalytique», in Crise, rupture et dépassement, Ed. Dunod, 1981, p. 255-274.
- J.-P. Chartier : «Banlieues et violence - Regard d'un psychanalyste» in Communautés Educatives, N°93, déc. 1995.
- B. Defrance : La Violence à l'école, Syros, 1988.
- J. Filloux : Du Contrat pédagogique - Le Discours inconscient de l'école (Nouvelle édition revue et augmentée), L'Harmattan, 1996.
- A. Fohr : Dossier «Mes élèves, la violence et moi» in Nouvel Observateur, N°1421, 30 jan.-5 fév., 1992.
- S. Freud : (1910) Les Premiers psychanalystes - Minutes de la Société Psychanalytique de Vienne, II, Gallimard, 1978.
- S. Freud : (1913), «L'Intérêt de la psychanalyse» in Résultats, idées, problèmes, Tome I, P.U.F., 1984, p. 187-214.
- S. Freud : (1914), «Sur la psychologie du lycéen» in Résultats, idées, problèmes, Tome I, P.U.F., 1984, p. 227-232.
- J. Laplanche : Problématiques III - La Sublimation, P.U.F., 1980.
- J. Laplanche : Nouveaux fondements pour la psychanalyse, P.U.F., 1987.
- J. Laplanche : Entre séduction et inspiration : l'homme, P.U.F., 1999.
- S. Le Bars : Enquête «La Mobilisation contre la violence» pour Le Monde de l'Éducation de mai 1995.
- M.-L. de Léotard et V. Dor : Dossier «Pourquoi les profs craquent ?» in L'Express du 5 déc. 1991.
- D. Olweus : (1986), Violences entre élèves, harcèlements et brutalités - Les faits, les solutions, E.S.F., 1999.
- B. Verfaillie : Dossier «Profes en banlieue» pour Le Monde de l'Éducation, N°203, 1993.

# Politiques d'intégration : Évolutions actuelles

par Jean-Marie Schléret \*

*Le 3 décembre dernier, quelques semaines avant l'ouverture de l'année européenne des personnes handicapées, le Président de la République avait rappelé avec force l'enjeu de société que représente aux yeux de l'État la place des personnes handicapées au cœur même de notre société et la mobilisation générale qu'elle exige. En faisant du handicap un grand chantier de son quinquennat, il avait, dès le 14 juillet précédent, inscrit dans le projet politique national cette dimension que l'écrivain psychanalyste, Julia Kristeva, qualifie d'«appel à la communauté nationale pour une réflexion sur le sens de la vie en vue d'une refondation du pacte démocratique conçu désormais comme une citoyenneté partagée».*

Le CNCPH se situe au confluent de l'ensemble des réflexions et travaux qui doivent alimenter ce vaste chantier. Les ministères, secrétariat d'État aux personnes handicapées en tête, ont engagé la préparation d'une nouvelle loi cadre. Au niveau local se mettent progressivement en place les conseils départementaux consultatifs. Les collectivités territoriales engagent de nouvelles initiatives. La future agence nationale du handicap a été profilée par le rapport de Denis Piveteau.

Le Médiateur de la République prépare la création d'une autorité administrative indépendante de lutte contre les discriminations. En matière de travail et d'emploi, le conseil économique et social et les grandes organisations nationales ont avancé des propositions intéressant les personnes handicapées qui ont largement servi aux travaux du CNCPH. Se pose enfin pour les pouvoirs publics la question difficile des financements de ces politiques nouvelles dont chacun sait qu'elles ne pourront pas obtenir d'amé-

liorations conséquentes à budget constant.

### 1. - Le Conseil national consultatif et les conseils départementaux

C'est dans ce contexte éminemment porteur, à la veille d'une refonte de grande ampleur de la loi fondamentale de 1975 ayant érigé l'intégration des personnes handicapées au rang d'obligation nationale, que le nouveau CNCPH a engagé ses travaux. Il convient de rappeler qu'en application de l'article 1 de la loi du 30 juin 1975 un décret du 22 mars 1984 avait institué un Conseil National «rassemblant des associations et organismes regroupant des personnes handicapées, développant des actions de recherche ou finançant leur protection sociale aux côtés d'organisations syndicales et

patronales». Composé de 47 membres, présidé par un parlementaire, il pouvait être consulté ou examiner de sa propre initiative les questions relatives à la politique en faveur des personnes handicapées.

Cette instance initiale, installée près de 10 ans après la promulgation de la loi de 1975, trouve aujourd'hui un profond renouveau tant dans le contenu des missions que dans la légitimité que lui confèrent deux lois, celle du 17 janvier 2002 et celle du 4 mars 2002. Ses missions étendues et sa configuration renouvelée lui confient, selon l'expression de J.F. Mattei, un rôle de trait d'union entre le pouvoir politique et les personnes handicapées elles-mêmes, leurs familles et leurs associations.

Comptant 65 membres dont une majorité d'associations de familles, de personnes handicapées ou intervenant à des titres divers dans les prises en charge, le CNCPH est composé aussi de représentants des organismes de

\* Président du Conseil national consultatif des personnes handicapées

# Tracer le programme des politiques européennes au cours de la décennie à venir

protection sociale, des collectivités territoriales, de la représentation nationale, des organismes de recherche, des organisations syndicales et d'employeurs. À ces membres s'ajoutent les représentants des ministères concernés et du délégué interministériel aux personnes handicapées. On mesure le potentiel déterminant que représente une telle composition pour peu que toutes les capacités soient fédérées.

La loi du 17 janvier 2002 fixe pour première mission au CNCPH de garantir la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant. Cette participation est, d'ores et déjà, engagée puisque le CNCPH s'est déjà réuni à 8 reprises en formation plénière, que sa commission permanente de 20 membres reflétant les grands équilibres du Conseil, suit le même rythme. Pas moins de 7 commissions rassemblent plus d'une centaine de personnes autour des thèmes jugés essentiels pour la future loi cadre : prévention, aide précoce et dépistage, éducation, scolarisation et emploi, choix de vie et évaluation, âges de transition et vieillissement, compensation et autonomie, accessibilité à la cité, répartition des compétences.

La seconde mission du CNCPH consiste à suivre les travaux des conseils consultatifs départementaux. La loi de modernisation sociale a créé concomitamment ces conseils départementaux pour donner un avis et formuler des propositions sur les orientations et les mesures à mettre en œuvre au plan local pour assurer la coordination des partenaires institutionnels et associatifs. Chaque conseil, outre l'obligation d'un rapport annuel en mars, aura à réaliser dans un délai de deux ans un recensement des personnes handicapées et de la nature de leur handicap. Le décret du 27 novembre 2002 fixe leur co-présidence par le préfet et le président du conseil général et leur composition sur la base d'une triple représentation : services déconcentrés de l'État et

collectivités territoriales, associations et familles, professionnels de l'insertion. Le rôle de ces conseils consistera en liaison avec le CNCPH à conduire une réflexion territorialisée sur la politique du handicap.

La troisième mission du CNCPH est fixée par la loi du 4 mars 2002 qui lui confie l'évaluation de la situation matérielle, morale et financière des personnes handicapées. Au-delà de la multiplicité des instruments statistiques, c'est à une observation permanente que le CNCPH entend se consacrer en prenant appui sur la délégation interministérielle. L'objectif n'est pas de se substituer à des outils aussi performants que la DRES – direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Plusieurs départements ministériels disposent également d'instruments statistiques ainsi que les organismes de prestations sociales. Or les dénombremens recouvrent des réalités très différentes et ne permettent pas en tout cas des comparaisons internationales. Une cohérence des règles d'évaluation doit donc être recherchée ainsi que l'organisation des multiples outils autour d'une commande sociale dont le CNCPH doit être porteur.

## 2. – État d'avancement du projet de loi

Le CNCPH a exprimé le souhait que la nouvelle loi puisse organiser de manière systématique l'accès des personnes handicapées au droit commun. Il s'agit avant tout de garantir en toute circonstance une réelle égalité d'accès aux soins, à l'école, à la formation, à l'emploi, au logement et aux transports, à la culture et aux loisirs, bref à la cité. C'est par de telles dispositions que passe la reconnaissance de la pleine citoyenneté des personnes handicapées. Il s'agit aussi de créer les conditions financières d'une vie autonome digne pour toute personne handicapée en lui garantissant des ressources suffisantes.

La note d'orientation présentée en conseil des ministres le 25 juin dernier par Mme Marie-Thérèse Boisseau, Secrétaire d'État aux Personnes Handicapées fixe ces perspectives. Le CNCPH avait pu constater en particulier que le projet de loi serait construit sur une volonté forte de non discrimination et qu'il entendait affirmer comme priorité la nécessité de permettre l'accès à tout pour tous et de reconnaître la pleine citoyenneté des personnes handicapées.

Ces perspectives ont rencontré beaucoup d'écho lors de la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe sur l'intégration des personnes handicapées qui a rassemblé les ministres en charge de 45 pays d'Europe les 7 et 8 mai 2003 à Malaga. Est apparue la volonté de l'ensemble des pays de passer d'un modèle à base d'assistance et de protection à une politique d'intégration s'inspirant des droits de l'homme. Il s'agit dorénavant de renforcer le plein exercice de la citoyenneté des personnes handicapées et leur participation active à la vie de la cité. C'est tout le sens de la déclaration adoptée à l'issue de la conférence – *«progresser vers la pleine participation en tant que citoyens»* – dont l'objectif est de tracer le programme des politiques européennes pour les personnes handicapées au cours de la décennie à venir : révisions législatives, mise en avant du principe de réponses individualisées aux besoins des personnes, renforcement des politiques d'accessibilité du cadre bâti et des transports, assorties d'obligations et de sanctions, développement d'une gestion transversale de la politique du handicap, accentuation des mesures en faveur de l'intégration professionnelle...

En matière d'accueil en institution le projet de loi devrait afficher un objectif de poursuite de l'augmentation de l'offre de services et de places en établissements tout en développant les dispositifs d'accueil de jour et d'accueil temporaire, l'accompagnement et le développement des services d'auxiliaires de vie. Le secteur du tra-

# *Cesser de polariser l'attention sur les incapacités des personnes et découvrir leurs potentiels*

vail protégé se verrait encouragé à favoriser davantage les transitions vers le milieu ordinaire de travail, tout en offrant des garanties de retour en cas de nécessité. Une prestation de compensation viendrait garantir à toute personne handicapée l'accès à l'ensemble des aides techniques ou humaines qui lui auront été reconnues nécessaires pour la compensation de son handicap après une évaluation.

La création d'une Agence nationale des handicaps qui a fait l'objet d'un important rapport de Denis Piveteau est confirmée. Elle serait chargée de valider les référentiels d'évaluation, d'apprécier le fonctionnement des établissements et des services, du marché des aides techniques, de veiller au bon fonctionnement des dispositifs intégrés départementaux, de définir une politique de formation et de susciter des programmes de recherche en lien avec les universités, le CNRS et l'INSERM.

Il convient enfin d'apporter quelques précisions au sujet des délais de cheminement du projet de loi. Une sorte de polémique a, effet, failli s'installer au moment où la Secrétaire d'État présentait sa note d'orientation en conseil des ministres. On a entendu ici ou là des jugements sévères sur le fait que n'aurait pas été respectée la demande du Président de la République de voir déposer avant l'été un projet de loi. Il est vrai qu'une approche superficielle pourrait donner à penser que ce troisième chantier prioritaire fixé par le Chef de l'État n'a guère avancé en comparaison de la réduction des accidents de la route et de la lutte contre le cancer. Alors qu'il s'agit d'un chantier sans commune mesure, passant par un dispositif législatif complexe concernant 18 ministères et réformant en profondeur les dispositions en vigueur pour les vingt prochaines années. Cela nécessite du temps.

Le CNCPPH avait mis les pouvoirs publics en garde contre toute forme de précipitation. Il estime avoir été entendu, dans la mesure où l'on s'est donné six mois de plus dans les tra-

vaux préparatoires et la concertation. Le CNCPPH aura sans doute à se prononcer à la mi-novembre sur le projet de loi qui serait présenté en conseil des ministres en décembre. Le débat à l'assemblée nationale et au sénat pourrait conduire à un vote avant l'été 2004 pour une application à compter de 2005.

## **3. – Les politiques locales d'intégration**

Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes et regroupements de communes exercent un rôle déterminant pour mettre concrètement en œuvre avec l'ensemble des partenaires un véritable vouloir vivre ensemble. La collectivité publique, peut exercer un impact déterminant sur des aspects aussi concrets de la vie quotidienne que les déplacements en ville, l'occupation d'un logement, la communication et la compréhension des informations, la participation aux activités culturelles, sportives et de loisirs.

Le cinquième programme local de l'habitat de la communauté urbaine du Grand Nancy privilégie la mixité résidentielle et prévoit par exemple des efforts accrus pour le logement des personnes handicapées, articulés avec le plan de déplacement et de transports en commun. Il se trouve que dans le même temps, le volet santé du contrat de ville d'agglomération place un accent particulier sur les problèmes liés à l'isolement, à la souffrance psychique et à la maladie mentale. Les projets auxquels nous sommes attelés ne se contentent donc pas de rendre physiquement accessibles les logements. Ils veillent à intégrer la dimension habitat au sens très large, incluant les réseaux de services, la convivialité des quartiers, et la vie collective au sein d'un ensemble immobilier.

Bien d'autres domaines propres aux compétences communales sont concernés de la même manière, tels que l'accessibilité aux grands équipements sportifs et culturels. Mais là encore les efforts ne se limitent pas à l'accessi-

bilité purement physique ou matérielle. En Meurthe-et-Moselle s'est déroulé dans le cadre de l'année européenne des personnes handicapées un festival Arts et Intégration. Les personnes handicapées, leurs familles, leurs amis ont été invités à organiser des événements de nature à placer les arts et la culture sous le signe de la fraternité conformément à la devise de l'année européenne : tous uniques, tous unis, tous à bord. Ce type de démarche marque une rupture avec un certain nombre d'habitudes : en cessant de polariser l'attention sociale sur les incapacités des personnes handicapées et sur les seules mesures de protection pour découvrir leurs potentiels et leurs aspirations.

Les collectivités qui assurent des services de proximité sont sans doute les premiers organisateurs sur un territoire donné de la cohésion sociale. La ville, symbolisée par la place, c'est le contact, la rencontre, l'échange, le partage et la fraternité. Dans cet esprit, elle est sans doute la mieux placée pour développer dans une logique de coordination des différents partenaires publics et privés, la prise en compte globale et cohérente de la place de la personne handicapée au milieu de tous. Au contact de réseaux associatifs nombreux et diversifiés, en position de distinguer et de valoriser les initiatives, son rôle consiste en définitive à fédérer les énergies pour que soient mieux prises en compte les attentes des personnes handicapées.

Les demandes concrètes dans les domaines de l'habitat, des transports, des voiries, des équipements sportifs et culturels, de l'accessibilité des bâtiments publics, mais aussi des commerces et de l'infrastructure hôtelière ne sont pas moins importantes que les besoins en matière de santé et d'emploi. Vis à vis des associations de personnes handicapées, la commune et son CCAS sont sans doute les tout premiers interlocuteurs. Leur rôle fédérateur ne s'exerce pas seulement au profit du monde associatif lui-même, mais combien plus encore au profit des quartiers et de la ville entière enri-

## *Le social professionnalisé au point d'écartier les simples réseaux de voisinage ?*

chie par le regard nouveau porté sur les personnes handicapées.

Les élus qui sont à l'écoute de leurs concitoyens, s'ils savent mesurer les ressources du corps social engagé collectivement dans l'intégration des personnes handicapées, n'en sont que plus attristés par les attitudes individuelles décalées. Leur détermination est mise à l'épreuve quand ils croisent certains regards portés sur des personnes fragilisées. Regards étonnés, surpris, gênés, parfois choqués de gens de tous milieux face à un homme, une femme ou un enfant marqués dans leur corps ou leur esprit. Que d'efforts seront encore nécessaires pour rendre les villes plus humaines dans l'acceptation des différences ? On cite parfois l'exemple de la Suède, où il est déjà couramment admis que la société ne peut pas se payer le luxe de se passer des services des personnes handicapées. Sachons reconnaître avec modestie qu'en France, malgré l'engagement exemplaire de nombreuses associations, le travail compétent des professionnels et la volonté des autorités politiques et administratives, le combat n'est gagné sur aucun front.

À Nancy, dans le cadre de ce que nous avons appelé le contrat social de proximité, s'ouvrent à échéance régulière des points publics et des mairies de quartier sont réparties sur l'ensemble du territoire communal. Ils témoignent de la volonté d'offrir à tous nos concitoyens et notamment aux plus démunis ou aux personnes handicapées un accès facilité à l'ensemble des services publics, mais aussi du souci de faire vivre à l'échelle de chaque quartier une démocratie participative. Il s'agit de mieux associer les habitants pour parvenir à des projets partagés qui concernent leur quotidien. Les modes d'organisation classiques des échanges entre les opérateurs de l'action publique et les citoyens s'en trouvent profondément modifiés.

De nouveaux espaces d'initiatives, des dynamiques sociales et intégratives réinventées apparaissent. La place du plus faible et notamment de la personne handicapée apparaît de ce fait

sous un tout autre jour. Une coordination améliorée des actions d'entraide permet d'éviter aux plus fragiles d'épuisantes démarches quand ils se débattent dans les problèmes de survie quotidienne. Fédérer les efforts des associations et des services publics permet de sortir de la logique de la simple addition en visant l'intégration dans une relation avec les autres.

C'est sous l'influence de l'élu de territoire que peuvent se nouer les corrélations nécessaires entre les multiples professionnels et les bénévoles des associations. Si cette mise en concordance n'est pas toujours aisée, quand elle parvient à se réaliser, c'est la qualité du lien social qui en bénéficie. À quoi sert-il, en effet, de multiplier des actions onéreuses, au montage souvent complexe visant l'intégration des plus fragiles, avec d'artificiels contrats d'insertion, si au plus près de leur vie quotidienne, ils ne trouvent pas le moindre voisin ouvert au dialogue. Quel intérêt réel peuvent présenter de vastes programmes locaux d'habitat aux généreux objectifs de mixité sociale, si au cœur même des ensembles immobiliers, dans les voisinages de rues et de quartiers, les replis sont tels qu'aucune solidarité de proximité n'aide les gens à vivre ?

Le social s'est-il professionnalisé au point d'écartier de ses constructions les simples réseaux de voisinage ? Vingt années de politiques de la ville ont vu s'empiler dans une sorte de mille-feuilles, les multiples dispositifs régis par des centaines de règlements et conduits par des cohortes de chefs de projets. Les détresses individuelles et familiales s'en sont-elles trouvées réduites de manière significative. Comment réveiller les solidarités quotidiennes au sein des immeubles et au cœur des quartiers, voilà la véritable question posée aux villes qui veulent donner corps à la fraternité, mettre un terme aux scandales si courants des personnes victimes de maltraitements dans une complète indifférence du voisinage, ou de celles qui continuent de vivre et de mourir dans la solitude. Les effets dévastateurs de la récente

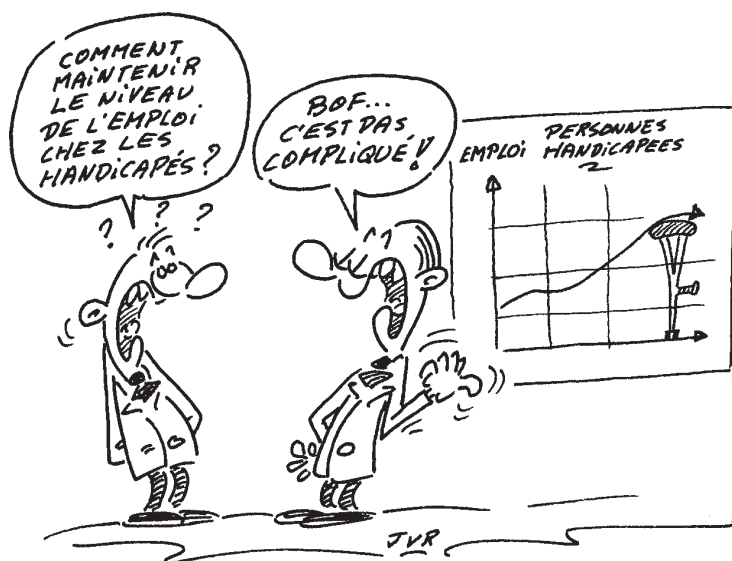
canicule éclairent cette problématique de manière particulièrement douloureuse.

### **4. – Intégration et lutte contre les discriminations**

Le 3 décembre dernier lors de la réception à l'Elysée du CNCPH, le Président de la République avait exprimé le souhait de confier à une autorité indépendante la lutte contre les discriminations et notamment celles dont sont victimes les personnes handicapées. Il a été rejoint en cela par la conférence ministérielle du conseil de l'Europe à Malaga en mai dernier qui dans sa résolution finale souligne dans son article 19 la volonté d'«*élimination de toutes formes de discrimination à l'encontre des personnes handicapées de tous âges, avec une attention particulière pour les femmes handicapées et les personnes ayant des besoins d'assistance élevés, afin de leur permettre la pleine jouissance de leurs droits et libertés fondamentales en tant qu'êtres humains et citoyens à part entière*».

J'ai rencontré à ce sujet le 30 juillet dernier Bernard Stasi, Médiateur de la République, chargé de préparer la création de cette autorité indépendante. Parmi les grands secteurs où les objectifs d'égalité de droits sont loin d'être satisfaits on trouve d'abord l'école. Même si c'est dès le plus jeune âge, au moment des soins précoces et de l'accueil dans des structures communes à la petite enfance qu'apparaissent les premières pratiques discriminatoires, c'est au niveau de l'École prise dans son ensemble que se joue le premier combat de grande ampleur contre les discriminations. 76.000 élèves handicapés sont scolarisés dans le premier degré dont 48.000 en classes d'intégration scolaire. Ils ne sont plus que 20.000 dans le second degré. Quant aux étudiants handicapés, ils ne sont que 7.200 engagés principalement dans des études littéraires. Comparativement aux prises en charge en

## 47 % des demandeurs d'emploi handicapés au chômage depuis plus d'un an



structures spécialisées qui concernent 110.000 enfants et adolescents, l'école de tous ne s'adresse encore qu'à 46 % de la population concernée. Plus de 10.000 enfants handicapés n'ont pas trouvé de place dans les écoles à la dernière rentrée.

Au chapitre des discriminations, il convient de considérer plus particulièrement les personnes handicapées vieillissantes. L'enquête Handicaps, Incapacités, Dépendances nous indique par exemple que 6 % de celles qui vivent à domicile ne voient jamais personne contre 3 % seulement dans l'échantillon ordinaire. En établissement, 31 % vivent dans l'isolement par rapport aux relations familiales contre 14 % chez les personnes âgées sans handicap majeur. À cela il convient d'ajouter le problème grave des violences institutionnelles (humiliations, indifférence, abus de pouvoir) causant des souffrances psychologiques, et des violences individuelles. Dans le mécanisme des violences à l'encontre de personnes fragiles, causant des souffrances inutiles et entravant leur évolution peuvent être pointés d'ailleurs aussi bien des actions précises qu'un défaut d'action. Les DDASS plus fréquemment alertées que par le passé, effectuent des contrôles plus systématiques. C'est ainsi que 2000 structures d'hébergement ont été contrôlées ces cinq dernières années.

Les grands secteurs de la vie quotidienne que sont le logement et les transports, la culture, les loisirs et les vacan-

ces constituent des domaines propices à des formes de discriminations collectives ou individuelles. Dans le cadre de l'enquête HID, des exploitations ont été consacrées au thème du logement. Plus d'un million de personnes vivant en milieu ordinaire ont des difficultés pour accéder à leur logement. 580.000 déclarent y vivre confinées. Dans bien des cas sont mis en cause les difficultés liées aux transports, mais aussi celles qui tiennent à une conception architecturale inadaptée. C'est ainsi que 260.000 personnes vivant à domicile se plaignent d'un escalier difficilement praticable. Dans le domaine des loisirs, l'enquête fait apparaître qu'un quart des personnes handicapées de 20-59 ans ne partent jamais en vacances contre 10 % dans la tranche de population ne présentant pas de handicap majeur. Mais c'est en matière d'hôtellerie et de restauration de loisir que de nombreuses pratiques de discrimination subsistent. Les refus d'accès sont fréquemment argumentés par de fallacieuses raisons de sécurité.

### 5. - L'emploi, facteur d'intégration

La commission du CNCPH qui examine la question de l'emploi relève que la situation générale de l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi tant dans le secteur privé que dans

le secteur public est loin d'être satisfaisante. 800.000 personnes handicapées en âge de travailler appartiennent à la population active : 148.000 sont employées dans le secteur public, 350.000 dans les entreprises du secteur privé et 100.000 dans le secteur adapté. Dans les entreprises du secteur privé, 122.000 personnes travaillent dans les établissements de moins de vingt salariés et 228.000 dans les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi.

Améliorer l'insertion des personnes handicapées implique de prendre des mesures dans le secteur public et privé, et ne saurait se limiter à la création de places en milieu protégé. L'accès à l'emploi pour les personnes handicapées est plus difficile que pour le reste de la population : fin 2001, le taux de chômage des travailleurs handicapés était de l'ordre de 26 %. Il s'agit par ailleurs principalement d'un chômage de longue durée : fin 2000, 47 % des demandeurs d'emploi handicapés étaient au chômage depuis plus d'un an contre 36 % pour les autres publics. En 1999, 26 % des travailleurs handicapés avaient plus de 50 ans alors que cette classe d'âge ne représente que 19 % de l'ensemble de la population active.

On a coutume de dire que les entreprises sont loin d'être exemplaires en matière d'intégration professionnelle des personnes handicapées. Les collectivités publiques ne le sont pas davantage. Elles ont été invitées par le Président de la République à dresser un bilan régulier de la manière dont elles satisfont à l'obligation des 6 %. À la Communauté Urbaine du Grand Nancy, par exemple, la proportion n'est que de 2,22 % ! Fort heureusement, au CCAS de Nancy elle est de 5 % sur 450 agents avec des intégrations réussies malgré leur complexité.

Il demeure cependant malaisé de comparer les résultats du secteur public et du secteur privé. Le taux affiché dans la fonction publique indique un apport entre des personnes physiques et des effectifs globaux alors que les entreprises comptabilisent des «unités bénéficiaires», ce qui rend la proportion plus favorable. Il n'en demeure pas moins

## La création d'une branche compensation au sein de la Sécurité Sociale

qu'un effort particulier devra porter sur l'insertion des travailleurs handicapés dans les fonctions publiques, qui constituent un gisement d'emploi très important. Il convient en particulier de prévoir dans la loi l'accès à toutes les catégories d'emplois publics, et notamment à ceux de la catégorie A.

L'alternative entre emploi et contribution à l'AGEFIPH devra être plus favorable à l'emploi, avec des mesures telles qu'une incitation fiscale pour les entreprises embauchant au-delà du seuil légal de 6 %, y compris pour les entreprises de moins de vingt salariés. Son également demandées la simplification des procédures administratives de recrutement et de décompte des travailleurs handicapés, des mesures incitatives pour encourager les entreprises à développer une politique de gestion des ressources humaines, d'information et de sensibilisation, d'accessibilité de l'environnement professionnel, d'accès aux nouvelles technologies...

Parmi les mesures propres à favoriser l'emploi des personnes handicapées, nous avons préconisé le renforcement du dialogue social et le développement des accords d'entreprise, un contrôle effectif et systématique par l'État du respect des obligations, l'introduction dans le rapport annuel du commissaire aux comptes d'un avis sur la conformité de la situation de l'entreprise au regard de la loi du 10 juillet 1987, une contribution plus forte pour les 37 % qui n'emploient aucune personne handicapée...

Se pose en matière d'emploi aussi la question du droit à compensation qui concerne aussi bien les aides individuelles humaines ou techniques, les adaptations et aménagements spécifiques en lien avec le handicap de la personne et sa situation de travail, et ce dès la recherche d'emploi et l'entretien d'embauche, les aménagements de véhicule et tout surcoût liés au déplacement domicile - travail - domicile... Le nouveau dispositif devra transposer en droit français l'article 5 de la directive européenne du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi qui prévoit que l'employeur est tenu de procéder à des aménagements raison-

nables, sauf si ces mesures lui imposent une charge disproportionnée.

Tous ces aspects qu'une grande loi cadre se doit de rassembler soulignent la nécessité d'un véritable décloisonnement et la nécessité d'un travail interministériel. Se pose il est vrai la question du rattachement du secrétariat d'État aux personnes handicapées au ministre de la santé ou du travail, mais aussi la position du délégué interministériel dont on peut souhaiter qu'il soit rattaché au premier ministre. Pour l'heure cette question n'est pas à l'ordre du jour. Je constate cependant les efforts tant de la Secrétaire d'État, que du délégué interministériel et des services du Premier ministre pour parvenir à une bonne coordination des 18 ministères concernés par la préparation de la nouvelle loi.

### 6. – Financement des nouvelles mesures

Il est difficile d'estimer aujourd'hui avec précision le surcoût qu'engendrerai en particulier l'application élargie d'un droit à compensation. Les premières évaluations vont de 1 à 4 milliards d'euros. La création d'une branche compensation au sein de la Sécurité Sociale est en train de faire son chemin pour couvrir tout ce qui a trait à la compensation des incapacités. Le principal souhait est de voir sortir les personnes handicapées du régime d'Aide Sociale dont elles ne veulent plus et faire en sorte que la solidarité nationale prenne bien en compte la compensation.

Les domaines couverts sont nombreux et importants : aide humaine et technique, aménagement des adaptations spécifiques du logement, prise en charge des services et des établissements spécialisés hors soins, des aménagements des postes de travail, revenu compensatoire pour ceux qui ne peuvent pas travailler, complément de rémunération pour ceux qui travaillent, frais liés à la situation de handicap propres à la personne... Il n'y aurait pas de minimum mais une prise en charge totale des surcoûts liés aux conséquences du handicap en fonction des préconisations des

équipes médico-sociales et de l'ouverture des droits. Plusieurs collectivités territoriales et organismes participent aujourd'hui aux financements de la sécurité sociale : sécurité sociale et mutuelles, État et conseils généraux, communes et CCAS, caisses d'allocation familiale et AGEFIPH... L'État, les collectivités et tous ces organismes ne pourraient-ils pas alimenter un fonds mutualisé qui préfigurerait une quatrième branche de la protection sociale ? La loi d'orientation de 1975 avait profondément innové. Sous l'influence déterminante de René Lenoir avait émergé une prise de conscience nationale des difficultés souvent insurmontables auxquelles se heurtaient les personnes handicapées et leurs familles. Il y a été largement répondu par une vision politique globale.

Trente ans après, si le contexte social et les caractéristiques des nombreuses situations de handicap ont beaucoup changé, on sent bien à quel point le fond du problème, malgré de multiples avancées, n'a pas profondément évolué. La notion de protection l'emporte toujours, avec son corollaire de mise à l'écart de la vie de tous les jours en contrepartie de modes de prise en charge encore fortement standardisés.

Les personnes handicapées et leurs familles attendent beaucoup de l'État et des collectivités territoriales pour que soient traduites concrètement les politiques d'intégration nouvelles. Pour garantir à ces politiques en faveur de la non discrimination et de la pleine citoyenneté une véritable application, les associations demandent que soit introduit dans la loi le principe de résultat effectif.

Au-delà de la mobilisation de l'État et des collectivités dans leurs multiples aspects, c'est le corps social tout entier dans ses attitudes les plus quotidiennes qui est appelé à changer son regard. Notre société n'a-t-elle pas, en effet, l'impérieux devoir de veiller à ce que chacun, en dépit de ses handicaps, puisse à la hauteur de ses moyens contribuer à l'avancée de tous ?

### L'aide juridictionnelle

par Houda Ouhmida

*Pour garantir l'effectivité des droits, il faut que pour chacun le recours à la justice soit possible. L'État a créé l'aide juridictionnelle pour apporter une aide financière à ceux qui en ont besoin...*

#### Conditions générales requises

- être de nationalité française, ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne,
- ou de nationalité étrangère, résidant régulièrement et habituellement en France ou bénéficiant d'une convention internationale.

La condition de résidence n'est pas exigée pour le mineur, témoin assisté, mis en examen, prévenu, accusé, condamné ou partie civile.

#### Spécificités

- Si le justiciable veut s'adresser à la commission des recours des réfugiés, il doit de plus être entré régulièrement en France et avoir un titre de séjour d'au moins un an.
- L'aide peut également être accordée à titre exceptionnel aux personnes morales (association, syndicat) si elles sont à but non lucratif et qu'elles ont leur siège social en France.

#### Conditions de ressources

Le montant moyen des ressources de l'année civile précédente, hors prestations sociales, doit être inférieur aux plafonds de ressources suivants :

- Pour bénéficier de l'aide juridique totale : 816 EUR mensuel.
- Pour bénéficier de l'aide juridique partielle : 1.223 EUR mensuel

Ces plafonds sont majorés de 93 EUR pour personne à charge : conjoint, concubin, descendant ou ascendant.

Les revenus du travail, les autres ressources (loyers, rentes, retraites, pensions alimentaires) et des biens meubles et immeubles du demandeur sont pris en compte pour le calcul des ressources.

Ces dernières englobent en principe celles du conjoint du demandeur ainsi que celles des personnes vivant habituellement à son foyer.

- Le justiciable ne remplissant pas les conditions requises peut néanmoins se voir octroyer l'aide lorsque sa situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard des éléments du dossier contentieux.

Sont dispensés de justifier de leurs ressources :

- les bénéficiaires du RMI, des allocations du Fonds national de solidarité ou d'insertion,
- les victimes, ou leurs ayants droits, d'infractions criminelles les plus graves (tels que : meurtre, actes de torture et de barbarie, viol et viol aggravé).

#### Modalités d'octroi de l'aide

- Principe : dispense totale du paiement, de l'avance ou de la consignation des frais du procès que l'État prend en charge.
- En cas d'aide juridictionnelle partielle : l'État ne prend en charge qu'une partie des honoraires des auxiliaires de justice. Le justiciable doit donc verser une contribution à son avocat fixée préalablement au procès dans une convention écrite.
- Si le procès est perdu ou que le justiciable est condamné aux dépens (condamné à payer les frais du procès) : il doit

rembourser à son adversaire les frais qu'il a engagés, à l'exception des honoraires d'avocat, sauf si le tribunal en décide autrement.

- Si à l'issue du procès les ressources du justiciable ont augmenté de telle façon qu'il n'aurait pas obtenu l'aide juridictionnelle même partielle, L'État peut lui demander le remboursement de l'aide.

#### Retrait de l'aide

- La juridiction peut condamner le justiciable à rembourser la totalité ou une partie des frais pris en charge par l'État si la procédure était dilatoire ou abusive.
- Le bureau d'aide juridictionnelle peut retirer l'aide au cas où les ressources du bénéficiaire auraient largement augmenté au cours de l'instance.
- En cas de retrait de l'aide, l'avocat peut lui réclamer des honoraires.

#### L'introduction d'une demande d'aide

- Dans un tribunal ou à la mairie : d'abord, se procurer le formulaire Cerfa n°10-0086 de demande d'aide juridictionnelle, le formulaire Cerfa n°10-0087 de déclaration de ressources des personnes physiques, ou le formulaire de déclaration de ressources des personnes morales à but non lucratif; puis préciser l'objet de la procédure pour laquelle le justiciable demande l'aide- elle peut être refusée si l'action apparaît irrecevable ou sans fondement.
- En cas d'urgence ou lorsque le procès met en péril ses conditions de vie (saisie, expulsion), le justiciable peut demander l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle.

## Rappeler la charité régaliennne à celui qui en a bénéficié ?

- Dépôt ou envoi au bureau d'aide juridictionnelle, au tribunal de grande instance de son domicile, à la Cour de cassation, au Conseil d'État, à la Commission des recours des réfugiés.

- Si le justiciable n'a pas de domicile, il peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au tribunal d'instance dont dépend l'organisme d'accueil qu'il a choisi pour se domicilier.

- Le tribunal de grande instance dont dépend le domicile du demandeur transmet toute information nécessaire.

### Adresses utiles

- Cour de cassation - 4, Bd. du Palais - 75001 Paris - Tél. : 01.44.32.50.50 - [http : //www.courdecassation.fr](http://www.courdecassation.fr)

- Conseil d'État - 1, Pl. du Palais Royal - 75100 Paris 01 SP

- Bureau d'information du public - Tél. : 01.40.20.80.50 - <http://www.conseil-État.fr>

- Commission de recours des réfugiés - 10, Av. Val-de-Fontenay - 94138 Fontenay-sous-Bois Cedex - Tél. : 01.49.74.40.00

**Textes de référence :** Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

*Document établi sur la base d'éléments provenant de la Documentation française.*

## Pauvre, moi ?

### Les mentions stigmatisantes dans les arrêts de la Cour de cassation

Porter son courage jusqu'au bout de la procédure judiciaire... voire même au delà ! On pense son action légitime, on ne sait pas si on va gagner le procès. La procédure est longue. Deux ans d'attente en moyenne pour obtenir un jugement, quatre ans pour un arrêt de la cour d'appel... et au delà pour les décisions de la juridiction suprême. Tant pis l'action en vaut la chandelle. C'est vrai ! L'État n'a-t-il pas accepté d'octroyer l'aide juridique pour notre action. La procédure n'est ni dilatoire ni abusive. L'égalité des droits, quelle que soit la condition sociale du citoyen, est ainsi garantie par l'État-providence. Et pourtant, cette activité missionnaire est en partie tenue en brèche par une ancienne tradition dont les justifications s'étiolent. En haut à gauche de la première page des arrêts de la Cour de cassation, il est toujours (outrageusement ?) mentionné «Aide juridictionnelle totale (ou partielle) en demande (en défense) au profit de X. Admission du bureau d'aide juridictionnelle près la Cour de cassation en date du...» lorsqu'une des parties au litige a bénéficié de l'aide. Est-il nécessaire de rappeler la charité régaliennne à celui qui en a bénéficié ? André Perdriau, Doyen honoraire de la Cour de cassation s'insurge contre cette pratique<sup>(1)</sup>. Si quelques motifs de commodités peuvent parfois justifier de telles mentions, il dénonce néanmoins leur importance disproportionnée au regard du but recherché. L'homme directement impliqué

craint que de telles mentions nourrissent un faux sentiment de discrimination dans le traitement des dossiers des justiciables bénéficiant de l'aide de l'État et celui des autres. André Perdriau certifie que «*tous les recours, indistinctement, sont argumentés, instruits et jugés exactement de la même manière !*».

Ces indications relatives à l'aide juridique ne sont pas légalement tenues d'être inscrites dans les jugements rendus en matière civile (art. 454 du nouveau Code de procédure civile) ou en matière pénale (art. 486 du Code de procédure pénale). Autrefois, dans l'étude d'avoué paternelle, ce type de renseignements était inscrit dans toutes les écritures d'ordre procédural (indistinctement dans les significations et les conclusions). Aujourd'hui, l'inscription n'est plus générale. Cependant elle doit désormais être mise en œuvre sur la base de l'article 120 du décret (n° 91-1266 du 19 décembre 1991) d'application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique en vertu duquel «*Les actes et décisions bénéficiant d'exonération fiscale ou pour lesquels les droits et les taxes sont liquidés en débet doivent comporter en marge les noms et prénoms du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ainsi que l'indication de la date d'admission et du bureau dont elle émane*».

On peut facilement comprendre l'intérêt pratique de telles mentions au sein des juridictions de fond. En effet, elles favorisent une application restrictive par les

conseillers rapporteurs des articles 700 du nouveau Code de procédure civile relatif à la condamnation aux frais irrépétibles - dans l'objectif du non-recouvrement de ceux-ci accompagné d'une contribution du Trésor public - et 624 du même Code concernant l'infliction d'une amende et d'une indemnité en cas de recours abusif. En outre, il existe également un intérêt identifiable pour les avocats aux conseils et les huissiers de justice dont la présentation des mémoires et la signification des arrêts sont facilitées par une mention très apparente.

En revanche la justification de l'inscription dans les arrêts de la Cour de cassation devient plus délicate au regard de la modicité des dépens qui y sont exposés. Dès lors, pour mettre un terme à ce type d'émargement grossier, André Perdriau propose, dans le respect des prescriptions réglementaires, que la mention de cette aide soit discrètement inscrite auprès des dispositions finales des arrêts relatives aux dépens.

Pas de retombées économiques, ni politiques, simplement une incidence au regard du respect des justiciables, espérons une intervention prétorienne de la Haute Cour attentive aux signalements de ses pairs ! Histoire à suivre...

HO

(1) *Les Annonces de la Seine*, n°40, p.9.

### LE FIL D'ARIANE

“J'ai demandé de l'aide et la machine m'a broyé”

Les doléances d'enfants confiés à l'ASE et des parents sont nombreuses, exprimées avec violence parfois, au travers de l'association *Le Fil d'Ariane* dont, lors d'un récent colloque du CNAEM0 à La Rochelle, la présidente, Catherine Gadot, s'exprimait sans ambages, pour dire aux professionnels à quel point les parents constatent que l'ASE apporte bien souvent une réponse inadaptée au respect de la famille : elle parle carrément d'abus de pouvoir de l'ASE. Sans généraliser : la moitié seulement des professionnels, et plus les psys semble-t-il que les assistants sociaux, négligent l'avis des parents et bafouent leurs droits...

#### Quelques doléances pêle-mêle

Des enfants retirés (enlevés, disent les parents) à la sortie de l'école, voire en pleine classe, sans qu'ils soient prévenus, cela arrive encore ! Les parents ont le sentiment d'être induit en erreur, de ne pas être écouté, ils ne savent pas ce que les travailleurs sociaux attendent d'eux tandis que l'enfant ne sait pas pourquoi il est pris. Les familles se plaignent de ne pas pouvoir téléphoner librement à leurs enfants. Elles se plaignent de l'éloignement géographique de leurs enfants et du non-respect des fratries, de la présence d'une tierce personne dans le cadre des visites médiatisées qui, selon eux, ne permettent en aucun cas l'épanouissement de la relation parent/enfant. Ils disent : j'ai fait des efforts, j'ai évolué, j'ai fait ce qu'on m'a dit, pourquoi n'ai-je pas des droits d'hébergements ? Ça se passe bien pendant les hébergements ? Pourquoi ne rentre-t-il pas ? On m'accuse de ne pas aller voir mes enfants ? Les rendez-vous sont souvent sur le temps de travail des parents. Et encore : «*Quand mon enfant va en visite médicale, quand il est hospitalisé, je ne suis même pas informé. Je ne reçois pas les bulletins scolaires, ne les signes pas. Je ne connais pas l'école ni les enseignants.*» «*Mon enfant part en colonie, en vacances avec sa famille d'accueil, sans mon autorisation. On achète mon enfant en lui donnant des vêtements de marques que je ne peux lui offrir.*» «*Je n'ai pas le carnet de santé, ni le livret de famille.*» «*On ne tient pas compte de ma culture (religion, cuisine, langue, éducation).*» Ces parents se plaignent de ne pas être considérés, écoutés, entendus, respectés par les intervenants.

Bien souvent l'accompagnement sollicité leur est refusé alors que l'article L.223-1 du code de l'action sociale et des familles précise que c'est un droit. Les parents ne connaissent pas leurs droits et, ils ont le sentiment que les travailleurs ne les y aident que très peu : les travailleurs sociaux non plus ne connaissent pas les lois...

#### Quelques préconisations, pêle-mêle aussi...

Informar la famille d'un placement dans l'heure ou dans la journée. Présenter les intervenants dans leurs rôles et leurs fonctions à la famille.

Plus de transparence, parler avec un vocabulaire accessible. Définir les objectifs dès l'accueil des familles ainsi que les attentes de chacun. Le dire avec des mots à sa portée. Permettre une meilleure fréquence des appels en respectant l'intimité de la relation parent/enfant.

Remettre un livret tel que «*Mon enfant est placé, j'ai des droits.*». Maintenir par une formation de qualité la connaissance des professionnels.

Dans le cadre d'une fin de placement, augmenter le temps de présence de l'enfant dans son foyer, informer la famille que l'enfant va retourner à la maison ou, s'il s'agit d'un jeune adulte qui ne veut pas y retourner ou que la famille ne souhaite pas reprendre, prévoir longtemps à l'avance un accueil intermédiaire (foyer, appartement) permettant une prise d'autonomie progressive.

Imaginer des horaires pour permettre aux parents de venir voir leurs enfants en dehors des horaires de travail. Quant un parent demande un report de rendez-vous. Ne pas supprimer la visite à la-

quelle il avait droit. Ouvrir le dialogue sur la négociation d'un autre jour...

Demander l'avis des parents dans toutes les circonstances citées, sinon on porte atteinte aux devoirs et aux droits des parents.

Ne pas retirer aux parents le carnet de santé et le livret de famille qui leur appartiennent (l'ASE ne doit réclamer que des photocopies).

Dans le cadre d'un placement en famille d'accueil, il serait normal que les parents puissent en faire la connaissance de la famille afin d'échanger et de dialoguer sur l'éducation apportée jusqu'à ce jour.

Il est impératif de ne pas toucher à la vie privée des familles. Ou alors si cela semble nécessaire, organiser une rencontre avec un psychologue, les parents, puis l'enfant, et voir de quelle manière, on peut lever le secret. En aucun cas la famille d'accueil et les éducateurs ne doivent faire circuler ces informations qui relèvent du secret professionnel.

C'est l'adresse des parents qui doit figurer sur la carte d'identité selon l'art 108-1 du code civil, et non celle de la famille d'accueil ou du foyer. Sinon, c'est considéré comme un faux.

#### Aide juridique

Le Fil d'Ariane ne fait pas que porter les plaintes des enfants et des parents, il dispense une information sur la réglementation en matière de placement aux parents qui le demandent.

L'association distribue aussi la brochure «*Mon enfant est placé, j'ai des droits.*»

Contact : *Le Fil d'Ariane*, 3 allée des Aubépines, 93600 Aulnay-Sous-Bois tél.: 01 48 69 87 29 ou 01 43 84 78 87.



«Le droit ne devrait pas être un univers opaque labyrinthique organisé par et pour des clerks habiles à en démêler l'écheveau, mais la synthèse de l'acquis démocratique, un bien commun à partager entre tous ses partenaires».

Didier Peyrat, L'accès au droit en Guyane.

*Le conseil constitutionnel dans sa décision du 16 décembre 1999 sur la codification a érigé l'accessibilité du droit en objectif à valeur constitutionnel. Malgré le caractère fondamental de la connaissance et de l'exercice du droit, la réalisation de cette exigence n'est pas toujours aisée. Nous vous proposons quelques fiches pratiques non exhaustives qui peuvent constituer les premiers jalons de cette connaissance.*

## L'AVOCAT

### - Assistance ou représentation d'un avocat

#### - l'obligation d'un ministère d'avocat

- l'assistance d'un avocat est obligatoire en matière pénale, devant la cour d'assises et les juridictions des mineurs.
- la représentation est obligatoire en matière civile, dans la plupart des affaires, devant le tribunal de grande instance, la cour d'appel et la cour de cassation devant les juridictions administratives sauf pour les recours en excès de pouvoir.

#### - la faculté du concours d'un avocat

- en matière pénale, devant le tribunal de police et le tribunal correctionnel.
- en matière civile, devant le tribunal d'instance, le tribunal de commerce, le tribunal des prud'hommes, le tribunal des affaires de la sécurité sociale, le tribunal paritaire des baux ruraux, le juge des enfants.

### - Liberté de choisir son avocat

- le principe est la **liberté** de choisir son avocat.
- mais dans certaines affaires (assistance éducative pour les mineurs, affaires pénales), un avocat peut être **commis d'office** lorsque la personne n'a pas d'avocat.
- en principe **pas d'obligation** que l'avocat soit inscrit au barreau du tribunal compétent pour l'affaire en cours.
- mais lorsque la représentation est obligatoire, l'avocat doit être inscrit au barreau du lieu du tribunal compétent.

### - La rémunération de l'avocat

- les **honoraires** libres de l'avocat sont fixés en accord avec le client (article 10 de la loi du 31 décembre 1971).
- les honoraires correspondent à la consultation, à la rédaction des actes procédure, et à la plaidoirie.

La difficulté de l'affaire, la situation financière du client, les frais engagés, la notoriété de l'avocat sont d'autres critères.

## LA MEDIATION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE

### - l'objet de la médiation judiciaire

- définition négative : ne tranche pas un litige et ne détermine aucune responsabilité.
- définition positive : favorise le dialogue, permet de prendre des décisions adaptées et acceptées par les parties.
- la médiation s'inscrit dans la procédure judiciaire et ne dessaisit pas le juge. Elle concerne tout ou partie du litige. Elle doit être acceptée par les parties et est subordonnée au versement d'une provision à valoir sur la rémunération du médiateur.
- au terme du délai soit le juge homologue l'accord obtenu par le médiateur soit il tranche le conflit si aucun compromis n'a été trouvé.

### - les litiges concernés :

- **les litiges civils** : peu importe la nature du litige, la juridiction compétente, le juge saisi (tribunal d'instance, juge des référés, conseil des prud'hommes...).

### - les conditions pour être médiateur

- ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnées sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire.
- ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire.
- posséder, par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification requise eu égard à la nature du litige.
- justifier d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation.
- présenter les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de la médiation.

Différentes formations courtes (*moins de 100 heures*) sont offertes à l'initiative des barreaux ou d'associations.

La médiation judiciaire en matière civile doit être distinguée de la médiation pénale. Cette dernière peut apporter une solution au litige pénal sans saisine du tribunal.

## LE DEPOT D'UNE PLAINTE

La plainte est l'acte par lequel une personne porte à la connaissance du procureur de la République ou d'un service de police ou de gendarmerie, une infraction (c'est à dire d'un acte interdit par la loi contravention, délit, crime) dont elle estime être victime.

Porter plainte permet d'être indemnisé et de voir l'auteur de l'infraction condamné. Dès lors, la victime doit se constituer partie civile c'est à dire demander réparation du préjudice subi et formuler une demande de dommages et intérêts. elle peut également être indemnisé sans mettre en oeuvre une procédure pénale en engageant un procès civil à l'aide d'un avocat.

### **Comment porter plainte ?**

- soit en téléphonant ou en vous présentant à la **brigade de gendarmerie** ou dans n'importe quel **commissariat de police, bureau de police**, si possible le plus proche du lieu de l'infraction.
- soit en adressant une simple lettre
  - soit au **procureur de la République** du tribunal de grande instance du lieu de l'infraction ou du domicile de l'auteur de l'infraction s'il est connu ;
  - soit à la **brigade de gendarmerie ou au commissariat de police** qui doit enregistrer et transmettre votre plainte au procureur, après avoir effectué une enquête. Les officiers de police judiciaire ont l'obligation de recevoir toute plainte et de la transmettre au service ou à l'unité de police judiciaire compétent.

A ce stade, vous pouvez vous constituer partie civile.

### **Les suites :**

- Le **procureur de la République** examine le bien fondé de la plainte et décide de :
  - **classer l'affaire sans suite** : l'avis de classement sans suite est envoyé à la personne intéressée avec le motif du classement.
  - mettre en oeuvre des **mesures alternatives** aux poursuites pénales : rappel à la loi (souvent pour les mineurs)-orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle-médiation pénale (proposée par le procureur elle doit être acceptée par les parties)-la composition pénale (le procureur peut, en vertu de l'art.41-2 cpp, proposer pour certaines infractions, à l'auteur des faits l'exécution de certaines obligations :amende de composition, remise du permis de conduire, réparation du dommage, réalisation d'un travail non rémunéré).
- **en cas de désaccord avec la décision** de classement ou de mesures alternatives, la victime peut engager elle même des poursuites pénales :
  - **citation directe** (la personne mise en cause est convoquée devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel en s'adressant à un huissier de justice);
  - dépôt de plainte avec **constitution de partie civile** devant le doyen des juges d'instruction (présentation au greffe du cabinet d'instruction du TGI le plus proche du lieu de l'infraction ou du lieu de résidence de la personne mise en cause).

La personne qui engage des poursuites en prend la responsabilité en versant une somme fixée par le tribunal ou le juge d'instruction. Si la procédure est abusive, le versement de dommages et intérêts peut être demandé.

Pour faire appel à un avocat ou à un huissier de justice, l'aide juridictionnelle peut être attribuée

## POURSUITES PAR LE MINISTÈRE PUBLIC

### **La citation directe par le parquet**

Dans les affaires simples de contraventions ou de délits dans lesquelles la réalité des faits, l'identité de l'auteur (majeur) et le préjudice sont avérés, le procureur de la République peut convoquer directement l'auteur devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel. La victime est également convoquée à l'audience et doit se constituer partie civile pour se voir allouer des dommages et intérêts.

### **La comparution immédiate :**

En cas de flagrant délits ou si les faits du délits sont suffisamment établis, le procureur peut faire convoquer la personne mise en cause (majeure) devant le tribunal pour être jugée peu de temps après la commission de l'infraction.

### **La convocation par procès verbal**

Alors que la convocation immédiate aurait pu être mise en oeuvre, le procureur peut décider de convoquer ultérieurement le prévenu dans un délai compris entre dix jours et deux mois.

### **L'information judiciaire**

Quand il s'agit d'un crime ou que la personne soupçonnée est un mineur : si les faits sont complexes ou que l'auteur est difficilement identifiable alors le procureur peut demander l'ouverture d'une information judiciaire au juge d'instruction. Ce dernier va tenter de recueillir tous les éléments utiles pour l'établissement de la vérité.

A l'issue de l'enquête, le juge d'instruction peut prononcer :

- un non-lieu (faute de preuves ou d'identification de l'auteur) ou
- renvoyer l'affaire devant le tribunal pour le jugement.

## Adresses utiles

### **Avocats**

Pour connaître les coordonnées d'un avocat, il suffit de s'adresser à l'Ordre des avocats du tribunal de grande instance du département. Il existe aussi dans la plupart des palais de justice, des maisons de justice et du droit et des mairies, des consultations juridiques gratuites.

### **Associations**

**Institut national d'Aide aux Victimes et de Médiation :** INAVEM1, rue du Pré Saint-Gervais, 93691Pantin cedex  
Téléphone:0141 83 42 00 - N° Azur 0810 09 86 09 (*prix d'un appel local*) - [Contact@inavem.org](mailto:Contact@inavem.org)

*N.B. - pour accéder à de nombreuses fiches pratiques en matière de justice et à un modèle de dépôt de plainte, voir le site internet : [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)*

# Se battre sur le terrain du droit, pourquoi ?

par Ariane Morris

*Entretien avec Danièle Lochak et Jean-François Martini, membres du GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés)*

**La Rajs :** En tant qu'association spécialiste du droit des étrangers, en quoi, pour vous, le recours au droit est une démarche primordiale ?

**Le Gisti :** En situant un problème du point de vue du droit, on peut sortir d'une situation d'infériorité. Il y a une règle de droit qui s'applique; on se place sur un terrain objectif où l'un a des droits à faire valoir vis-à-vis de l'autre. Certes, on n'est pas forcément à égalité avec l'administration ou avec les institutions, dans la mesure où cette règle de droit peut être inégalitaire, c'est-à-dire donner des pouvoirs de décision importants à l'administration ou à cette institution, mais cela aide à sortir d'une vision un peu trop générale et à dépasser le «*c'est injuste*». Quand on dit «*c'est injuste*», cela peut renvoyer à un sentiment d'injustice purement social, mais aussi à des hypothèses où, effectivement, il y a eu violation d'une règle de droit. Et là, on ne doit plus dire : «*c'est injuste*» mais on doit dire : «*c'est illégal et j'ai les moyens de le prouver et de me défendre*».

En matière de titres de séjour, par exemple, la législation engendre aujourd'hui non seulement de l'injustice mais de l'arbitraire. Et, dans toute une série de situations, on ne peut pas faire grand-chose puisque toute la législation aujourd'hui est tirée vers la précarité. Mais, en même temps, il y a des situations où on a un droit à faire valoir, parce que la loi ou les principes tirés de la Convention européenne des droits de l'homme reconnaissent des droits. Et, à

ce moment-là, c'est sur ce terrain qu'on va se battre et éventuellement gagner contre l'administration. En ayant parfois besoin d'avoir recours au juge.

**La Rajs :** Face aux personnes qui viennent vous voir, comment faire pour concrètement démêler, dans ces expériences de vie difficiles, douloureuses ce qui relève du droit et ce qui n'en relève pas ?

**Le Gisti :** C'est toujours très compliqué, surtout dans le domaine du droit des étrangers, qui est très complexe. On constate souvent que les gens - ou même les amis des gens qui vous contactent parce qu'ils savent que vous connaissez bien le droit - vous racontent une situation tellement vague qu'on ne peut absolument pas donner de réponse. Dans nos permanences juridiques, par exemple, la plus grosse difficulté est de bien cerner le problème. C'est en posant des questions précises qui ont une incidence sur la situation juridique, comme la date d'arrivée en France, la situation familiale, la nationalité d'origine, etc. qu'on peut éclairer les gens sur leurs droits. Et lorsqu'on leur dit : «*Compte tenu des textes, vous n'avez pas grande chance d'obtenir un titre de séjour*», parfois, ils ne comprennent pas. Une majorité d'étrangers, heureusement, sait qu'obtenir un titre de séjour aujourd'hui, ce n'est tout de même pas la norme. Mais, parmi les amis de ces gens, souvent on perçoit un étonnement. «*Mais comment ! Il n'a qu'une envie, c'est de travailler. C'est quelqu'un de très bien. Et pourquoi ? C'est injuste*». Ces réactions sont assez surprenantes, l'immigration a été

stoppée depuis maintenant trente ans et il y a des gens qui n'ont pas encore vraiment compris qu'il ne suffit pas d'être gentil et d'avoir envie de travailler pour obtenir un titre de séjour et une autorisation de travail !

**La Rajs :** Ce décalage, le percevez-vous aussi, dans vos permanences, chez les professionnels du social ?

**Le Gisti :** La question des travailleurs sociaux est pour nous cruciale, ce sont très souvent eux qui appellent les permanences téléphoniques du Gisti. Nous avons le sentiment que le droit des étrangers fait partie des connaissances qu'ils devraient avoir. C'est pour répondre à ce besoin que nous avons, depuis longtemps déjà, organisé des formations. Et d'ailleurs le public essentiel, ce sont des travailleurs sociaux. Ils sont tout de même aux premières lignes ! Mais, hélas, nos forces ne suffisent pas à former tout le monde...

**La Rajs :** Vous déplorez en somme que, dans la culture professionnelle des travailleurs sociaux, le droit ne soit pas l'outil premier mais plutôt le dernier recours, quand tout le reste a échoué. Comment convaincre du contraire ?

**Le Gisti :** La démarche est simple. On vit dans une société où il y a des règles de droit et la première chose à faire, c'est de se battre sur le terrain du droit. Et c'est quand il n'y a plus rien à faire sur le terrain du droit que d'autres démarches peuvent être entreprises, en ayant recours à la bonne volonté de l'administration ou même en exerçant une pression politique.

Dès qu'il y a une inégalité, dès qu'il y a un rapport de force, le recours à la règle de droit est le premier réflexe qu'on doit avoir. Et c'est pour cela qu'il est tellement désolant de voir que la culture juridique est complètement absente de l'enseignement secondaire, par exemple. Être totalement ignorant de ce qu'est le droit revient à méconnaître quelque chose qui est fondamental dans nos sociétés. Être totalement ignorant de ses droits est un handicap, un facteur de faiblesse. Les gens sont tout étonnés quand on leur dit : «*Mais si, vous avez des droits*». Pour toutes ces raisons, le droit n'est pas le dernier recours. Sauf dans les rapports individuels où le recours au droit est l'expression d'un échec. Mais c'est une autre affaire...

**La Rajs :** Pouvez-vous donner un exemple d'une situation où l'argument juridique a plus de poids que l'exposé émouvant des faits ?

**Le Gisti :** Oui, dans le cas d'un recours en justice. Il faut penser au droit aussi parce qu'il faut penser à faire des recours lorsque le droit a été violé. C'est un réflexe que les gens doivent avoir, tout en sachant que, quand on veut tenter un recours, il faut avoir des arguments juridiques à faire valoir et que, précisément ici, les arguments de bienveillance ou d'opportunité n'ont pas de poids.

Mais, encore une fois, c'est un réflexe que l'on doit avoir face à l'administration et aux institutions. Dans les rapports inter-individuels, il y a d'autres possibilités de médiation : le recours au droit et, plus encore, le recours à la justice, est évidemment le signe d'un échec. La tendance à la judiciarisation de la vie sociale parfois dénoncée ne peut pas être considérée comme un signe de bonne santé de la société. De toutes façons, le droit est l'arme des faibles (même s'il favorise parfois les forts !), parce qu'il permet d'aller au-delà de la relation inégalitaire, en s'appuyant sur une règle objective qu'on pourra faire appliquer éventuellement par un juge.

**La Rajs :** Face à des situations de vie dramatiques, s'en tenir aux éléments objectifs permet aussi d'éviter de mélanger les registres, non ?

**Le Gisti :** Oui, il faut d'abord regarder si la personne a des droits au regard de la législation et au regard de la jurisprudence. Et c'est seulement si la situation n'est pas évidente, qu'il n'y a pas des droits évidents qu'on peut entamer une démarche de type plus humanitaire, en prenant en considération une situation dramatique, à laquelle l'administration peut éventuellement répondre favorablement. Mais je crois que le premier réflexe doit être : «*Est-ce que, oui ou non, il y a un droit, un véritable droit à quelque chose ?*»

**La Rajs :** Intéressons-nous maintenant aux jeunes étrangers. Faire valoir ses droits, pour des jeunes étrangers, ce n'est pas demander une assistance à la société qui les accueille mais c'est montrer qu'ils ont toute légitimité à être là. C'est donc un débat qui est politique. Le Gisti est très exemplaire de ce mode d'action qui articule l'action individuelle auprès des personnes et le débat politique.

**Le Gisti :** C'est vrai qu'en arrière-plan de notre action juridique on trouve un certain nombre de revendications plus politiques qu'on peut résumer autour de deux idées-clés : l'égalité des droits et la liberté de circulation. La liberté de circulation implique à nos yeux la possibilité pour toute personne de venir en France et de s'y installer, si elle pense que sa vie sera meilleure ici. L'utilisation du droit permet dans une certaine mesure de faire avancer ces revendications, mais l'action sur le terrain du droit a aussi ses limites.

**La Rajs :** D'où viennent ces limites, justement ?

**Le Gisti :** Tout simplement du fait que, appliquer les textes, c'est aussi se heurter aux limites posées par ces textes. En droit des étrangers, c'est flagrant. Demander la régularisation de tous les sans-papiers, c'est une chose. Mais, si vous vous en tenez simplement aux textes, vous comprenez bien qu'il y a des milliers de personnes sur le territoire français qui sont sans papiers tout simplement parce que les lois et les textes réglementaires prévoient qu'ils doivent rester sans papiers ! Ce ne sont pas des gens qui font mal les démarches, qui

n'ont pas une bonne information, qui, s'ils avaient un très bon avocat, obtiendraient quelque chose. Ce ne sont pas toujours, non plus, des gens démunis face à l'administration française. Ce sont des gens qui se trouvent dans une situation où la loi dit : «*Vous, Madame, Monsieur ou toi, mon petit, tu n'as pas de droits à rester sur le territoire français*». Là, le droit n'est plus d'aucun secours.

C'est pourquoi, au-delà de la réglementation nationale, le Gisti essaie toujours de s'appuyer sur les textes internationaux et les principes généraux du droit, sur les droits de l'homme. Mais, là encore, on se heurte à des limites. Ainsi, pour en revenir aux jeunes, les difficultés d'application de la Convention internationale des droits de l'enfant en France sont une très bonne illustration d'un texte signé par la France, qui prévoit un certain nombre de droits, qui est assez généreux dans son essence mais qui, pour autant, n'est pas - ou très mal - appliqué par les juridictions françaises.

**La Rajs :** Avez-vous des exemples concrets à donner sur le non-respect, en France, de la Convention internationale des droits de l'enfant ?

**Le Gisti :** L'article 3 de la Convention prévoit que, dans tous les cas, on doit se préoccuper de l'intérêt supérieur de l'enfant. On se rend bien compte que, quand on enferme des enfants en zone d'attente, pour les empêcher d'entrer sur le territoire français dans une logique pure de gestion des flux migratoires, on ne prend pas en compte l'«*intérêt de l'enfant*». On fait prévaloir les intérêts supposés de la France à ne pas laisser entrer telle catégorie d'étrangers sur le territoire français. Quand on refuse à un enfant le bénéfice d'une procédure de regroupement familial sur place et qu'on lui dit, ou plutôt qu'on dit à ses parents : «*Vous devez le renvoyer dans le pays d'origine*», cela implique qu'il interrompe sa scolarisation, s'il est scolarisé, et qu'il soit séparé de ses parents pendant des périodes parfois supérieures à un an. On se rend bien compte là qu'on n'agit pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le regroupement familial, c'est la reconnaissance du droit, pour cet enfant,

## Quand les jeunes en danger deviennent des migrants illégaux

à vivre aux côtés de ses parents sur le territoire français. Ce droit lui est reconnu, mais on subordonne son application à des conditions contraignantes, qui sont, de fait, contraires à son «*intérêt supérieur*». Le droit des étrangers, c'est ça...

**La Rajs :** En ce qui concerne les jeunes, quels sont, aujourd'hui, vos sujets de préoccupation majeurs ? Le problème des jeunes isolés ?

**Le Gisti :** Parmi les sujets qui nous préoccupent, il y a à la fois du très ancien et du plus nouveau. L'ancien, c'est ce dont je viens de parler, à savoir l'éternel casse-tête de la procédure de regroupement familial. Cela crée des problèmes insolubles à bon nombre de parents dont les enfants sont entrés en France en dehors de cette procédure et qui, arrivant à leur majorité notamment, rencontrent des difficultés énormes sur le territoire français, pour obtenir un titre de séjour ou un titre de travail, ou pour continuer leur scolarisation tout simplement.

Il y a, par ailleurs, l'émergence d'un phénomène que je n'ai plus envie d'appeler nouveau, puisqu'il est apparu il y a un petit peu moins d'une dizaine d'années, c'est celui des mineurs étrangers isolés. Cela a quasiment mis en crise le système de protection de l'enfance en France. Voilà les deux gros sujets qui nous préoccupent à propos des mineurs.

**La Rajs :** Quel âge ont les mineurs qui viennent à vous ? Viennent-ils directement ou êtes-vous plutôt saisis de leurs problèmes par les institutions qui sont censées les prendre en charge ?

**Le Gisti :** Pour ce qui est du regroupement familial, ces jeunes viennent à nous, accompagnés de leurs parents, à l'approche de leur majorité, et même un peu avant. En effet, généralement, ils ont tenté, une ou plusieurs fois, de passer par la procédure du regroupement familial, avant de faire entrer leur enfant par un autre biais juridique. Je n'ai quasiment jamais rencontré de parents qui, par négligence, faisaient entrer un mineur comme ça, sans s'être renseignés sur leurs droits. Les gens viennent nous voir, quand ils sont en face d'un obstacle; ils ne remplissent pas les conditions

du regroupement familial ou ils doivent faire venir leur enfant en urgence sur le territoire français, parce que la vieille grand-mère qui s'en occupait vient de décéder. Ce sont toujours des situations relativement dramatiques. Quand la procédure de regroupement familial a échoué, les gens essaient d'autres solutions, les mineurs viennent avec un visa «*court séjour*» et ils restent en France, avec toutes les difficultés que cela comporte. Nous les récupérons souvent quelques mois avant leurs dix-huit ans ou après leurs dix-huit ans, quand se pose très concrètement la question de leur séjour en France. Parfois la question du séjour se pose dès l'âge de seize ans, pour ceux qui veulent entrer en formation professionnelle, puisqu'on leur demande de présenter une autorisation de travail et, donc forcément, une autorisation de séjour en France. Ce sont surtout des jeunes entre seize et dix-huit ans qui viennent à nous, envoyés par des travailleurs sociaux ou accompagnés par leurs parents.

**La Rajs :** Pouvez-vous préciser de quelles institutions il s'agit ?

**Le Gisti :** Pour les mineurs isolés notamment, il se crée de plus en plus d'associations spécialisées dans l'accueil et l'hébergement de ces jeunes, ce sont elles qui nous les envoient.

**La Rajs :** Ce sont donc les associations qui se saisissent du problème et, du côté des institutions chargées de l'enfance, est-ce qu'il y a une sensibilisation ?

**Le Gisti :** C'est tout le problème. Et, pour le coup, j'ai envie de revenir au droit. Les travailleurs sociaux ne sont pas forcément obligés de partager nos idées généreuses sur l'accueil des étrangers en France, mais ils ont des textes à faire respecter, la Convention européenne des droits de l'homme, en premier lieu, qui consacre son article 8 au droit de toute personne au respect de sa vie familiale, et la Convention internationale des droits de l'enfant qui stipule la même chose. En ce qui concerne les mineurs isolés, on peut tout simplement parler de protection de l'enfance. On n'a pas à se préoccuper des aspects de politique migratoire, quand notre tâche ou l'objet de notre travail est de les ac-

cueillir et de les protéger. On constate, de notre place, qu'il n'en est pas toujours ainsi. Les travailleurs sociaux censés aider et diriger ces jeunes intègrent des préoccupations qui ne devraient pas être les leurs; la maîtrise des flux migratoires, c'est le domaine du ministère de l'Intérieur ! Il est choquant de voir qu'avant de protéger, certains professionnels se posent la question de la légitimité de la présence de ces jeunes sur le territoire français : «*Tu n'es pas complètement légitime à être là, du coup, je n'entame pas de travail de protection*». C'est la dérive que l'on constate à propos des mineurs isolés. Les services sociaux intègrent des contraintes extérieures et défendent une position idéologique qui fait qu'ils ne les considèrent plus comme des jeunes en danger mais comme des migrants illégaux. Et, du même coup, le droit n'est plus appliqué. Les travailleurs sociaux y sont souvent poussés par leur hiérarchie ou, parfois même, par les magistrats chargés de la protection de l'enfance : juges des enfants, juges des tutelles, ou encore juges d'instance pour les demandes de nationalité, qui tiennent des discours très hostiles à l'égard de ces mineurs isolés.

**La Rajs :** Justement, comment faire comprendre qu'avoir droit à une protection, à être hébergé, soigné en cas de besoin, ce n'est pas la même chose que de faire appel au bon vouloir d'un État, d'une institution ?

**Le Gisti :** Si on parle de droit, on ne parle pas d'aide humanitaire, de bienveillance, et donc du bon vouloir du travailleur social, du magistrat ou de l'éducateur. On se réfère à des textes, à des obligations, à des contraintes professionnelles qui, normalement, doivent prévaloir sur des positions hostiles à tel ou tel type d'immigration sur le territoire français. On peut presque parler de faute professionnelle quand un travailleur social ou un responsable de service estime qu'il n'a pas à mettre en place des mesures de protection pour tel ou tel mineur étranger, tout simplement parce qu'il est étranger. Car la réglementation française est claire : un mineur isolé sur le territoire français est par essence un mineur en danger et doit donc bénéficier de l'ensemble du dis-

positif de protection prévu par les textes. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans plus de détails. Faire comprendre pourquoi un jeune Sierra-Leonais a été contraint de quitter son pays, pourquoi il arrive que des familles envoient un enfant mineur en Europe, pensant, souvent à juste titre, que sa vie sera meilleure sur le territoire français relève presque d'une autre démarche. Le Gisti ne se prive pas de faire un peu de pédagogie, auprès de ces intervenants, sur l'origine de ces flux migratoires. Il est important d'expliquer qu'en principe ce ne sont pas des caprices ou des fugues de jeunes qui partiraient à l'aventure, sans qu'il y ait derrière des contraintes très lourdes les poussant à partir. Mais, dans notre discours, on essaie de bien distinguer ce qui relève du droit et de l'obligation de faire vis-à-vis de ces jeunes et ce qui permet une compréhension plus fine de leur situation individuelle. On peut en tenir compte, par exemple, dans le travail éducatif qui va être fait avec eux. Comment entamer un travail éducatif, quand on n'a aucune connaissance de ce qu'a vécu le mineur et qu'on s'en tient à un : « *il serait mieux chez lui* » comme réflexion sur sa situation ?

Le « *Il serait mieux chez lui* » est extrêmement partagé, hélas ! On a envie de répondre : « *Oui mais est-ce que, véritablement, vous connaissez ce que c'est, chez lui ? Et ce qui l'attend ?* ». Il y a une résistance à connaître vraiment ce qui se passe dans le pays. Comme s'il était évident qu'il a une famille, des proches vers lesquels il pourrait retourner. On s'en tient aux généralités sans se poser la question véritablement des conditions du départ et, surtout, d'arrivée... Qu'est-ce qu'on lui propose comme avenir ? Effectivement, c'est une démarche beaucoup plus compliquée et plus lourde, qui demande de se pencher à la fois sur une situation individuelle et sur une situation générale, qui diffère dans chaque pays. Les professionnels de la protection de l'enfance battent en retraite en considérant que ce n'est pas leur travail, qu'ils ne savent pas faire. Et ils renvoient les gens vers les associations qui ne sont pas plus armées que les professionnels. Se former un peu au droit

des étrangers, au droit d'asile et connaître un peu la situation dans les pays d'origine et les parcours migratoires est, me semble-t-il, à la portée de n'importe quel professionnel de la protection de l'enfance.

**La Rajs :** Quelles sont les quelques connaissances élémentaires à avoir, en matière de droit, concernant les mineurs étrangers isolés, notamment ?

Le nombre de règles à intégrer sont relativement réduites pour la situation de ces mineurs isolés : la principale est la question de l'acquisition de la nationalité française, puisque, en l'état du droit, il n'est pas prévu que les mineurs isolés obtiennent un titre de séjour de façon automatique. Cela arrive, mais c'est laissé au bon vouloir de la préfecture. Le seul droit prévu par les textes, c'est la possibilité d'acquérir la nationalité française dans des conditions très facilitées. Et nous voyons venir à nous énormément d'éducateurs, de travailleurs sociaux accompagnés de jeunes qui ont dépassé l'âge de dix-huit ans et qui ont raté le coche de l'acquisition de la nationalité française. Cela fait quasiment une dizaine d'années que des mineurs isolés commencent à pénétrer sur le territoire français. On aurait pu avoir le temps de former, par secteur, quelques spécialistes du droit des étrangers. Cela ne nous semble pas très compliqué ; une formation de deux heures suffit pour savoir comment un jeune mineur isolé peut acquérir la nationalité française, quelles sont les démarches à faire, ce que peut demander le juge d'instance, etc. On peut penser que c'est bien le travail des professionnels d'imaginer ce que le jeune va devenir à dix-huit ans et les démarches qu'il y a à faire pour lui assurer un statut. Après tant d'années, on a l'impression qu'il y a une véritable résistance politique à ne pas savoir. Une fois que la situation est bloquée, parce que le jeune a dépassé l'âge de dix-huit ans, qu'on ne peut plus lui faire acquérir la nationalité française et qu'on n'a plus d'arguments en droit pour imposer à l'administration la délivrance d'un titre de séjour, on s'adresse aux associations spécialisées, pour réparer les pots cassés.

**La Rajs :** Comment expliquez-vous ces résistances ?

**Le Gisti :** On en revient à la question du début : quelle légitimité le jeune a à être ici ? Quelle légitimité a-t-il à acquérir la nationalité française ? Dans son rapport sur les mineurs isolés, publié en septembre 2002, Angelina Etiemble a analysé les résistances des services de l'ASE (Aide sociale à l'enfance) à faire de l'information sur la nationalité française comme une « *rationalisation de l'inaction* ». On ne fait rien et on justifie le fait qu'on ne fasse rien, en disant qu'on ne sait pas faire. Et on n'agit pas, simplement parce qu'on est hostile. Au fond de soi, on trouve que : « *Après tout, s'il suffit de venir en France, comme ça, et, au bout de quelques mois, de faire une démarche pour acquérir la nationalité française, c'est trop facile !* ». Notre message, auprès de ces travailleurs sociaux, c'est de dire : « *Il n'y a pas à se poser la question de l'opportunité d'informer sur ce droit, vous avez un texte - et pas des moindres, contenu dans le Code civil - qui dit que ce jeune a le droit d'acquérir la nationalité française. Le minimum est de diffuser cette information. Pour cela, il n'y a pas besoin d'être un super spécialiste. C'est prévu par les textes. C'est tout.* »

L'apport d'associations comme le Gisti, c'est effectivement de rappeler un certain nombre de professionnels, notamment de la protection de l'enfance, à leurs obligations au regard du droit. Sous la contrainte d'ordonnances du juge des enfants ou du juge des tutelles, ils finissent par s'exécuter...

Pour conclure, je raconterai l'histoire de ce gamin de 15 ans, du Sierra Leone, à qui l'ASE dit : « *Vous pouvez rester en France jusqu'à vos 18 ans, mais vous n'aurez pas de titre de séjour à 18 ans* ». Le gamin est envoyé dans un hôtel pour tout hébergement, sans qu'on l'ait informé sur ses droits. Il a fugué, le lendemain...

# Zoom sur les médiateurs de la République

par Rémy Fontier

*«Ni substitut aux services défaillants ni un fournisseur de passe-droit, le médiateur de l'éducation nationale reçoit des plaintes d'agents du ministère et, de plus en plus, d'élèves ou de parents d'élèves. Sachant combien les travailleurs sociaux se heurtent souvent à un mur lorsqu'ils s'adressent aux «pouvoirs scolaires», cette institution apparaît comme un moyen de prévenir les contentieux, l'autorité morale du médiateur ayant montré son efficacité à rétablir l'équité dans différents cas difficiles, qu'il s'agisse de la contestation de sanctions disciplinaires ou d'orientation d'élèves handicapés, pour ne citer que ces exemples».<sup>1</sup>*

Parents, étudiants, travailleurs sociaux, personnels, les médiateurs de l'Éducation nationale peuvent vous aider. Le rapport 2002 le montre.

Les médiateurs de l'Éducation nationale, tant au niveau rectoral que national, ne sont pas encore assez connus. Ils ne sont pas suffisamment sollicités par les usagers et ils le regrettent.

### Qui sont les médiateurs ?

Des fonctionnaires à la retraite, bénévoles, faiblement indemnisés et qui font cela parce qu'ils ont en général à coeur que le système fonctionne un peu mieux. Ils étaient hauts fonctionnaires (19 : recteurs, inspecteurs généraux, inspecteurs d'académie, etc.) ou «fonctionnaires d'autorité» (19 : inspecteurs, attachés, chefs d'établissement). L'indemnité est de 1.500 frs par mois. Un ancien IA nous disait que cela couvrirait les frais de communications téléphoniques passées chez lui.

En effet, si l'adresse postale est celle du rectorat, un certain nombre d'entre les médiateurs travaillent chez eux (souvent la valeur d'un mi-temps) et passent au rectorat où ils reçoivent parfois. Ils sont là pour répondre tant aux demandes des personnels qu'à celles des usagers. Ils connaissent le milieu, on ne peut pas leur «en raconter» mais n'ont que leur pouvoir de persuasion.

### Comment les saisir ?

Par une lettre ou un dossier envoyé à l'adresse de M. ou Mme le médiateur de l'Éducation nationale, rectorat de... Le réclamant devra montrer en saisissant le médiateur qu'il a fait des démarches et qu'elles n'ont pas abouti. Le médiateur peut au minimum servir à ce qu'une réponse soit donnée à quelqu'un qui n'en a reçue aucune après avoir attendu un délai raisonnable (après un mois par exemple et se-

lon la question). Si une réponse négative a été donnée, on lui demande d'intervenir pour qu'une solution amiable soit trouvée.

### Le rapport du médiateur national pour l'année 2003

Comme les précédents, ce rapport<sup>2</sup> ne manque pas de vigueur. Il n'hésite pas, par exemple, à aborder de front le problème difficile du harcèlement moral et indique à propos d'un cas exposé : «Si on peut comprendre l'embarras des responsables (...) cela ne justifie aucunement l'absence de réaction à l'encontre des auteurs du harcèlement et ce qu'il faut bien appeler la «lâcheté» qu'il y a à se retrancher dans une réserve qui laisse la victime à sa solitude». Il souligne ensuite une des limites de son action en écrivant qu'elle «ne peut pas être, dans ce cas,

(1) Lire RAJS 219, p40.

(2) Ce rapport est consultable sur : [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)



*d'une grande efficacité, dans la mesure où il est difficile d'envisager une médiation face à une personne qui ne connaît que les rapports de force».*

Les personnels sont nombreux à solliciter le médiateur et le rapport tient donc largement compte. Cependant les lettres introductives ne mettent en avant que les usagers (parents, élèves, étudiants). On sait qu'un grand nombre de médiateurs préfèrent avoir affaire aux usagers qu'aux personnels, même si la création du dispositif date de M. Allègre qui l'a voulu pour les personnels.

Comme les précédents, ce rapport est très fourni en propositions concrètes de changements de textes, d'études à faire. Cet aspect revendicatif est important. Il est des cas où on ne peut pas faire grand chose mais où la personne veut au moins pouvoir dénoncer la situation qui lui a été faite. On peut diriger alors vers le médiateur qui peut relayer ou faire relayer la dénonciation et proposer des solutions dans son rapport annuel. D'autant qu'il ne lâche pas le morceau : il reprend systématiquement les propositions faites les années précédentes pour dire ce qui a été réalisé et souligner quand rien n'a été fait.

Il rappelle que depuis quelques années un grand nombre de médiateurs ont été créés (qui se rencontrent) et les cite : ville de Paris, RATP, SNCF, La Poste, Caisse des dépôts et consignation, EDF, France 2, France 3, GDF, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, service universel postal. Liste à laquelle on peut ajouter le défenseur des enfants.

Actualité oblige on parle beaucoup du handicap avec la reprise d'une proposition un peu surprenante a priori. Datant de l'année 2000 elle demande de «mettre en oeuvre effectivement les dispositions prévues dans le domaine du traitement des situations de handicap tant en direction des élèves que des personnels, notamment la loi du 30 juin 1975». Mais en ces temps de refonte de la loi, il faut bien dire que si déjà la loi actuelle était appliquée la situation des personnes handicapées serait incomparablement meilleure. On peut estimer que, pour ce qui concerne l'éducation nationale, la seule question est qu'elle reçoive application.

Du côté des personnels, on note beaucoup de revendications à caractère syndical dans les propositions. Celle, par exemple, pour la retraite de «re-

voir les règles relatives à la validation des services auxiliaires de sorte que, même tardivement, un fonctionnaire puisse faire prendre en compte des services de non titulaire qu'il aurait omis de signaler lors de l'émission d'une première décision de recevabilité». Certaines posent des problèmes plus ardues comme celui-ci : «Engager une réflexion concrète sur les modalités de maintien d'un service minimum d'accueil du public dans les différents services et établissements de l'éducation nationale en période de vacances scolaires et universitaires». Enfin le médiateur doit parfois prendre acte d'un refus net opposé à ses propositions. Par exemple celle qui consistait à demander que les règles du mouvement national donnent des points au barème aux ex-conjoints qui n'ont plus la garde des enfants. Ce, afin qu'ils puissent être mutés pas trop loin...

Du côté des usagers on peut noter quelques «*beaux cas*». Celui de cette candidate à un concours dont le dossier revient après la date de clôture avec la mention «*affranchissement insuffisant*». Le médiateur indique au service des examens qu'un des timbres a été décollé. La candidate peut finalement s'inscrire. Une jeune fille souhaite préparer un BEP sanitaire et social. Son niveau est jugé trop élevé par le collègue qui lui refuse cette orientation. La situation ne se déblocquera pas malgré l'intervention d'un élu et du médiateur. Refuser l'orientation d'un élève alors qu'il a les compétences requises montre bien ici la place que l'on donne à l'enseignement professionnel... Il est enfin proposé de «supprimer la mention de l'établissement d'origine des candidats au baccalauréat sur les bordereaux d'interrogation utilisés par les examinateurs des épreuves orales». Sans doute pour protéger d'éventuels préjugés les élèves venant d'établissements privés, ZEP, voire ne pas favoriser ceux venant d'établissements «*cotés*».

# La médiation et les jeunes

par Matthias Lehouck \*

*La médiation et les institutions qui en découlent connaissent un engouement certain de la part des pouvoirs publics, on ne trouve plus un seul secteur d'activité au sein duquel la médiation n'ait pas fait son entrée. Conçue à l'origine comme un moyen de pallier les carences de la justice administrative, la médiation dont l'une des premières institutions à être mise en place par le législateur est le médiateur de la République <sup>(1)</sup>, avait pour fonction de régler les conflits, les litiges survenant entre l'administration et les particuliers sans avoir recours à la voie contentieuse.*

Depuis lors, les institutions de médiation n'ont eu de cesse de se développer : ainsi que le souligne Benjamin Boumakani <sup>(2)</sup>, le recensement de l'ensemble des institutions de médiation est très difficile à réaliser et elles sont très variées, ainsi on dénombre des médiateurs spécialisés, des institutions de médiation au sein des administrations, des médiateurs locaux, des institutions de médiation auprès de personnes publiques spéciales.

Mais, le tableau des médiations ne serait pas exact si l'on omettait les institutions de médiation intervenant en dehors du champ de la vie administrative proprement dite : le droit privé a de plus en plus recours également à ce type d'organes, qu'il s'agisse du droit de la famille ou également des conflits pouvant faire jour au sein d'une entreprise en difficulté <sup>(3)</sup>.

La médiation n'est pas apparue à l'origine en France, il s'agit d'une institution importée des pays nordiques <sup>(4)</sup> et qui n'a eu de cesse de se développer en Europe aussi bien à travers des médiateurs à vocation territoriale <sup>(5)</sup> qu'à vocation spécialisée <sup>(6)</sup>.

Le domaine de la jeunesse a connu lui aussi une prolifération d'institutions, ce qui en fait un système complexe et peu clair. Les institutions de médiation sont également relativement nombreuses dans ce secteur, ainsi on peut dénombrer notamment le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants <sup>(7)</sup>, le Médiateur de l'Éducation nationale <sup>(8)</sup> ou dans une

certaine mesure des «personnes dignes de confiance» <sup>(9)</sup>.

Le domaine du droit des jeunes a pour objectif essentiel (encore plus que pour d'autres secteurs juridiques) d'être compréhensible et accessible pour les jeunes. Ce rapprochement entre le droit, les institutions chargées de son application et ses destinataires (les jeunes) devenait une nécessité afin de faciliter l'accès au droit <sup>(10)</sup>.

Ségolène Royal affirmait quant à elle que «le développement de la médiation est une nécessité. Le gigantisme de l'administration, le nombre de décisions rendues, la

masse des dossiers ne peuvent que susciter, ici ou là, certaines incompréhensions ou certains dysfonctionnements» <sup>(11)</sup>.

Depuis quelques années, les pouvoirs publics ont pris conscience de la distanciation qui existait entre les particuliers, sujets de droit, et les institutions juridiques et judiciaires, d'où un constat d'incompréhension entre deux mondes trop éloignés.

Afin de remédier à ce décalage croissant, le législateur a cherché à établir une plus grande proximité, qu'il s'agisse du domaine pénal <sup>(12)</sup>, des relations entre les

\* A.T.E.R à l'université de Lille 2

\*\* Dans le cadre de cette étude, le terme de «médiation» désignera l'ensemble des services du Médiateur de la République.

(1) Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur complétée par la loi n° 76-1211 du 24 décembre 1976 et par la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989, modifiée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

(2) Benjamin Boumakani, *La médiation dans la vie administrative*, R.D.P 2003, n° 3, p. 870.

(3) Pour un aperçu des différents secteurs dans lesquels la médiation tient une place importante, voir F. Monéger (sous la direction de), *La médiation en débat*, Petites Affiches, numéro spécial, 26 août 2002.

(4) André Legrand, *L'ombudsman scandinave, étude comparative sur le contrôle de l'administration*, LGDG, 1970, Bibliothèque de science administrative, Tome 2, 549 p.

(5) Il s'agit notamment de l'exemple du défenseur des enfants de la Ville de Madrid ou de la création du Médiateur européen créé en 1993.

(6) Par exemple, en 1962, la Norvège a créé un ombudsman aux affaires civiles.

(7) Institution créée par la loi du 6 mars 2000, JO du 7 mars 2000, p. 3.536.

(8) Créé par le décret n° 98-1082 du 1<sup>er</sup> décembre 1998, JO 2 décembre 1998, p. 18.163.

(9) Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JO du 3 janvier 2002, p. 124.

(10) À cet égard, Jacques Rubus affirmait que «la connaissance des droits et des devoirs est indispensable au plein exercice de la qualité de citoyen» in Jacques Rubus, *L'accès au droit*, Mélanges Jacques Robert, p. 415.

(11) Débat au Sénat relatif à la discussion de la proposition parlementaire instituant le défenseur des enfants, Séance du 9 novembre 1999.

(12) Décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le Code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit, JO du 6 novembre 2001, p. 17.481.

usagers et les administrations<sup>(13)</sup> ou d'un point de vue plus politique à travers l'affermissement d'une démocratie locale participative<sup>(14)</sup>. Le développement des institutions de médiation répond à ce même objectif.

Au-delà de l'amélioration de l'accès au droit, le développement de la médiation s'inscrit également dans le cadre de l'amélioration du droit à l'information de la part des administrés. Jacques Chevallier a caractérisé ainsi la relation administrative en soulignant que «*l'administré se trouve aux prises avec un droit foisonnant et hermétique, qu'il est devenu de plus en plus difficile de connaître et d'assimiler, et au sein d'un univers administratif de plus en plus complexe*»<sup>(15)</sup>.

Le secteur de la jeunesse illustre ce besoin de proximité et de médiation : depuis la création du Médiateur de la République, sont apparues diverses institutions œuvrant également dans le secteur de la médiation, ainsi en est-il de la création du Médiateur de l'Éducation nationale ou du Défenseur des enfants. Cette multiplication des institutions de médiation fut calquée sur le modèle initial de 1973 en l'adaptant aux spécificités rencontrées (I).

Cette diversité de la médiation a pu poser certaines difficultés dans sa mise en œuvre pratique, difficultés qui ont donné lieu à des modes de régulation particuliers et qui donnent ainsi un visage particulier à la médiation intervenant dans le secteur de la jeunesse (II)

## I. - Une multiplication des institutions de médiation

Le droit des jeunes connaît une recrudescence dans la création d'institutions de médiation ou d'institutions caractérisées comme telles. Ainsi que le soulignait Bénédicte Delaunay<sup>(16)</sup>, l'une des difficultés majeures réside dans le fait que les textes n'ont jamais fourni de définition de cette notion de médiation.

Selon les dictionnaires, le médiateur serait «*la personne qui s'entremet pour faciliter un accord entre deux ou plusieurs*

*personnes*»<sup>(17)</sup> alors que la médiation se caractériserait comme un «*mode de solution des conflits consistant pour la personne choisie par les antagonistes, à proposer un projet de solution*»<sup>(18)</sup>.

Ainsi que le propose Bénédicte Delaunay<sup>(19)</sup>, le médiateur peut être défini à travers trois éléments : l'existence d'un litige, l'intervention d'un tiers indépendant aux intérêts en conflit et une mission consistant notamment à proposer une solution.

Face à la multiplication des institutions de médiation intervenant dans le domaine du droit des jeunes : leurs statuts juridiques leur permettent-elles de remplir leur rôle ? (A).

Conçu à l'origine comme un organe de contrôle non juridictionnel<sup>(20)</sup>, le médiateur avait pour objectif de pallier les dysfonctionnements de l'administration. Les différentes institutions de médiation intervenant dans le secteur d'activité des jeunes, ont-elles toujours en priorité cet objectif (B).

### A. - Des statuts juridiques similaires

Ainsi que nous avons défini la médiation précédemment, deux institutions participent à travers leur statut juridique, à cette volonté de transparence et d'indépendance vis à vis du pouvoir exécutif. Qu'il s'agisse du Médiateur de la République ou du Défenseur des enfants, tous deux disposent d'un statut juridique similaire, voire identique.

Cette similitude apparaît aussi bien dans la nature juridique de l'institution (1) qu'à travers les éléments statutaires permettant d'affermir son indépendance (2).

## 1. - La nature juridique

En 1973, lors de la création du Médiateur de la République, le législateur n'avait pas voulu déterminer précisément sa nature juridique, d'où une querelle doctrinale<sup>(21)</sup> pour savoir si le Médiateur de la République était une autorité administrative ou non. Cette opposition doctrinale fut tranchée par le Conseil d'État<sup>(22)</sup> lui-même qui reconnaît au Médiateur de la République, la qualité d'autorité administrative.

Dès lors, le Médiateur de la République constitue une autorité administrative indépendante. Mais ce n'est qu'en 1989 que le législateur a qualifié expressément le Médiateur de la République d'«*autorité indépendante*»<sup>(23)</sup>.

Et lors de la création du Défenseur des enfants, son statut juridique s'est calqué sur celui imaginé en 1973<sup>(24)</sup> et notamment au regard de sa nature juridique puisque c'est la formule consacrée en 1989 qui y est reproduite. Les parlementaires ne voulaient pas inscrire dans le texte législatif le qualificatif d'«*autorité administrative indépendante*» afin de souligner l'indépendance de l'institution qu'ils venaient de créer, indépendance notamment au regard de l'administration et du pouvoir exécutif. Mais, il faut remarquer que cette volonté de la part du législateur, n'entraîne aucune consé-

(13) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO du 13 avril 2000, p. 5.646.

(14) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 février 2002, p. 3.808.

(15) Jacques Chevallier, *La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? (à propos de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)*, Dalloz, 2000, chr p. 575.

(16) B. Delaunay, *Le Médiateur de la République*, coll *Que sais-je ?*, p. 8.

(17) Dictionnaire Robert.

(18) G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, 2000.

(19) B. Delaunay op. cit., p. 10.

(20) *Ibid* p. 12.

(21) G. Braibant, *Les rapports du médiateur et du juge administratif*, AJDA 1977, p. 283; Y. Gaudemet, *Le Médiateur est-il une autorité administrative ?*, Mélanges Charlier, 1980, p. 117.

(22) Conseil d'État, 10 juillet 1981, Retail, *Leb* 303.

(23) L'article 69 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989.

(24) Conseil d'État, *Rapport public*, 2001, *Les autorités administratives indépendantes*, pp 265-266.

## Absence d'homogénéité entre institutions intervenant dans le secteur du droit des jeunes

quence juridique : le Conseil d'État y voit, à l'instar du Médiateur de la République, une autorité administrative indépendante, même si les textes n'utilisent pas l'expression.

Contrairement aux autorités administratives indépendantes classiques, les institutions de médiation étudiées connaissent des démembrements au niveau local en établissant une forme de «*déconcentration de la médiation*».

À l'origine, ceci ne fut qu'une pratique : installés dès 1978, les délégués départementaux du Médiateur de la République ne furent institutionnalisés qu'en 1986<sup>(25)</sup>. Cette déconcentration est également présente au niveau du Défenseur des enfants (avec la mise en place de correspondants territoriaux nommés pour un an par le Défenseur des enfants). Cette déconcentration n'est pas spécifique aux institutions de médiation qualifiées d'autorité administrative indépendante. On retrouve une expérience supplémentaire au sein du médiateur de l'Éducation nationale avec la mise en place au niveau local de médiateurs académiques<sup>(26)</sup>.

### 2. - L'indépendance des médiateurs

Qu'il s'agisse du Médiateur de la République ou du Défenseur des enfants, qualifiés tous deux d'«*autorité indépendante*», le législateur a prévu un certain nombre de garanties statutaires afin d'assurer cette indépendance. Leur mode de nomination est caractéristique de cette volonté de les soustraire au joug des autorités de nomination et donc du pouvoir exécutif : ils sont nommés par décret en Conseil des ministres pour un mandat de 6 ans, mandat qui possède la caractéristique d'être non renouvelable, ce qui assure une grande liberté dans leur action.

Le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants bénéficient également de la même immunité juridictionnelle, agissent en toute indépendance puisqu'ils ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité, leur régime d'inéligibilité<sup>(27)</sup> est également identique. Les garanties d'indépendance

sont similaires et ont été calquées<sup>(28)</sup> sur celles prévues à l'origine pour le Médiateur de la République.

D'autres institutions de médiation intervenant également dans le champ du droit des jeunes ne bénéficient pas des mêmes garanties d'indépendance, ainsi le Médiateur de l'Éducation nationale (dont la création émane seulement d'un décret, ce qui laisse supposer que son rôle et ses garanties en seront amoindries) dont la nomination n'est entourée d'aucune garantie : il est nommé par arrêté ministériel pour une durée de trois ans. Les garanties d'immunité, d'indépendance sont par ailleurs totalement absentes de son statut.

Cette absence de véritable indépendance s'explique par sa position au sein de l'administration : le médiateur de l'Éducation nationale est placé sous la dépendance directe du ministre. Dès lors, le rôle assigné à cette nouvelle institution correspond-t-elle véritablement à la fonction de médiateur, ne s'agirait-il pas davantage d'«*un bureau de réclamations au sein des services*»<sup>(29)</sup>.

L'étude sommaire du statut juridique des institutions de médiation illustre l'absence d'homogénéité entre ces institutions intervenant dans le secteur du droit des jeunes. À l'instar de Martine Meunier-Boffa<sup>(30)</sup>, on pourrait affirmer que la dénomination commune de ces institutions sous le vocable de «*Médiateur*» ne signifie pas pour autant qu'il y ait similarité dans les fonctions qui leur sont assignées.

### B. - Des fonctions diversifiées

Dans le cadre d'une politique globale d'amélioration des relations entre les citoyens et les administrations publiques, l'introduction de la médiation dans la sphère publique, avait à l'origine pour fonction d'être un organe de contrôle non juridictionnel de l'administration mais également une institution ayant un pouvoir d'influence dans la sphère de la réforme administrative<sup>(31)</sup> (1).

Avec la multiplication des institutions de médiation, à cette fonction première, se sont ajoutées d'autres fonctions qui débordent l'objectif premier de la «*médiation administrative*» (2).

### 1. - Des fonctions intégrées dans la sphère administrative

Face à un litige entre un usager et l'administration, le Médiateur de la République peut intervenir dans le cadre d'un règlement alternatif des litiges, c'est notamment à cette occasion que le Médiateur de la République pourra faire des propositions aux deux parties en présence afin de trouver une solution satisfaisante. Le Médiateur à cette occasion ne sera pas obligatoirement lié par la rigueur des textes juridiques et pourra le cas échéant proposer une solution en équité. Cette fonction du Médiateur de la République permet d'éviter un encombrement supplémentaire des prétoires des juridictions administratives, même si à l'origine de sa création, une partie de la doctrine<sup>(32)</sup> estimait qu'il allait faire

(25) Décret du 18 février 1986 dont la consécration législative est intervenue avec la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, op. cit.

(26) Arrêté du 5 décembre 2002, Médiateurs académiques et correspondants, BO du 12 décembre 2002.

(27) J-E Schoettl, Loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants, Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1999, R.D.P. 2000, p. 195.

(28) M-J Guedon, Le Défenseur des enfants, une nouvelle autorité indépendante, A.J.D.A., 2000, p. 424.

(29) B. Boumakani, La médiation dans la vie administrative, RDP 2003, n° 3, p. 801.

(30) M. Meunier-Boffa, Le Médiateur : une unicité de nom pour une diversité de fonctions, Editions du Jurisclasseur, Travail et Protection sociale, Janvier 2003, p. 4.

(31) B. Delaunay, op. cit., p. 61.

(32) Ainsi le Professeur Roland Drago affirmait en 1970 que «le meilleur ombudsman, c'est le Conseil d'État» dans la préface à la thèse d'A. Legrand, L'ombudsman scandinave, op. cit., tout en reconnaissant que la fonction du médiateur est différente selon que le pays possède ou non un juge de l'administration : Préface du Mémoire de B. Malignier, Les fonctions du Médiateur, P.U.F. 1979.

double emploi du fait de l'existence d'une juridiction administrative.

Cette fonction n'est pas spécifique au Médiateur de la République puisqu'on la retrouve également dans la loi du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants : ainsi saisi d'une réclamation émanant d'un enfant (ou de ses représentants) mettant en cause une personne morale de droit public, le Défenseur des enfants<sup>(33)</sup> a compétence pour aboutir à une solution.

Au-delà des litiges, un des rôles essentiels qui leur est assigné réside dans leur pouvoir de proposition<sup>(34)</sup>. Ce pouvoir donne au Médiateur ou au Défenseur une capacité d'influence non négligeable sur les réformes administratives à mettre en œuvre afin de réaliser le compromis le plus satisfaisant entre d'une part les intérêts des usagers et d'autre part la satisfaction de l'intérêt général.

Les rapports publics de ces institutions en fournissent régulièrement des exemples<sup>(35)</sup> très éclairants.

Guidé par la volonté de rapprocher les administrations et les administrés et de pallier certaines carences liées au fonctionnement de la justice administrative, un pouvoir particulier fut accordé au Médiateur de la République : il s'agit du pouvoir d'injonction qui est conféré au Médiateur de la République dans le cadre de l'exécution des décisions de justice. Il s'agit d'un pouvoir d'injonction particulier puisqu'il n'est assorti d'aucune sanction juridique.

Si ce pouvoir pouvait apparaître intéressant, son utilité s'est fortement amoindrie au fil du temps, et notamment du fait de l'intervention de la loi du 8 février 1995 qui prévoit de véritables mécanismes d'injonction assortis de sanctions pécuniaires, à la disposition du juge administratif, confronté à une administration qui serait trop récalcitrante ou trop lente à exécuter les décisions de justice revêtues de l'autorité de la chose jugée.

Par mimétisme institutionnel, lors de l'institution du Défenseur des enfants, le législateur a également prévu un mécanisme similaire : en cas d'inexécution d'une décision de justice relative aux droits des enfants, le Défenseur des enfants peut enjoindre à la personne (il convient de souligner que ce pouvoir d'injonction con-

féré au défenseur des enfants est étendu à l'encontre des personnes privées) de s'y conformer, mais là encore il n'existe aucune sanction juridique puisque cette attitude obstinée de la personne refusant de se plier à la décision de justice ne pourrait que faire l'objet d'un rapport spécial publié au Journal officiel.

Ce pouvoir d'injonction reflète la capacité d'influence du Médiateur, mais elle risque d'être peu utilisée, d'autant plus qu'il existe d'autres procédures d'injonction plus efficaces.

Mais, à côté des fonctions dévolues aux institutions de médiation et qui s'intègrent au sein de la médiation administrative ou institutionnelle, le foisonnement des institutions de médiation a contribué à un accroissement de leurs fonctions.

## 2. - Des fonctions à la marge de la sphère administrative

Si le Médiateur de la République bénéficie d'une clause générale de compétence dans le cadre de la médiation au sein de la vie administrative, ses fonctions sont encadrées et limitées par un rôle clairement défini par le Législateur : il est à la fois régulateur et intercesseur de l'activité administrative. Tel n'est pas le cas d'autres institutions qualifiées également d'institutions de médiation et qui interviennent dans le champ social de la jeunesse.

Le Médiateur de la République bénéficiant d'une compétence générale, le Défenseur des enfants a eu quelques diffi-

cultés à trouver sa place, difficulté qui aurait été accentuée si on l'avait cantonné à un rôle de médiation entre l'administration et les citoyens pour les problèmes relevant du droit des enfants. Désirée par les parlementaires, la compétence du Défenseur des enfants est à la fois « plus large et plus spécialisée »<sup>(36)</sup>. C'est l'une des raisons pour laquelle l'étude des compétences attribuées au Défenseur des enfants déborde quelque peu la sphère de la médiation administrative : contrairement au Médiateur de la République ou au Médiateur de l'Éducation nationale, sa compétence ne se limite pas à la sphère publique : il est compétent pour traiter des réclamations émanant d'enfants mineurs ou de leurs représentants, et qui mettent en cause à la fois les personnes publiques ou des personnes privées<sup>(37)</sup>.

L'étude des compétences du Défenseur des enfants démontre que cette nouvelle institution n'a pas tellement été conçue comme un nouvel élément de médiation mais davantage comme une institution destinée à distiller davantage l'information relative aux droits de l'enfant. Si le texte législatif adjoint à côté de la compétence de médiation et d'initiateur de réformes législatives ou réglementaires, un des rôles importants du Défenseur des enfants consiste en la promotion des droits de l'enfant, c'est notamment sur cet aspect du rôle de cette institution que le rapport public annuel du Défenseur des enfants met l'accent<sup>(38)</sup>. Cette évolution dans la pratique de l'activité du Défenseur des enfants a ainsi suscité certaines réactions

(33) Cette compétence soulève nécessairement des problèmes au regard d'une compétence concurrente entre le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, question qui sera étudiée dans la seconde partie de cette étude.

(34) À cet égard, il convient de rappeler que les propositions ne revêtent aucun caractère contraignant pour leur destinataire et ont pour seul objet d'attirer l'attention de l'autorité compétente sur l'opportunité de prendre telle décision ou d'engager telle réforme. Pour une étude globale de cette question : F. Moderne, Proposition et décision (Recherches sur le régime juridique des propositions dans la jurisprudence administrative contemporaine), Mélanges offerts à Marcel Waline, p. 595.

(35) C'est notamment à la suite d'interventions du Médiateur de la République qu'est intervenue la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs.

(36) V. Larrosa, Le Défenseur des enfants, Revue de droit sanitaire et social, juillet-septembre 2000, p. 619.

(37) Cette large compétence du Défenseur des enfants pose inévitablement des difficultés au regard des conflits de compétence, on pense immédiatement à la concurrence avec le Médiateur de la République mais également avec l'autorité judiciaire. Ces divers problèmes feront l'objet d'une analyse plus développée dans la seconde partie de cette étude.

(38) Dans ce cadre, Le Défenseur des enfants a organisé nombre de déplacements, d'échanges avec les institutions, associations, a participé à des colloques en vue de présenter l'institution et les thèmes de travail, a élaboré des affiches d'information à destination des enfants et a contribué activement à la journée nationale des droits de l'enfant : Rapport 2002 du Défenseur des enfants au Président de la République et au Parlement, La Documentation française, p. 28 et sq.

## La diversification des institutions n'en facilite pas la lisibilité

de parlementaires<sup>(39)</sup> allant jusqu'à en proposer la suppression.

D'autres institutions intervenant dans le champ social de la jeunesse et qui ont pu être qualifiées comme ayant un rôle de médiation, débordent largement de la médiation administrative, tel fut l'un des objets de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale<sup>(40)</sup>. L'une des innovations majeures de cette loi fut de mettre en place un conciliateur-médiateur<sup>(41)</sup>, dénommé «*personne qualifiée*». En premier lieu, il convient de préciser que le terme de «*médiateur*» n'est plus adapté et qu'en aucun cas, il ne s'agit d'un «*ombudsman social*»<sup>(42)</sup>.

La personne qualifiée joue le rôle d'aide de la personne prise en charge ou accompagnée. Contrairement au projet initial du gouvernement, elle n'est plus un médiateur intervenant en cas de conflit, mais remplit un rôle de mandant de la personne prise en charge afin d'établir ses droits.

Cette nouvelle institution ne correspond pas à la fonction de médiation dans la vie administrative, même si les démarches entreprises font l'objet d'une information auprès notamment de l'établissement ainsi que des autorités de contrôle.

À l'instar de Michel Lévy, l'on peut constater que le domaine social a connu ces dernières années une multiplication d'institutions, d'instruments juridiques de médiations, aux statuts et aux fonctions diversifiées.

Cette diversification et son corollaire la complexité, a entraîné dans le champ du droit des jeunes, une adaptation croissante, une nécessaire coordination, ce qui donne inéluctablement un nouveau visage à la médiation.

### II. - Un nouveau visage de cette médiation

S'interrogeant dans une étude d'ensemble portant sur la médiation dans la vie administrative, Benjamin Boumakani<sup>(43)</sup> notait que le développement des institutions de médiation «*s'inscrit dans le re-*

*nouvellement d'un État qui est à la recherche d'une nouvelle légitimité dans une société où la réglementation et les procédures contentieuses classiques ont du mal à saisir la complexité*».

Cette analyse s'applique également à la médiation intervenant dans un secteur particulier et spécialisé : le droit des jeunes. La multiplication des institutions de médiation ou qualifiées comme telles, a entraîné un certain nombre de problèmes, de chevauchements de compétences (A) qu'il a fallu tenter de régler.

Malgré les modes de résolutions de ces conflits de compétence, la complexité des institutions intervenant dans le champ de la jeunesse, nécessite une clarification des institutions de médiation (B), car s'il y a des acteurs qui doivent avoir une vision claire des institutions et du droit qui leur est applicable, il s'agit bien des jeunes. La volonté sans cesse affirmée et itérée par les pouvoirs publics de rendre plus efficient l'accès au droit, passe certainement pas une synthèse et une simplification des institutions de médiation.

#### A. - Des chevauchements de compétences inévitables

La multiplication des institutions de médiation, avec l'objectif de favoriser une proximité avec les jeunes administrés, a tendance à complexifier le système institutionnel. Dans son étude relative au Médiateur de la République, Bénédicte Delaunay affirmait déjà que «*les administrés ignorent beaucoup son existence et son rôle*», la diversification des institutions de médiation n'a pas eu pour conséquence d'en faciliter la lisibilité.

Cette absence de lisibilité et de simplicité est renforcée par le fait que ces institutions aux statuts semblables, disposent de compétences et d'attributions qui se chevauchent pour certaines, ce qui ne manque pas de poser des conflits de compétence pour lesquels il a fallu prévoir des mécanismes régulateurs (2). Ces conflits ou chevauchements de compétences ont pu par ailleurs être accentués par les modalités de saisine de ces institutions de médiation, saisine permise selon des modalités variées et laissant la porte ouverte à la saisine de plusieurs institutions de médiation à propos d'un même problème, voire même (ce qui est plus regrettable) d'un même cas particulier (1).

#### 1. - Des saisines concurrentes

Les différentes institutions de médiation intervenant dans le champ de la jeunesse disposent de modalités de saisine différentes, ce qui ne réduit en rien les possibilités de saisines concurrentes. Lors de l'instauration de la médiation administrative au sein du paysage institutionnel français, le législateur a dénié au Médiateur de la République la possibilité de s'auto-saisir, craignant qu'une telle faculté puisse remettre en cause l'impartialité de l'institution<sup>(44)</sup> et a mis en place un filtre parlementaire : afin de saisir cette institution, les citoyens doivent se rapprocher d'un parlementaire qui seul dispose de la possibilité de saisir directement le Médiateur de la République. Si les textes législatifs imposent le filtrage parlementaire, la pratique, telle qu'elle est révélée par les différents rapports annuels<sup>(45)</sup> du Médiateur de la République, a permis une application moins

(39) Question n° 7.157 de M. François Goulard tendant à la suppression du Défenseur des enfants, question publiée au Journal Officiel le 25 novembre 2002, p. 4367. Réponse publiée au Journal Officiel le 24 février 2003, p. 1.421.

(40) Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JO du 3 janvier 2002, p. 124. Pour une analyse complète de cette loi : M. Lévy, *La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale : changement et/ou continuité*, Revue de droit sanitaire et social, Juillet - septembre 2002, p. 423.

(41) P. Verdier, *Les décrets d'application de la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale*, Journal du Droit des Jeunes, n° 226, juin 2003, p. 31.

(42) M. Lévy, *op. cit.*, p. 442.

(43) B. Boumakani, *La médiation dans la vie administrative*, R.D.P 2003, n° 3, p. 878.

(44) B. Delaunay, *op. cit.*, p. 63.

(45) C'est ainsi grâce à l'action des délégués départementaux que certaines situations ont trouvé une solution rapide, au titre des cas significatifs, il s'est agi notamment d'un problème d'équivalence d'un permis de conduire étranger, de l'étalement d'une dette fiscale, ou de la suspension d'un commandement de payer du Trésor public à la suite d'une hospitalisation : Rapport annuel du Médiateur de la République, 2002, La Documentation française, p. 106 et sq.

rigoureuse grâce à l'institution des délégués départementaux <sup>(46)</sup>.

La mise en place successive des autres institutions de médiation n'a pas entraîné les mêmes craintes de la part des pouvoirs publics : qu'il s'agisse du Défenseur des enfants ou du Médiateur de l'Éducation nationale, nul système de filtre n'a été conçu : les administrés ou citoyens s'adressant directement à l'institution médiatrice. Il convient également de souligner que pour les institutions ayant une fonction phare de médiation administrative, à savoir le Médiateur de la République ainsi que celui de l'Éducation nationale, leur saisine ne peut intervenir qu'une fois, les démarches préalables auprès des administrations concernées ont été exercées.

Par ailleurs, ces institutions disposent d'une faculté de se saisir elle-même des questions relevant de leur compétence <sup>(47)</sup>.

La possibilité de saisir différentes institutions de médiation d'un problème similaire ou d'un même cas particulier, met en relief le risque de chevauchement de compétences entre ces différentes institutions, risque qu'avaient décelé certains parlementaires lors de l'examen de la proposition de loi relative à la création du Défenseur des enfants <sup>(48)</sup>. Cette concurrence est accentuée par des compétences similaires entre ces différentes institutions.

## 2. - Des chevauchements de compétences inévitables

Concernant le Défenseur des enfants, le problème a été envisagé très tôt : ainsi que le note Valérie Larrosa, «pour ses détracteurs, le Défenseur des enfants n'est qu'un «machin» de plus, dans un organigramme déjà complexe d'initiatives, d'institutions publiques ou privées intéressées par la cause des enfants, qui risque, qui plus est, d'empiéter sur les compétences du Médiateur de la République» <sup>(49)</sup>.

Les trois institutions de médiation envisagées auparavant possèdent des compétences qui peuvent empiéter les unes sur les autres. Par exemple, confronté à un problème de respect du droit des jeu-

nes au sein d'un établissement d'enseignement, vers quelle institution de médiation le jeune doit-il se diriger : est-ce le Médiateur de l'Éducation nationale (puisque l'établissement relève de la tutelle du dit ministère), vers le Médiateur de la République (qui dispose d'une compétence générale en cas de litiges entre une administration et les citoyens) ou bien vers le Défenseur des enfants (puisque'il est question du respect du droit des jeunes).

Ces questions ne sont pas en l'état actuel du droit existant réglées de manière satisfaisante, les modes de règlement des conflits de compétence entre ces institutions, ne sont jamais envisagés sur le mode ternaire. Ainsi, le Médiateur de l'Éducation nationale qualifie d'«excellentes» <sup>(50)</sup> les relations qu'il entretient avec le Médiateur de la République, les contacts avec le Défenseur des enfants sont beaucoup moins développés. La fonction de correspondant du Médiateur de la République permet une souplesse dans les relations <sup>(51)</sup> : le Médiateur de l'Éducation nationale traite ainsi des dossiers adressés au Médiateur de la République et qui relèvent de la compétence de ce dernier mais pour lesquels leur traitement sera le plus efficace si c'est le Médiateur de l'Éducation nationale qui les traite <sup>(52)</sup> directement.

Les relations inverses existent également, gage de souplesse : alors qu'est exclue de la compétence du Médiateur de la République concernant les litiges relatifs aux agents publics, la Médiation transmettra au Médiateur de l'Éducation nationale les dossiers relatifs aux personnels de l'Éducation nationale <sup>(53)</sup>. Ainsi que le souligne Jacky Simon «Le Médiateur de la République adresse au Médiateur de l'Éducation nationale des réclamations émanant notamment des personnels en activité, domaine hors de sa compétence. Le nombre de ces questions a tendance à diminuer, permettant de penser que le rôle du médiateur de l'Éducation nationale est mieux connu même si un effort est à poursuivre dans tous les domaines» <sup>(54)</sup>.

Les relations entre ces deux institutions de Médiation permettent d'éviter des empiètements : dès que le Médiateur de l'Éducation nationale est saisi d'une affaire pouvant rentrer dans la sphère de compétence du Médiateur de la République, il s'assure que ce dernier n'est pas également saisi, auquel cas la réclamation via le Médiateur de l'Éducation nationale est interrompue <sup>(55)</sup>.

À l'inverse, les empiètements de compétence entre le Défenseur des enfants et le Médiateur de la République ont été

(46) Ainsi, nombre de dossiers sont traités par les délégués départementaux non présentés par un parlementaire, ainsi ils peuvent régler sur place les affaires portées à leur connaissance et dont la solution ne nécessite pas une intervention de la Médiation.

(47) *Le Monde*, 6 août 2003 : à propos d'un problème relatif au droit des étrangers de jeunes camerounais, la Défenseuse des enfants s'est auto-saisie et a affirmé : «L'attitude du ministère est inadmissible ! Il est inacceptable qu'une administration ne respecte pas les décisions de justice : le Quai d'Orsay interdit de fait à cette femme son droit de tutelle pourtant validée par un tribunal français».

(48) Rapport parlementaire de C. Bonnet au nom de la Commission des lois sur la proposition de loi sur le Médiateur des enfants, Sénat, Session 1999-2000, n° 43.

(49) V. Larrosa, *Le Défenseur des enfants*, Revue de droit sanitaire et social, juillet-septembre 2000, p. 618.

(50) Rapport annuel du Médiateur de l'Éducation nationale, 2002, La Documentation française, p. 14.

(51) Note du Ministère de l'Éducation nationale du 5 janvier 1999 relative au fonctionnement du dispositif de la médiation au Ministère de l'Éducation nationale, BO n° 2 du 14 janvier 1999.

(52) On peut relever que le nombre des questions relevant de la compétence du Médiateur de la République et que le Médiateur de l'Éducation nationale a traité en qualité de correspondant du Médiateur de la République se sont élevées à 10 en 2001.

(53) À la lecture de la note de service, la compétence du Médiateur de l'Éducation nationale ne s'étend pas à la recherche.

(54) Rapport public du Médiateur de l'Éducation nationale, op. cit., p. 15.

(55) Article 4 du Décret n°98-1082 du 1<sup>er</sup> décembre 1998 relatifs aux Médiateurs de l'Éducation nationale, JO du 2 décembre 1998.

## Convention entre le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants

résolus d'une manière plus étrange<sup>(56)</sup>. Le règlement des chevauchements de compétence entre ces deux institutions, traduit de la part des parlementaires, leur volonté de ne pas se positionner clairement sur la place de ces deux institutions, l'une par rapport à l'autre.

Le législateur avait ainsi prévu qu'une convention serait établie entre le Défenseur des enfants et le Médiateur de la République pour régler cette question : les réclamations adressées au Défenseur des enfants et qui mettraient en cause une personne publique, seront transmises au Médiateur de la République lorsque le Défenseur des enfants aura considéré que la réclamation revêt «un caractère sérieux»<sup>(57)</sup>.

Ce procédé contractuel de règlement des conflits de compétence a suscité l'étonnement d'une partie de la doctrine : Valérie Larrosa soulignait que «ce règlement contractuel entre deux autorités de l'État apparaît comme une solution juridique relativement baroque reflétant les hésitations des députés et des sénateurs quant au statut du Défenseur»<sup>(58)</sup>.

La diversité des structures de médiation a nécessité la mise en place de mécanismes de régulation afin que les compétences soient clarifiées. C'est dans cet esprit qu'est intervenue la convention<sup>(59)</sup> entre le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, qui fixe des critères de répartition entre ces deux institutions. Ainsi, lorsque le Défenseur des enfants sera saisi d'une réclamation mettant en cause une personne publique, il transmettra le dossier au Médiateur de la République s'il estime que l'affaire présente un caractère sérieux.

L'établissement ne règle malheureusement pas l'ensemble des problèmes juridiques : il n'existe pas de véritables critères prédéfinis pour déterminer le caractère sérieux ou non du dossier. Par ailleurs, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants pourraient avoir une vision différente sur l'existence du caractère sérieux du dossier, faute de quoi la saisine concurrente de ces deux institutions ne pourrait pas être empêchée.

Malgré les difficultés juridiques que peuvent poser les institutions de médiation,

force est de reconnaître qu'elles ont privilégié la coordination de leurs actions, privilégiant l'intérêt des administrés. C'est dans ce cadre que le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ont adopté une proposition commune en 2002 : une proposition émise conjointement par le Médiateur de la République avec la Défenseuse des enfants préconise un renforcement de la protection des personnes se prêtant à des recherches médicales<sup>(60)</sup>.

Comme nous venons de le montrer, les institutions de médiation ne permettent pas une lisibilité aussi grande que nécessaire, d'autant plus que le public auquel elles s'adressent est peu féru des mécanismes administratifs. Face à ce dédale institutionnel, ne faudrait-il pas envisager des pistes de clarification institutionnelle telles que certains parlementaires l'avaient préconisé.

### B. - Vers une clarification des institutions de médiation

La médiation institutionnelle à destination des jeunes doit être suffisamment abordable pour pouvoir être identifiable. Définie comme un moyen de rapprocher, de concilier les points de vue diver-

gents<sup>(61)</sup>, le jeune souhaitant porter une réclamation en usant de la médiation institutionnelle devrait pouvoir s'adresser à un médiateur sans qu'il y ait de doute, voire d'institutions concurrentes, tel n'est pas le cas aujourd'hui face au foisonnement institutionnel donnant l'image d'une certaine complexité.

L'existence pour l'essentiel de trois institutions de médiation institutionnelle ne permet pas une réelle lisibilité. Dans son rapport annuel, le Médiateur de l'Éducation nationale relevait que lors des réclamations, certains contresens sur son rôle exact sont commis, il souligne notamment que «le Médiateur de l'Éducation nationale n'est ni une structure d'appel ni un lieu de passe droits»<sup>(62)</sup>. La spécificité, au titre de sa compétence, de ce Médiateur tend à s'atténuer au fil des années : une de ses particularités consistait à être compétent pour les litiges survenus entre les agents publics et l'administration, or la part des réclamations émanant des personnels a tendance à diminuer<sup>(63)</sup>, au profit des usagers.

Cette imbrication des institutions se retrouve également dans les propositions émanant du Médiateur de la République qui concernent aussi bien le domaine de l'Éducation nationale<sup>(64)</sup> que le droit des enfants<sup>(65)</sup>.

(56) Alors qu'avait été établie une hiérarchie entre le Médiateur de la République (créé par une loi) et le Médiateur de l'Éducation nationale (créé par un Décret), un tel fonctionnement ne peut être transposé aux relations entre le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants (la création de ces deux institutions provenant d'un texte législatif, à la valeur juridique identique au sein de la hiérarchie des normes).

(57) Article 3 de la loi n°2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants, JO du 7 mars 2000, p. 3.536.

(58) V. Larrosa, *op. cit.*, p. 620.

(59) Convention entre le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, Rapport annuel 2001 du Défenseur des enfants, La Documentation française, p. 201.

(60) Cette recommandation insiste notamment sur le recueil du consentement : «la situation du mineur est tout particulièrement à prendre en compte en lui rendant l'information accessible, en privilégiant son consentement propre, en prévoyant les solutions à une situation de litige entre deux parents partageant l'autorité parentale» dans le Rapport public 2002 du Médiateur de la République, *op. cit.*, p. 71.

(61) Intervention de Madame le Ministre Ségolène Royal au Sénat lors de la discussion parlementaire relative à la proposition de lisant visant à la création du Défenseur des enfants, Sénat, Débats parlementaires, Séance du 9 novembre 1999.

(62) Rapport 2002 du Médiateur de l'Éducation nationale, *op. cit.*, p. 13.

(63) La part des réclamations provenant des usagers est passée de 27 % en 1999 à 31 % en 2000 et à 38 % en 2001.

(64) La proposition 99-R2 visait à assouplir les conditions dans lesquelles les cas de force majeure sont pris en compte pour prolonger la période durant laquelle un étudiant de médecine peut se présenter au concours de l'internat.

(65) La proposition 00-R6 relative à la modification des procédures régissant le secret de la filiation afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les droits respectifs des parents désireux de conserver l'anonymat, et des enfants à la recherche de leurs origines personnelles.

Confrontée à cette imbrication des institutions de médiation, la lisibilité fait quelque peu défaut, ce qui est renforcé par des compétences concurrentes. Ne serait-il pas préférable d'envisager un regroupement de ces institutions intervenant au sein de la médiation institutionnelle ?

C'est autour de l'idée de l'unité de la médiation institutionnelle que furent axés les débats parlementaires relatifs à la proposition de loi instituant le Défenseur des enfants. Cette idée avancée par le rapporteur de la commission des lois au Sénat aurait le mérite de garantir une certaine souplesse : le Défenseur des enfants étant rattaché au Médiateur de la République, il pourrait s'appuyer sur l'expérience et les services de la médiature. Ainsi, concernant les réclamations adressées au Défenseur des enfants et mettant en cause une personne publique, le Défenseur jouerait le rôle de filtre (au même titre que les parlementaires). Malgré un débat nourri au Sénat<sup>(66)</sup>, cette idée ne fut pas adoptée.

Cette idée, soutenue par la Commission nationale consultative des droits de l'homme<sup>(67)</sup>, permettrait d'éviter les empiètements de compétence concernant la médiation institutionnelle à proprement parler. En effet, la complémentarité<sup>(68)</sup> de ces institutions n'induit pas nécessairement qu'elles soient indépendantes et autonomes les unes des autres.

Cette simplification gagnerait en lisibilité pour les administrés et permettrait également au Défenseur des enfants de remplir l'ensemble de ces missions, y compris celle consistant à promouvoir les droits de l'enfant auprès de ces derniers<sup>(69)</sup>, mission qui dépasse à la marge la conception traditionnelle de la médiation institutionnelle. Cette synthèse au sein de la médiature de ces différentes institutions permettrait d'éviter les concurrences inutiles aussi bien entre le Défenseur des enfants et le Médiateur de la République, qu'entre médiateurs spécialisés eux-mêmes.

Une telle démarche permettrait de répondre à l'interrogation exprimée par le Doyen Patrice Gélard : «*La lisibilité est fondamentale. Nos concitoyens aiment les lois claires et les institutions trans-*

*parentes (...)* Comment pourraient-ils s'y retrouver s'il y a deux médiateurs, un Médiateur de la République et un Défenseur des enfants, deux administrations et deux locaux différents »<sup>(70)</sup>.

## Conclusion

L'étude des différentes institutions de médiation intervenant au sein de la jeunesse illustre une multiplication des organes, ne répondant pas à cet effort de simplification et de renforcement de l'accès au droit. S'il est un domaine au sein duquel la législation devrait éviter d'ajouter de nouvelles difficultés, de complexifier davantage l'encadrement juridique, il s'agit du droit destiné plus spécifiquement à une population peu encline aux rouages juridiques et administratifs.

Désirant promouvoir les droits des jeunes (ou enfants), les pouvoirs publics manifestent cette volonté par la création de nouvelles institutions. Cela apparaît par la multiplication des institutions de médiation, mais également au sein du Parlement français, tel est le cas de la proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits de l'enfant<sup>(71)</sup>. Présentée comme une avancée au sein du Parlement en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'enfant, il est possible de s'interroger sur l'efficacité de la création de nouvelles structures. S'interrogeant sur cette efficacité, le président de la Commission des lois à

l'Assemblée nationale, Pascal Clément reconnaissait que la multiplication de structures parlementaires aura tendance à affaiblir les commissions parlementaires, lieux du travail législatif par excellence, et il concluait de la manière suivante : «*Nous produirons certes beaucoup d'études, de papiers, de discours mais nous perdrons en efficacité* »<sup>(72)</sup>.

Les institutions de médiation (Médiateur de la République, Défenseur des enfants, Médiateur de l'Éducation nationale) gagneraient en efficacité et en lisibilité si elles étaient mieux identifiées par le public et plus coordonnées au sein de la Médiature.

Ce pouvoir d'influence<sup>(73)</sup> des institutions de médiation institutionnelle serait ainsi renforcé par une action concertée et contribuerait ainsi à renforcer la transparence administrative. La médiation permet véritablement un rapprochement entre deux mondes : l'administration et les administrés, elle constitue ainsi un moyen pour améliorer la transparence. C'est dans ce sens que s'exprimait Jacques Chevallier en 2000 : «*La transparence va au-delà du simple accès au droit pour donner à l'administré prise sur le fonctionnement administratif : elle vise à rendre l'administration moins opaque, à dissiper le brouillard qui l'entoure, à déchirer le voile qui la recouvre, à briser le mur de silence qui la protège* »<sup>(74)</sup>.

(66) À titre d'illustration, on peut relever dans les débats parlementaires ces deux interventions éclairantes : Dina Derycke affirmant que «*si la fonction est comparable, la nature même de l'institution est différente. Ce n'est pas la fonction qui diffère, c'est le public !* » et Jacques Pelletier «*L'autonomie du Défenseur des enfants ne peut se justifier que s'il se voit attribuer une mission suffisamment différente de celle du Médiateur de la République* », Sénat, Séance du 9 novembre 1999.

(67) Dans sa position du 9 novembre 1998, elle recommandait d'adjoindre au Médiateur de la République, un délégué général à l'enfance : Annexe au Rapport parlementaire de C. Bonnet, op. cit.

(68) Intervention d'Odile Terrade au Sénat : «*Les deux médiateurs ont vocation à être complémentaires et non concurrents* », Sénat, Débats parlementaires, Séance du 9 novembre 1999.

(69) Dina Derycke : «*Le médiateur des enfants sera tout d'abord chargé de promouvoir les droits de l'enfant, car le premier droit de l'enfant, c'est de savoir qu'il a des droits* », Ibid.

(70) Ibid.

(71) Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale et attend d'être inscrite à l'ordre du jour pour y être discutée en première lecture au Sénat.

(72) Débats parlementaires, Assemblée nationale, séance du jeudi 13 février 2003, Journal Officiel, Comptendu intégral, p. 1272.

(73) Conseil d'État, Rapport public 2001, op. cit., p. 290.

(74) J. Chevallier, La transformation de la relation administrative (à propos de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) Dalloz 2000, p. 580.

# Much ado about nothing \* ?

par Houda Ouhmida

*Enfin le projet de réforme du surendettement défendu par Jean-Louis Borloo a été définitivement voté le 1<sup>er</sup> août dernier ! Plus précisément, l'axe surendettement a été inscrit in fine dans le projet de loi sur la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Quant au projet de réforme de Renaud Dutreil, secrétaire d'État à la consommation, il est resté en berne. Tant pis, les syndicats et les associations applaudissent des deux mains les nouvelles avancées... «Le projet Borloo renforce et complète la loi Neiertz» s'expriment certains. Si la prudence ne prévient pas tous les malheurs, le défaut de prudence ne manque jamais de les attirer. Alors restons prudents, ne nous satisfaisons pas aveuglément. Certes, la loi formule de nouvelles dispositions - «la procédure de rétablissement personnel», exemple le plus fréquemment cité - mais le changement est-il effectif ? Progression, stagnation ou régression ? Difficile de répondre, les décrets d'application ne sont pas encore tombés !*

La principale amélioration résiderait dans l'apurement, sous certaines conditions, des dettes des ménages surendettés. Mais la réelle victoire ne se trouve-t-elle pas dans des mesures de prévention du surendettement tendant à renforcer la transparence des crédits et la responsabilisation des créanciers et des emprunteurs <sup>(1)</sup> ? Aucune dimension préventive légale, nous sommes toujours dans des soins palliatifs pour lesquels l'antidote manque...

En attendant les réactions des professionnels du surendettement (magistrats et personnels des commissions de surendettement), voyons ce que peut révéler l'exégèse du texte révélé. Pas moins d'un cinquième des articles de la loi sont consacrés au volet surendettement (en prenant en compte les dispositions diverses du titre IV du texte légal), et pourtant le titre demeure «*loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*». Curiosité sémantique digne de la curiosité matérielle du texte ?

### 1. - Quelques mots sur le traitement de l'insolvabilité avant la loi Borloo

La commission de surendettement <sup>(2)</sup>, créée par la loi Neiertz du 31 décembre 1998, constatait dans un premier temps l'insolvabilité du débiteur lorsque ce dernier ne disposait d'aucune ressource ou de biens saisissables de nature à permettre l'effacement de tout ou partie de ses dettes. Ce constat rendait évidemment inapplicable les mesures recommandées. Puis, dans un second temps, la commission prescrivait «*un moratoire pour l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires et fiscales*», pendant un délai de trois ans. Cette procédure se fondait sur un postulat de base

selon lequel la situation d'insolvabilité était temporaire.

### 2. - Quid de la procédure de rétablissement personnel ?

Principale innovation, cette procédure, prononcée au tribunal d'instance après la vente du patrimoine du débiteur par un mandataire-liquidateur, permet d'effacer totalement le passif d'un surendetté en situation «*irréremédiablement compromise*». Cette fois-ci, les commissions de surendettement distinguent les situations désespérées pour lesquelles un retour à la normale n'est pas envisageable malgré l'octroi d'un long échelonnement des dettes. La personne concernée peut refuser ou accepter la

\* «Beaucoup de bruit pour rien ?».

(1) Aucune référence n'est faite à la loi sécurité financière relative à la publicité des crédits à la consommation pourtant votée le même jour que la loi Borloo. Voir J.O du 2 août 2003.

(2) Ces commissions sont composées majoritairement de financiers mais également de juristes et d'acteurs sociaux. Elles sont rattachées à la Banque de France.

# Diminution à deux ans de la période de suspension de l'exigibilité des créances

mesure tout en sachant que la procédure de rétablissement personnel ne peut être inscrite au casier judiciaire, contrairement à sa procédure d'inspiration, «la faillite civile», appliquée en Alsace et en Moselle.

Quel(s) changement(s) concrètement ? Les mesures traditionnelles permettaient in fine l'effacement partiel ou total des créances autres qu'alimentaires et fiscales dans les situations extrêmes où le passif ne pouvait pas être résorbé. Ces procédures d'apurement étaient cependant rarement appliquées. Outil juridique défaillant ou politique professionnelle restrictive ? Le gouvernement a semblé opter pour la première possibilité en instituant un dispositif a priori plus «souple» pour les cas les plus sérieux<sup>(3)</sup>. Pourtant, le législateur est néanmoins resté très vigilant en précisant qu'il n'était possible de bénéficier de l'effacement des dettes qu'une fois dans sa vie et en réservant la compétence d'engager la procédure de rétablissement personnel au seul juge de l'exécution (la commission de surendettement ne peut à l'issue d'un moratoire recommander qu'un effacement partiel du passif). Une telle disposition incitera vraisemblablement les professionnels à maintenir le cap de leur politique restrictive d'effacement. A fortiori si on estime qu'une personne peut subir non pas un seul «accident de la vie» mais plusieurs (chômage, veuvage, divorce, maladie). Dès lors peut-on toujours considérer la loi Borloo comme une véritable innovation ? Une réponse affirmative semble s'imposer puisque la durée d'inscription du jugement prononçant la liquidation judiciaire au fichier des incidents de paiement caractérisés (liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels) est allongée à huit ans et que la liquidation des actifs du débiteur s'organise sans prendre en compte ni «les biens meubles nécessaires à la vie courante» ni «les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle». Mais le véritable changement réside dans la prise en compte des dettes fiscales, parafiscales et envers les organismes de sécurité sociale dans les procédures de rétablissement personnel ou d'échelonnement des dettes.

## 3. - Remise, rééchelonnement et effacement des dettes fiscales, parafiscales et sociales

Désormais ces dettes feront l'objet de remises totales ou partielles dans les mêmes conditions que les autres dettes. Si le juge de l'exécution prononce la clôture pour insuffisance d'actif, toutes les dettes non professionnelles du débiteur seront effacées, à l'exception des dettes alimentaires, des dommages et intérêts et des amendes prononcés dans le cadre d'une procédure pénale (sauf accord du créancier).

Le privilège étatique est abandonné au profit d'un rééquilibrage égalitaire avec les créanciers privés. Cette «discrimination positive» profite effectivement au débiteur endetté. Cependant, le liquidateur qui a pour mission de répartir le produit des actifs et de désintéresser les créanciers suivant le rang des sûretés assortissant leurs créances, devra-t-il garantir en priorité l'État pour le paiement de ses créances et ainsi rétablir les privilèges régaliens ?

## 4. - Calcul de la quotité saisissable : quid des prestations sociales ?

En vertu des dispositions légales, le juge prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur dont sont exclus les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle. Les prestations sociales n'ont pas été explicitement exclues de la quotité saisissable. En outre, malgré l'importance des questions parlementaires relatives à la définition du «reste à vivre», c'est à dire la somme laissée à la disposition du débiteur pour lui permettre de faire face aux charges de la vie courante, le législateur a fixé un seuil minimal (le RMI) qui permettra aux commissions de désendettement d'apprécier

concrètement les situations en tenant compte «de tous les renseignements sur la situation économique et sociale du débiteur» (prestations sociales, allocations aux adultes handicapés, allocation d'aide au retour à l'emploi...). Le texte légal précise que le tribunal prend en compte les facultés contributives du débiteur déterminées au regard de ses ressources et charges incompressibles. Si beaucoup considèrent que les prestations sociales ne doivent pas être utilisées pour l'apurement de la dette, le texte lui n'est pas aussi explicite.

Un arrêt de la Cour de cassation a considéré que les prestations familiales et sociales (allocations familiales et au logement) devaient participer à l'apurement des dettes parentales<sup>(4)</sup>. Rappelons que, initialement, le projet de loi Borloo adoptait le point de vue contraire et rappelait l'insaisissabilité de ces prestations. Le parlement a rejeté cette disposition et les travaux parlementaires indiquent que les députés ont entendu que ces sommes puissent être affectées au désendettement, même si la loi reste formellement silencieuse.

Les décrets d'application sont donc attendus avec impatience en la matière !

Si le législateur a prévu une période de cinq ans pour évaluer l'efficacité du nouveau dispositif, c'est bien qu'il s'agit d'une innovation empirique dont les résultats ne pourront être mesurés qu'en fonction de la pratique des commissions de désendettement, des débiteurs endettés (ils disposent désormais d'un recours contre toutes les décisions des commissions) et des juges d'exécution. Il semblerait néanmoins que le renforcement de la protection des personnes dans des situations «irréremédiablement compromises» s'est effectué au détriment de la protection des autres personnes endettées non comprises dans la catégorie d'extrême urgence. En effet, le législateur a diminué à deux ans (au lieu de trois sous la loi Neiertz) la période de suspension de l'exigibilité des créances... Quoiqu'il en soit, la question essentielle est : la loi Borloo, une loi qui permet de recommencer sa vie de zéro ou à zéro ?

(3) Eric Doligé sénateur UMP s'exprimait ainsi «Les procédures d'effacement de dette sont rarement utilisées et les plans de redressement, même étalés sur de nombreuses années, ne permettent pas dans certains cas de résorber le passif accumulé» ; Avis Sén., n° 405, juillet 2003, p. 157.

(4) Voir «Droit au logement», Etienne Rigal, RAJS 226, p. 17.

## Une solution pour les ménages surendettés ?

par Daniel Foundoulis\*

*En vigueur en Alsace-Moselle, la généralisation de la procédure de la faillite civile vise à effacer les dettes des personnes qui se sont engagées dans la spirale du surendettement.*

Les familles surendettées pourront bientôt bénéficier de la procédure de faillite civile permettant d'annuler leurs dettes. Les créanciers se sont toujours vivement opposés à l'extension de cette mesure - qui est appliquée en Alsace-Moselle depuis 1870 - à l'ensemble du territoire national, arguant le risque de favoriser l'irresponsabilité des emprunteurs. L'actuelle loi contre le surendettement, qui date de 1989, avait marqué un progrès sensible, mais la réalité du traitement des dossiers dans les commissions départementales a peu évolué. C'est pourquoi Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville, a proposé une réforme radicale de la loi sur le surendettement. Le but étant de généraliser la procédure de faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle à tout le territoire français.

La formation et les pratiques professionnelles des membres des commissions de surendettement, composées de six membres dont quatre financiers, les amènent, aujourd'hui, à défendre les créanciers au détriment de plans de redressement vivables à long terme. Une évolution de la composition des commissions paraît indispensable. La participation de conseillers en économie sociale et familiale aux travaux des commissions permettrait, en effet, d'articuler réaménagement de la dette et action de l'aide sociale.

Concernant les modalités d'action des commissions, la loi de 1998 n'avait pas intégré le traitement de la dette fiscale dans le plan de surendettement. Une utilisation systématique de l'article L. 247 du Code fiscal pourrait être envisageable. Cette disposition permet des remises totales ou partielles d'impôts prises sur recommandation de la commission.

### Informer les consommateurs en amont

Aujourd'hui, les effacements de créances représentent 17 % des recommandations extraordinaires (soumises au juge) et seulement 6,5 % de l'ensemble des mesures recommandées par les commissions. Par ailleurs, les situations de surendettement «*passif*» représentent, actuellement, 64 % des dossiers (chômage, divorce, maladie, accident de la vie, etc.). En revanche, le surendettement «*actif*», dû à un excès de crédit, ne représente plus que 19,6 % des cas. Mais, dans les deux situations, le crédit renouvelable, appelé aussi «*revolving*», est présent dans 80 % des dossiers ! De plus, les personnes concernées, honteuses de leur situation, n'en font part qu'une fois le processus largement engagé, et souvent bien trop tard. Il paraît donc nécessaire d'informer le plus possible en amont les consommateurs sur les processus déclencheurs de surendettement et les solutions à y apporter.

### Donner une seconde chance aux surendettés

Certains surendettés ne pourront jamais rembourser leurs dettes.

L'extinction de celles-ci fait l'objet d'un consensus des associations de consommateurs, mais les solutions pour y parvenir divergent. La solution de la faillite civile présente un avantage : le juge du tribunal de grande instance tire un trait sur la dette et permet ainsi à la personne de repartir sur de nouvelles bases. Cependant, pour que ce dispositif ne retarde pas les démarches des intéressés, des aménagements sont inévitables, tels la non-inscription au casier judiciaire, l'abandon des frais de procédure à la charge du surendetté, la non publicité de la mesure et, enfin, une protection des biens meubles et de la résidence principale. Les commissions de surendettement ne seraient pas remises en cause étant donné que la faillite civile ne concernerait que 27 % des surendettés.

La seconde solution consiste à conserver les avantages du dispositif actuel, tout en l'améliorant afin qu'il traite les dossiers des surendettés qui peuvent s'en sortir. Une amélioration du fonctionnement des commissions et un aménagement des procédures dans le traitement du surendettement semblent être une bonne solution : un volet préventif, un accompagnement durant la procédure et à la sortie du plan.

\* Président du CNAFAL, Conseil national des associations des familles laïques, extrait de : *Familles Laïques*, N° 65, p. 14.

## Modifications du traitement du surendettement

*La France est le premier pays au monde où la Banque centrale assure le secrétariat des commissions de surendettement. Ainsi, dès 2002 la banque de France <sup>(1)</sup> analysait le surendettement, objet d'études gouvernementales. Ainsi, la loi Borloo du 1<sup>er</sup> août 2003 a fait l'objet d'une première note remise notamment aux institutions de crédits.*

*Le titre 3 de cette loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (article 35 à 46) apporte des modifications aux dispositions relatives au traitement du surendettement.*

*La loi crée, d'une part, et c'est le point le plus novateur, une procédure de rétablissement personnel dont l'économie générale est exposée dans la première partie de ce document.*

*Elle contient, d'autre part, un certain nombre d'autres mesures qui apportent des modifications à la procédure. Ces mesures sont détaillées dans la seconde partie de ce document.*

*Avant tout commentaire, il est important de préciser que la Commission de surendettement des particuliers demeure le seul point d'entrée pour l'ensemble des dossiers de surendettement.*

### I. Procédure de rétablissement personnel

Le principal apport de la loi réside dans la création d'une procédure de rétablissement personnel qui est réservée aux cas où le débiteur se trouve dans une situation «*irréremédiablement compromise*», définie par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement du surendettement actuellement existantes (plan conventionnel de redressement ou recommandations). Cette procédure est enclenchée sans qu'il soit nécessaire auparavant de rechercher la conclusion d'un plan conventionnel ou d'élaborer des recommandations.

#### A. Ouverture de la procédure (art. L. 331-3, L. 332-5 du Code de la consommation)

La procédure de rétablissement personnel, qui est de la compétence exclusive du juge de l'exécution, est engagée à l'initiative :

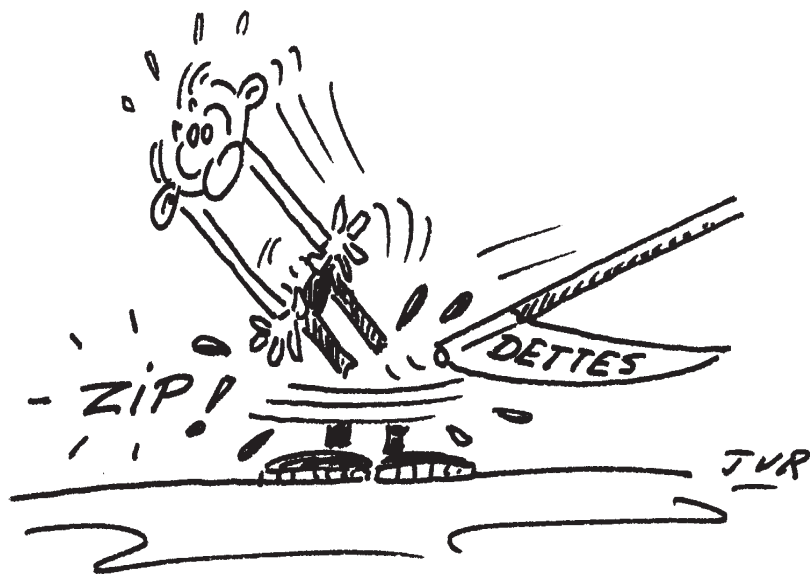
- de la Commission de surendettement : lorsque l'instruction d'un dossier de surendettement fait apparaître que le débiteur est dans une situation irréremédiablement compromise ne permettant pas l'ouverture d'une procédure amiable, la Commission, dans un délai de six mois, saisit

le juge après convocation et accord du débiteur;

- du juge de l'exécution : il peut se saisir lui-même, avec l'accord du débiteur, à l'occasion des recours exercés pour contester les décisions de la Commission en matière d'orientation du dossier, de contestation de l'état du passif ou de contestation des mesures recommandées;
- du débiteur, dans l'hypothèse où il n'obtiendrait pas de décision de la Commission dans un délai de 9 mois à compter du dépôt du dossier ou en cours d'exécution d'un plan conventionnel ou de recommandations, s'il

(1) Voir notamment les comptes rendus des réunions du Comité Consultatif relatif au baromètre du surendettement des ménages sur : [www.banque-France.fr](http://www.banque-France.fr).

# La clôture pour insuffisance d'actif entraîne un effacement de toutes les dettes non professionnelles



apparaît que sa situation devient irrémédiablement compromise.

## B. Le déroulement de la procédure (art. L. 332-6 et s.)

Le juge de l'exécution dispose d'un mois à compter de sa saisine pour convoquer le débiteur et les créanciers connus à une audience d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

Ce jugement d'ouverture entraîne, jusqu'au jugement de clôture, la suspension des procédures d'exécution diligentées par les créanciers à l'exception de celles concernant des dettes alimentaires.

Le juge a la faculté de désigner un mandataire qui dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif; ce mandataire dispose d'un délai de 4 mois à compter de sa désignation pour remettre un rapport au juge.

La loi précise que le juge peut, à tout moment de la procédure, renvoyer le dossier à la Commission s'il estime que

la situation du débiteur n'est pas irrémédiablement compromise.

## C. Liquidation judiciaire (art. L. 332-8 et L. 332-9)

Le juge prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur, en excluant les biens meubles nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle. Il désigne un liquidateur (éventuellement précédemment mandataire) qui dispose d'un délai de 12 mois pour vendre les biens du débiteur, par vente amiable ou par vente forcée.

Si l'actif réalisé est suffisant pour désintéresser les créanciers, le juge prononce la clôture de la procédure. Dans le cas contraire, il prononce la clôture pour insuffisance d'actif qui entraîne un effacement de toutes les dettes non professionnelles du débiteur, y compris les dettes fiscales, mais à l'exclusion des dettes alimentaires et des dettes qui ont été réglées par la caution ou le coobligé.

## D. Inscription au FICP

Les personnes qui ont bénéficié de la procédure de rétablissement personnel

font l'objet d'une inscription au FICP pour une période de 8 ans.

## II. Autres mesures

La loi n° 2003-710 contient des mesures qui modifient la procédure de traitement des situations de surendettement. Ces mesures sont examinées successivement ci-après.

Il convient toutefois de préciser que les mesures de traitement des situations de surendettement actuellement existantes : - le plan conventionnel de redressement, les mesures recommandées ordinaires et les mesures recommandées extraordinaires -, même si elles subissent des modifications, continuent à pouvoir être prescrites par la Commission lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur le permettent (art. L. 310-1 du Code de la consommation).

### 1. Nouveaux intervenants (art. L. 331-1)

Deux nouvelles personnes, l'une justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale et l'autre justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique assistent aux réunions de la Commission avec voix consultative et sont associées à l'instruction des dossiers.

L'article L. 331-2 prévoit que la Commission fixe le «reste à vivre» après avoir pris l'avis de la personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale.

Les conditions pratiques d'application de ces mesures devront être précisées.

### 2. Nouveaux moyens utilisables par la Commission pour informer les établissements de crédit et les comptables du Trésor (art. L. 331-3)

L'information de ces créanciers peut désormais être effectuée par télécopie ou par courrier électronique dans des conditions qui seront fixées par décret.

# La durée totale maximale du plan conventionnel ne peut excéder dix années

## 3. Modification de l'événement entraînant l'inscription initiale du débiteur au FICP (art. L. 333-4)

L'inscription initiale au FICP est désormais faite plus tôt; elle intervient au moment de la saisine de la Commission et non plus au moment de la recevabilité.

## 4. Information du débiteur de la faculté qui lui est donnée d'être entendu par la Commission (art. L. 331-3)

Le débiteur doit être informé de cette faculté par la notification de la décision de recevabilité.

## 5. Régime particulier de certains types de dettes (art. L. 333-1)

Sauf accord du créancier, les dettes alimentaires et les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement.

Les amendes prononcées dans le cadre d'une condamnation pénale sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement.

## 6. Suppression du régime spécifiques des dettes fiscales (art. L. 333-1 a contrario, L. 331-7, L. 331-7-1)

Les dettes fiscales sont désormais traitées comme les autres dettes; elles peuvent désormais faire l'objet de reports, de rééchelonnements ou d'effacements.

## 7. Eligibilité des cautions (art. L. 330-1)

L'éligibilité des cautions à la procédure de surendettement est désormais expressément visée. Un article L. 330-1 inséré dans le Code de la consommation donne sur ce point une définition de la situation de surendettement com-

plétée par rapport à celle qui est incluse dans l'article L. 331-2.

## 8. Rejet d'avis de prélèvement (art. L. 331-3)

En cas de rejet d'un avis de prélèvement postérieur à la notification de la décision de recevabilité, les créanciers ne peuvent percevoir de frais ou de commissions y afférent.

## 9. Durée totale maximale du plan conventionnel de redressement et des recommandations ordinaires (art. L. 331-6 et L. 331-7)

La durée totale maximale du plan conventionnel, y compris lorsqu'il fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement, ainsi que celle des recommandations ordinaires ne peut excéder dix années.

Une exception est prévue : les mesures du plan ou les recommandations peuvent excéder ces délais lorsqu'elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l'achat d'un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan ou les recommandations permettent d'éviter la cession.

## 10. Modifications concernant les mesures recommandées extraordinaires (art. L. 331-7-1)

### a) Champ d'application

La Commission recommande des mesures extraordinaires lorsqu'elle constate l'insolvabilité du débiteur, sans retenir son caractère irrémédiable.

### b) Durée de la suspension de l'exigibilité des créances (moratoire)

La durée maximale de la suspension de l'exigibilité des créances est abaissée de trois à deux ans.

## c) Effacement des créances lors de l'examen à l'issue de la période de suspension de l'exigibilité des créances

La Commission peut recommander l'effacement partiel des créances. Un effacement total des créances ne sera plus possible.

## 11. Durée d'inscription au FICP (art. L. 333-4)

La durée maximale d'inscription est portée de huit à dix ans pour les mesures conventionnelles ainsi que pour les recommandations ordinaires.

La durée maximale d'inscription de la suspension de l'exigibilité des créances est de deux ans.

La durée d'inscription de l'effacement partiel des créances est de dix ans.

## 12. Régime spécifique de l'Alsace-Moselle (art. L. 628-1 et s. du Code de commerce)

Le régime de faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle est maintenu. Il est toutefois modifié sur les points suivants :

- la bonne foi du débiteur est désormais exigée;
- le jugement prononçant la liquidation judiciaire ne fait plus l'objet d'une mention au casier judiciaire;
- en revanche, ce jugement fait l'objet d'une inscription au FICP pour huit ans.



# Les réponses belge et canadienne

par Thibaut Boudart\*

*La délinquance juvénile est une problématique ancienne qui préoccupe toutes les sociétés. Chaque époque et chaque pays apportent leurs «remèdes», encore que l'évolution générale soit assez semblable, liée à la perception de la place de l'enfant dans la société et une amélioration de la compréhension de celui-ci grâce au développement des sciences humaines.*

*Depuis quelques années, le désir croissant de sécurité des citoyens, amplifié par la presse, a poussé ce sujet au devant de la scène et invité les professionnels du secteur (psychologues, éducateurs, juristes, juges, criminologues, policiers, ...) et les décideurs politiques à imaginer des solutions nouvelles pour éradiquer ce que d'aucun estime être un fléau. Disons d'emblée que ce raccourci reste à démontrer par des statistiques fiables <sup>(1)</sup>. En outre, il est admis que la montée de l'insécurité est révélatrice d'un curieux paradoxe : plus un mal diminue, plus insupportable paraît ce qui en reste. La perception du «désordre» engendre donc un sentiment d'insécurité et plusieurs mesures sont mises en place afin de lutter contre ce phénomène parallèlement à la lutte contre l'insécurité en tant que telle.*

C'est dans le cadre dressé ci-dessus que nous sommes appelés à apporter notre modeste collaboration qui, espérons-le, donnera un éclairage différent de cette vaste matière en osant une comparaison d'un système (belge) à la recherche d'un nouveau souffle et d'un système (canadien) flambant neuf.

## II. - Les cadres institutionnel et législatif en Belgique et au Canada

La Belgique et le Canada sont tous deux des États fédéraux, ce qui nous permet quelques rapprochements aisés. Nous allons nous concentrer plus particulièrement sur leurs entités fédérées francophones, qui disposent de compétences propres et d'une capacité législative <sup>(2)</sup> : la Communauté française de Belgique <sup>(3)</sup> et la Province de Québec.

Tant en Belgique qu'au Canada, la problématique qui nous occupe est partagée entre l'État fédéral et les entités fédérées. Effectivement, si la loi générique relève de la compétence de l'État fédéral, la mise en œuvre des décisions qui en découlent dépend des entités fé-

dérées. Ces deux pays ont donc développé parallèlement deux législations relatives à la jeunesse : le système de lutte contre la délinquance juvénile à proprement parler (compétence fédérale) et le système d'aide à la jeunesse (compétence fédérée).

\* Collaborateur parlementaire de la Communauté française de Belgique

(1) En ce qui concerne cette étude consacrée à la Belgique et au Canada, seul ce dernier en dispose de complètes et de facilement accessibles (cf. infra). Néanmoins, nous pouvons avancer que, selon une tendance générale, le phénomène global est en régression mais que la nature des faits est plus visible car plus violente.

(2) État fédéral et entité fédérée disposent l'un et l'autre de compétences distinctes et les règlements qu'ils prennent ont également force de loi. Les entités fédérées disposent donc d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la loi fédérale et peuvent concevoir leur propre système mieux adapté aux philosophies et besoins de leur territoire. En Belgique, les règlements de l'État s'appellent lois et les règlements des entités fédérées s'appellent décrets. Au Canada, tant l'État que les Provinces prennent des lois.

La Communauté française de Belgique compte environ quatre millions d'habitants et la Province de Québec six millions neuf cent mille.

(3) Particularité belge : il y a deux types d'entités fédérées (les Régions, qui disposent de compétences relatives, entre autres, à l'économie, au logement, au patrimoine, à l'urbanisme, etc., et les Communautés, qui disposent de compétences relatives, entre autres, aux personnes – enseignement, culture, audiovisuel, aide à la jeunesse, etc.). En Flandre, les deux types se confondent, couvrant les provinces – circonscriptions belges comparables aux départements français – de langue flamande. Pour les provinces de langue française, c'est plus compliqué car la Communauté couvre les provinces francophones formant la Région wallonne sauf la composante germanophone de cette dernière, qui forme une Communauté à part entière. Enfin, Bruxelles est une Région bilingue couverte par les deux Communautés, flamande et française...

# Modèle pénal pour la restauration de la puissance de l'État

En Belgique, la loi relative à la protection de la jeunesse du 8 avril 1965 dresse un cadre général, précise les acteurs de la politique de l'aide à la jeunesse et, comme ne le précise pas son intitulé, pose le fondement de la politique de lutte contre la délinquance juvénile. Au niveau communautaire, cette loi est épaulée par le décret relatif à l'aide à la jeunesse du 4 mars 1991, qui apporte notamment les garanties quant au respect du droit des jeunes et définit les aides spécialisées en matière purement protectionnelle.

Au Canada, la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents du 1<sup>er</sup> avril 2003 annonce son objectif sans équivoque possible. La province de Québec, elle, a adopté une loi sur la protection de la jeunesse le 1<sup>er</sup> août dernier dont l'intitulé est tout aussi éloquent. Ces deux lois viennent donc de remplacer respectivement la loi [canadienne] sur les jeunes contrevenants de 1985 et la loi [québécoise] sur la protection de la jeunesse de 1970. Nous ne disposons donc pas du recul nécessaire pour l'analyse de leurs résultats, mais les acteurs de terrain étant les mêmes que sous l'ancienne législation, nous pourrions aborder sans trop de problèmes le point relatif à la procédure.

### III. - Principes suivis par les lois belges et canadiennes relatives à la jeunesse

Les nouvelles législations canadienne et québécoise ne sont pas avares en commentaires relatifs aux principes qui les sous-tendent. Explicites, ils figurent dans le corps même des textes et plusieurs articles y font directement référence. Ce n'est malheureusement pas le cas en Belgique, où le chercheur devra se référer aux documents parlementaires, à la copieuse jurisprudence ou à... l'histoire pour découvrir la justification de l'arsenal juridique.

La politique belge relative à la jeunesse est en fait sujette à un mouvement de balancier continu entre un modèle pénal et un modèle protectionnel depuis près de deux cents ans.

### Pour rappel en France...

Les deux textes fondateurs de notre justice des mineurs sont : l'ordonnance du 2 février 1945, qui prévoit le prononcé de mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation en faveur des mineurs délinquants, et l'ordonnance du 22 décembre 1958, qui, en continuité et en élargissement de l'ordonnance de 1945 confère au juge la faculté de prendre toutes mesures de protection ou d'éducation en faveur d'un mineur et de sa famille lorsque «*la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur sont en danger, ou ses conditions d'éducation gravement compromises*».

(...)Jusqu'à récemment, cette parfaite unité de la protection civile et pénale de l'enfance garantissait la non-exclusion des mineurs délinquants du droit à l'éducation. Du reste, les juges des enfants utilisaient couramment cette faculté de prendre toutes mesures éducatives utiles en assistance éducative en faveur d'un mineur délinquant dès lors que celui-ci était également un mineur «*en danger*» -

(...) Or, force est de constater que ce que redoutaient les professionnels de l'enfance est arrivé : adopté en première lecture par le Sénat ce 17 juillet, puis par l'Assemblée nationale ce 2 août 2002, le projet de loi du ministre de la Justice introduit dans ce texte, pourtant tant de fois remanié et adapté selon les évolutions de la société, des modifications si contraires à ses principes fonda-

mentaux que, bousculant l'ensemble de son équilibre, elle réalise une totale inversion de sa philosophie : l'ordre public triomphe, qui appelle son arsenal répressif à l'encontre des mineurs qui en transgressent les règles.

(...)L'articulation du judiciaire et de l'éducatif, fondatrice de la spécificité de la justice des mineurs, est réduite à la portion congrue.

(...)Il est clair que ce repli des juges des enfants sur leur fonction procédurale emporte une grave mise en difficulté des services de la Protection judiciaire de la jeunesse, chargés de mettre en œuvre des mesures éducatives insuffisamment explicitées et souvent incomprises du mineur et de sa famille.

Nous sommes donc aujourd'hui dans une situation particulièrement paradoxale : la loi nouvelle enjoint la justice de mettre en place des réponses encore plus systématiques, plus rapides, plus répressives aux actes de délinquance des mineurs alors même que les effets dévastateurs de dix ans de tolérance zéro et de traitement en temps réel commencent déjà à se faire jour - en tous cas de manière claire concernant les mineurs.

Le rapport très complet déposé par la commission d'enquête du Sénat le 4 juillet dernier «*La République en quête de respect*» concluait pourtant «*La justice des mineurs n'est pas laxiste. Elle est erratique*»...

-extrait RAJS 217 p12, E. Chauvet.

Le modèle pénal, le plus ancien, apporte les notions de majorité et de discernement. La question centrale sera de savoir si le jeune a conscience de la portée de l'acte qu'il a posé et s'il est capable de comprendre la portée de la peine qui lui sera infligée. S'il était prouvé que le jeune agissait avec discernement, les tribunaux le condamnaient à une peine prévue par le Code pénal dont l'importance ne variait qu'en fonction de l'âge. Si le jeune était considéré comme irresponsable, il était soit acquitté, soit in-

terné dans une «*maison de correction*». Ce modèle privilégiait donc la restauration de la puissance de l'État - bafouée par l'infraction - et la victime n'occupait qu'une place secondaire.

Le modèle protectionnel qui le suit (XX<sup>ème</sup> siècle) se fonde sur la menace constituée par l'enfance délinquante et en danger. On avait remarqué que la prison ne résolvait rien... mais qu'il fallait protéger la société. Ce souci de protection se retrouve dans la loi de 1965, dont on affirmait alors que l'objectif premier

## La justice restaurative est embryonnaire, expérimentale

«est d'intervenir de façon prophylactique contre la délinquance juvénile croissante». En effet, les sciences humaines et médicales en plein développement conduisaient à considérer l'enfant comme immature physiquement, affectivement et intellectuellement.

L'accent se déplace donc de la matérialité des faits vers la personnalité du mineur. Les peines – ou mesures – varieront non en fonction des faits mais selon l'évolution du comportement du mineur et de son degré de dangerosité. La famille doit occuper un rôle central sous la surveillance du pouvoir judiciaire et sous le contrôle de travailleurs sociaux et, ce n'est qu'en cas de carence que le système d'internement dans des établissements spécialisés – voire en prison pour les mineurs déclarés coupables des infractions les plus graves – prenait le dessus.

Nous remarquons combien ces principes demeurent ouverts, ce qui se traduit par des textes courts <sup>(4)</sup> et prêtant le flanc à de multiples interprétations. Ainsi, aujourd'hui, si le cadre législatif demeure inchangé, ce modèle se voit influencé dans les faits par deux systèmes, librement adoptés par les magistrats.

Le premier système est dit «*sanc­tionnel*», car il est basé sur la notion de sécurité publique (qui suppose les concepts de responsabilité et de peine que l'on appellera «*éducative*»). Limité par la Convention internationale des droits de l'enfant, il aboutit néanmoins à l'adoption de la nouvelle loi sur le placement de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction <sup>(5)</sup>. Le second système, dit «*de justice restaurative*», demeure plus embryonnaire ou expérimental. Il est centré sur la victime et la réparation des dommages et veut restaurer, grâce à la médiation, les relations entre le délinquant d'une part, la victime et la communauté de l'autre.

Le décret de la Communauté française tend à vouloir corriger quelque peu les défauts de la loi fédérale, notamment la dérive judiciaire (c'est-à-dire l'ingérence excessive du judiciaire dans la vie du mineur et sa famille). Il permet la coordination – relative – et la concertation entre les différents secteurs de la protection de la jeunesse et de l'aide à la

jeunesse, l'information et la formation du personnel. Il accorde également une plus grande priorité à la prévention (notamment des délits futurs en adoptant des mesures «*éducatives*» visant à diminuer la récidive) et à l'aide donnée dans le milieu de vie.

Au Canada, le titre seul de la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents annonce les principes très ambitieux qui la sous-tendent. Cherchant à prévenir la criminalité infantile par la suppression de ses causes sous-jacentes, le système de justice pénale pour adolescents projette de réadapter les «*contrevenants*» et de les réinsérer dans la société en leur offrant des perspectives positives (formation, emploi, etc.). Cette façon originale de manier la carotte et le bâton devrait favoriser «*la protection durable du public*» <sup>(6)</sup>.

Ce système veut distinguer la procédure pour mineurs (plus rapide, avec une possibilité de déjudiciarisation) de celle réservée aux adultes. Des mesures procédurales supplémentaires leur assureront un traitement équitable et une protection de leurs droits, notamment en ce qui touche leur vie privée, le droit de se faire entendre dans le cadre des procédures conduisant à des décisions qui les touchent et de prendre part à ces procédures. On leur imputera une responsabilité dite «*juste et proportionnelle*», compatible «*avec leur état de dépendance et leur degré de maturité*» et les mesures prises à leur rencontre seront «*opportunes et établissant clairement le lien entre le comportement délictueux et les conséquences*».

Enfin, la lutte contre la délinquance des mineurs accorde une place importante à la victime et à la société. Le traitement du jeune permettra de renforcer son respect envers les valeurs de la société et

de favoriser la réparation des dommages causés à la victime et à la collectivité. Il est clairement prévu que les victimes doivent être traitées avec courtoisie et compassion et doivent subir le moins d'inconvénients possible du fait de leur participation au système de justice pénale pour ados. Elles doivent aussi être informées des procédures intentées contre l'adolescent et avoir l'occasion d'y participer et d'y être entendues.

La loi québécoise relative à la protection de la jeunesse intervient en aval – à tout le moins dans le système traitant de la délinquance juvénile – en précisant plus particulièrement les droits de l'enfant et en organisant la prise en charge. Les parents jouent un rôle important, devant participer activement à l'application des mesures pour mettre fin à la situation compromettant la sécurité ou le développement de leur enfant et pour éviter qu'elle se reproduise. Quoiqu'il arrive, toute décision est toujours prise dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits. Ainsi, si l'enfant est hébergé dans un établissement ou dans une famille d'accueil, il doit l'être dans un lieu approprié à ses besoins et au respect de ses droits.

### IV. - Procédure et acteurs

En matière de procédure, le système canadien est incontestablement le plus abouti, donc le plus performant. En effet, «*l'expérimentation*» de mesures non prévues par la loi y semble difficile alors qu'en Belgique, elle est pratiquement la règle en fonction de la localisation du tribunal saisi d'une affaire, des orientations politiques et des nouvelles possibilités de traitement. Il n'est donc pas ex-

(4) Une petite centaine d'articles et une trentaine de pages contre pas moins de 200 articles et 75 pages pour la loi canadienne.

(5) Cette loi du 1<sup>er</sup> mars 2002 résulte de l'abrogation de l'article 53 de la loi de 1965 relatif à la détention d'enfants en prison

(6) La nouvelle loi canadienne apporte trois changements majeurs : les jeunes de 14 et 15 ans (abaissement de l'âge de deux ans) peuvent écoper de peines pour adultes en cas de crimes violents, à moins de convaincre le juge du contraire. Deuxièmement, il est laissé à la discrétion du juge de publier le nom des adolescents condamnés à des peines d'adultes. Troisièmement, les jeunes criminels (sic) non-violents bénéficient de peines allégées constituées de travaux communautaires, d'ordonnance de dédommagement et de réconciliation entre victimes et contrevenants. La loi étant très récente, il est encore impossible de déterminer l'impact de ces nouvelles mesures. Nous verrons cependant ci-dessous que la loi précédente, dont l'essentiel des principes a été repris, fut très efficace.

## Au Québec, des mesures extra-judiciaires sont privilégiées

ceptionnel qu'un juge ne connaisse pas toutes les possibilités de programmes de rééducation émanant d'institutions officielles ou privées. Peut-être est-ce un problème dû à la multitude d'acteurs potentiels et à l'absence de coordination, problème inexistant au Canada.

### Au Québec

La première étape de toute procédure est bien sûr l'arrestation de l'auteur d'une infraction. Au Québec, l'article 39 de la loi sur la protection de la jeunesse prévoit explicitement que toute personne qui, de par sa profession, prodigue des soins ou toute forme d'assistance à des enfants et qui, dans l'exercice de sa profession a un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être considéré comme compromis doit signaler sans délai la situation. Il en va de même pour tout employé d'un établissement, à tout enseignant ou à tout policier. Ce signalement est également obligatoire pour toute personne qui constate des abus sexuels ou de mauvais traitements physiques. Il est évident que, selon les principes évoqués ci-dessus, un mineur contrevenant est considéré comme «*en difficulté*» d'une façon ou d'une autre et que, dès lors, son cas doit aussi être «*signalé*».

La loi canadienne sur le système de justice pénale pour les adolescents prévoit en son article 4 que le recours aux mesures extrajudiciaires est souvent la meilleure façon de s'attaquer à la délinquance juvénile (...) dans le cas où [les mineurs] ont commis des infractions sans violence et n'ont jamais été déclarés coupables d'une infraction auparavant. Dès lors, l'agent de la paix qui dispose de l'adolescent déterminera s'il est préférable, plutôt que d'engager des poursuites, de ne prendre aucune mesure et de lui donner soit un avertissement, soit une mise en garde, ou encore de le renvoyer, si l'adolescent y consent, vers un programme ou un organisme communautaire susceptible de l'aider à ne plus commettre d'infractions. Le procureur général pourra établir un programme autorisant les corps de police à mettre en garde un adolescent plutôt que d'entamer avec lui des procédures judiciaires.

Les articles 10 à 12 imposent néanmoins des conditions pour le recours aux sanctions extrajudiciaires. Celles-ci ne sont envisageables que si la nature et le nombre d'infractions antérieures commises par l'adolescent, la gravité de celle qui lui est reprochée, ou toute autre circonstance aggravante ne permettent pas le recours à l'avertissement, la mise en garde, etc. En outre, le procureur général doit être convaincu que la sanction et le programme de réadaptation sont appropriés; que l'adolescent, informé de la sanction potentielle, a librement accepté d'en faire l'objet; qu'il a été avisé de son droit aux services d'un avocat et s'est vu donner la possibilité d'en consulter un. Par ailleurs, l'adolescent doit se reconnaître responsable du fait constitutif de l'infraction : s'il a dénié toute participation à la perpétration de l'infraction ou a manifesté le désir d'être jugé par le tribunal pour adolescents, il y a lieu d'entamer la procédure judiciaire.

Signalons enfin que le recours à une sanction extrajudiciaire ne fait pas obstacle à l'introduction de poursuites mais, s'il est convaincu que l'adolescent s'est totalement conformé aux modalités de la sanction, le tribunal doit rejeter les accusations portées contre lui.

L'adolescent qui fait l'objet d'une dénonciation ou d'un acte d'accusation doit d'abord comparaître devant un juge du tribunal pour adolescent ou un juge de paix, qui lui expliquera la procédure, s'assurera qu'il a bien compris l'accusation, l'informer des conséquences de la peine, etc. L'adolescent aura à déclarer coupable ou non coupable et à choisir s'il sera jugé par un juge du tribunal pour adolescent sans jury et sans enquête préliminaire, par un juge sans jury après enquête préliminaire ou par un tribunal composé d'un juge et d'un jury après enquête préliminaire. S'il plaide coupable et que le juge en est convaincu, celui-ci doit le déclarer coupable. S'il plaide non coupable ou que le juge n'en est pas convaincu, le procès doit suivre son cours.

À toute phase de la poursuite, le tribunal peut exiger que l'adolescent soit éva-

lué par une personne compétente chargée de faire un rapport écrit. Pendant cette évaluation, le tribunal peut renvoyer l'adolescent sous garde pour une période maximale de 30 jours. Il peut également saisir un organisme de protection de la jeunesse afin que ce dernier détermine si l'adolescent requiert ses services.

Le juge déclarant un adolescent coupable de l'infraction dispose d'un vaste panel de sanctions. Il ne doit cependant pas perdre de vue les principes de justice et de perspective positive énoncés ci-dessus et, par ailleurs, ne pourra octroyer des peines plus graves que celles qui seraient indiquées dans le cas d'un adulte coupable de la même infraction. Les peines comportant des mesures de placement sous garde seront réservées aux jeunes ayant commis des infractions avec violence et seront décidées après avoir examiné toutes les mesures de rechange prononcées au cours de l'audience. Le juge peut également consulter des comités consultatifs de citoyens qui, outre cette fonction consultative, ont également comme attributions de soutenir la victime et l'encourager à se réconcilier avec l'adolescent; veiller au soutien de l'adolescent par la collectivité en coordonnant l'utilisation des services communautaires; aider à coordonner l'action de tout organisme de protection de la jeunesse ou groupe communautaire qui est également saisi du cas de l'adolescent; etc.

Interviendra également à ce stade de la procédure un personnage central tant pour la justice pénale pour adolescents que pour la protection de la jeunesse : le directeur provincial <sup>(7)</sup>. Il aura effectivement fait établir un rapport pré-décisionnel concernant l'adolescent. Ce rapport, qui est le résultat d'entrevues avec l'adolescent, son entourage et la victime, comprend des études comportementales, analyse les résultats scolaires, etc. Il permettra ainsi d'examiner les mesures de rechange.

Le panel de sanctions prévu par la loi en son article 42 est effectivement large :

(7) Cette personne ou cet organisme est la clef de voûte des deux systèmes. Au Québec, cette fonction est assurée par chacun des directeurs de la protection de la jeunesse. Il y a un directeur de protection de la jeunesse par institution pour jeunes.

## Des périodes de liberté pour fréquenter l'école

la réprimande; l'absolution conditionnelle ou inconditionnelle; l'amende<sup>(8)</sup>; la restitution d'un bien acquis suite à l'infraction; une période de probation<sup>(9)</sup>; l'obligation de suivre un programme d'assistance; l'obligation de fréquenter un lieu où est offert ce type de programme<sup>(10)</sup>; un placement sous garde<sup>(11)</sup> dont une période est effectivement purgée et une autre consiste en une liberté surveillée et sous conditions dans la collectivité; une détention<sup>(12)</sup>; un placement dans le cadre d'un programme intensif de réadaptation<sup>(13)</sup>; etc. Toute peine prononcée à l'endroit d'un adolescent continue à produire ses effets après qu'il a atteint l'âge adulte.

Après un délai de six mois de prestation de la peine, et régulièrement jusqu'à la fin de celle-ci, le directeur provincial procédera à un examen de la peine s'il constate des modifications importantes dans les circonstances qui ont conduit à l'imposition de la peine initiale. Il peut également, dans le cas d'un placement sous garde, octroyer des «*congés*» pour une période maximale de trente jours, ou encore octroyer des périodes de liberté pour permettre à l'adolescent de fréquenter l'école, participer à un programme lui permettant de mieux exercer ses fonctions ou d'accroître ses connaissances, etc.

L'essentiel des programmes de réinsertion ou de réadaptation sont prodigués dans des centres spécialisés privés, qui assument par ailleurs la garde des adolescents placés sous surveillance en régime ouvert ou fermé. Le financement de ces centres est souvent issu de fondations particulières, d'associations (entreprises, services policiers, commissions scolaires...), d'universités, de dons, ainsi que du Fonds Jeunesse de Québec, créé par la loi du même nom en juin 2000. Parmi leur équipe dirigeante figure un directeur reconnu comme étant un Directeur de la jeunesse.

Ces institutions sont représentées par le ROJAJ, le Regroupement des organismes de justice alternative de Québec. La plus importante d'entre elles est le Centre Jeunesse de Québec, qui travaille sur base de la loi canadienne sur le système de justice pénale pour les adolescents, sur la loi québécoise sur la protection

de la jeunesse et la loi québécoise sur les services de santé et les services sociaux. Des jeunes contrevenants peuvent donc y côtoyer des jeunes en difficulté sociale<sup>(14)</sup>.

### En Communauté française de Belgique

Suite à l'arrestation d'un mineur, le tribunal de la jeunesse est saisi de l'affaire par la réquisition du ministère public<sup>(15)</sup>. Ce dernier joue donc un rôle important puisqu'il décidera si le jeune qui a commis un fait qualifié infraction doit être déféré devant le tribunal de la jeunesse, si l'affaire est classée sans suite ou si le jeune doit être orienté vers un autre service (aide à la jeunesse, ...).

Dans des circonstances exceptionnelles, le ministère public saisira également un juge d'instruction qui prendra des mesures de garde en urgence. Son instruction terminée, il rendra une ordonnance de non-lieu ou une ordonnance de renvoi devant le tribunal de la jeunesse. Un débat contradictoire doit avoir lieu dès ce stade de la procédure.

Dès qu'intervient le tribunal de la jeunesse, il est instauré une présomption de «*non discernement*» pour les mineurs d'âge puisque ceux-ci échappent à la justice pénale pour adultes. La loi prévoit

pendant deux exceptions : le renvoi automatique vers une juridiction de droit commun pour les infractions de roulage et le dessaisissement du tribunal de la jeunesse au profit des juridictions ordinaires pour les affaires concernant des jeunes de 16 à 18 ans ayant commis une infraction de roulage, un homicide involontaire ou des lésions corporelles involontaires commis lors d'un accident de roulage et une infraction à la loi relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automobiles. Dans ces cas, la loi relative à la détention préventive n'est pas applicable, sauf s'il y a délit de fuite. Si les débats devant une juridiction ordinaire font apparaître qu'une mesure de garde, de préservation ou d'éducation serait adéquate, cette juridiction peut se dessaisir et renvoyer l'affaire au ministère public qui saisira le tribunal de la jeunesse.

Le tribunal de la jeunesse peut, selon les circonstances, ordonner les mesures suivantes à l'égard des jeunes : les réprimander et les rendre aux personnes qui en ont la garde en leur enjoignant de mieux les surveiller à l'avenir; les soumettre à la surveillance du service de protection judiciaire, auquel cas le jeune est maintenu dans son milieu moyennant trois conditions<sup>(16)</sup>; le placer sous sur-

(8) Maximum 1.000 \$ canadiens. Cette somme peut être augmentée d'une «suramende compensatoire» de 15 % du montant qui sera affectée à l'aide aux victimes d'actes criminels.

(9) Maximum deux ans avec conditions.

(10) Maximum 240 heures sur une période de 6 mois.

(11) Maximum deux ans si la peine eût été l'emprisonnement à vie pour un adulte, trois ans si le mineur est coupable de plusieurs infractions.

(12) Les adolescents placés sous garde doivent être tenus à l'écart de tout adulte détenu ou placé sous garde. Il y a deux niveaux de garde qui se distinguent par le degré de confinement. Le choix est effectué par le directeur provincial, compte tenu qu'il doit toujours être le moins élevé possible compte tenu de la gravité de l'infraction. La détention n'est autorisée que pour des mineurs coupables de meurtres. Dans le cas d'un meurtre au 1<sup>er</sup> degré, la durée de la peine est de dix ans dont six fermes et quatre en liberté sous conditions au sein de la collectivité. Dans le cas d'un meurtre au second degré, ces durées sont portées à sept ans dont quatre fermes et trois en liberté sous conditions.

(13) Maximum deux ans, dont une partie ferme et une autre en liberté sous conditions.

(14) Le Centre jeunesse de Québec est une institution universitaire qui dispose de plusieurs unités de traitement. Les adolescents y sont suivis par des équipes spécialisées notamment issues du monde universitaire : professeurs, chercheurs, étudiants. Il a développé des programmes sur le suicide, la toxicomanie, la clarification de projet de vie, de transfert des acquis, des «multiprogrammes» en version intensive, etc. Les professionnels du Centre travailleront avec le jeune et sa famille. Plus de la moitié de ses services sont proposés à l'extérieur. En cas de défaillance familiale, il propose des alternatives comme des foyers, la supervision d'éducateurs, la recherche de famille d'accueil... Il propose aussi des services en milieu ouvert et en milieu sécuritaire.

On remarque que la famille est un acteur important de la politique de la jeunesse au Canada. Signalons donc également le programme du groupe «Fête» : «Familles et Ecoles Travaillant Ensemble».

(15) Les fonctions du ministère public sont exercées par un ou plusieurs magistrats du Parquet désignés par le procureur du Roi.

## Taux de criminalité juvénile en constante diminution

veillance du service de protection judiciaire chez toute personne de confiance ou dans un établissement approprié en vue de leur hébergement, l'éducation, leur instruction ou leur formation professionnelle; les confier au groupe des Institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ) à régime ouvert ou fermé <sup>(17)</sup>.

Le tribunal peut, en tout temps, rapporter ou modifier les mesures qu'il a prises et agir ainsi au mieux des intérêts du mineur. Les personnes responsables du mineur sont tenues solidairement avec celui-ci des frais, des restitutions et des dommages-intérêts <sup>(18)</sup>.

Il convient donc de souligner que le tribunal de la jeunesse ne prononce pas des peines mais des mesures de garde, de préservation et d'éducation. Il n'y a pas de gradation dans la gravité des mesures mais un ensemble de mesures parmi lesquelles le juge choisit celle qu'il considère la mieux adaptée. La notion d'intérêt de l'enfant est le critère justifiant le choix d'une mesure déterminée plutôt qu'une autre. Le mineur qui fait l'objet d'une mesure de placement est soumis jusqu'à sa majorité à la surveillance du tribunal de la jeunesse. La prolongation de la mesure au-delà de la majorité peut être ordonnée par le tribunal de la jeunesse pour une durée indéterminée <sup>(19)</sup>.

Si la personne déférée au tribunal de la jeunesse était âgée de plus de seize ans et que le tribunal de la jeunesse estime inadéquate une mesure de garde, de préservation ou d'éducation, il peut se dessaisir et renvoyer l'affaire au ministère public qui, s'il y a lieu, poursuivra le mineur devant la juridiction compétente en vertu du droit commun.

Afin de prendre une mesure appropriée, le tribunal de la jeunesse va rassembler différents renseignements relatifs à la personnalité du mineur et au milieu dans lequel il évolue. Cette procédure est limitée à six mois pendant lesquels le juge peut prendre des mesures provisoires.

Tout au long de la procédure, le jeune a le droit de se faire assister par un avocat et peut être accompagné par une personne en qui il a confiance. Le juge doit l'informer de ce droit. Lors de toute comparution devant le tribunal de la jeu-

nesse, le jeune doit être assisté d'un avocat. S'il ne l'est pas, il lui en sera désigné un d'office.

### V. - Conclusion

Le système canadien, moderne et plus abouti, ne permet guère d'initiative aux juges et prend en compte la plupart des cas de figure. Par ailleurs, la structure, la procédure et les acteurs qu'il met en place sont parfaitement coordonnés, gage d'efficacité. En outre, les victimes de l'infraction participent pleinement au processus. Certes, elles se montrent rarement enthousiastes à l'idée de rencontrer le contrevenant, mais le taux de satisfaction une fois la rencontre réalisée (entre 80 et 90 %), pour les deux parties, est synonyme de réussite pour cette approche socio-réparatrice. La victime peut clore émotionnellement son traumatisme et le jeune contrevenant est davantage conscientisé, ce qui facilite sa réinsertion.

Les résultats sont donc impressionnants : depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les jeunes contrevenants en 1985, et dont la nouvelle loi est issue, les taux de criminalité juvénile sont en constante diminution, particulièrement au Québec, où les alternatives au processus judiciaire, autorisées par la loi fédérale, sont bien développées. Entre 1991 et 1997, le taux global de criminalité chez les jeunes y est passé de 643 à 495 (sur 10.000 jeunes) (- 23 %). Plus de 80 % de l'ensemble des accusations portées contre les adolescents visent des délits commis sans violence. Enfin, les statistiques en terme de récidive sont très positives.

Outre les succès de cette «justice» dite «réparatrice», soulignons son très faible coût pour l'État, vu que, dans la majorité des cas, la procédure judiciaire proprement dite n'est pas entamée et que, de l'autre, les institutions chargées d'appliquer les sanctions relèvent du secteur privé.

À côté de ce modèle, le système belge paraît être du bricolage. Moins intégré, plus souple, il permet davantage les initiatives des juges et consacre à ces derniers un rôle prépondérant. Le système est donc régulièrement engorgé, la justice étant assez lente. En outre, le choix des mesures de garde, de préservation et d'éducation dépendra beaucoup de la sensibilité du juge; de la localisation des faits commis; de l'existence ou non – et de leur connaissance ou méconnaissance par le juge ! – de programmes de réinsertion souvent aux mains du monde associatif, dépendant in fine des subventions publiques; des volontés politiques. Sur ce dernier point, il est par exemple effarant de constater que, dans le cadre d'une décision menant à l'élaboration d'une politique dite «des grandes villes» (où se concentre l'essentiel de la criminalité juvénile en Belgique), les Parquets de villes comme Liège, Bruxelles ou Mons n'appliquent pas les mêmes solutions au même problème. Quant aux résultats, ils sont forcément très aléatoires, mais heureusement pas catastrophiques. Seule l'absence de données objectives nous empêchera de nous épancher plus avant à ce propos. Vétusté, quand tu nous tiens...

(16) *Fréquenter régulièrement un établissement scolaire, accomplir une prestation éducative ou philanthropique (travail d'intérêt général), se soumettre aux directives pédagogiques et médicales d'un centre d'orientation éducative.*

(17) *Mesure de garde réservée aux jeunes de plus de douze ans. Dans ce cas, le juge peut interdire au jeune par décision motivée de communiquer librement avec les personnes nommément désignées autres que son avocat. Le placement en IPPJ ne peut être décidé qu'en cas de mauvaise conduite persistante ou de comportement dangereux. La durée de placement en tel régime ne peut être décidée pour une période supérieure à trois mois, renouvelable une fois. Elle peut cependant être prolongée de mois en mois par décision du juge d'instruction ou du tribunal de la jeunesse. Cette décision doit être justifiée par des circonstances graves et exceptionnelles se rattachant aux exigences de sécurité publique ou propres à la personnalité de l'intéressé et qui nécessitent cette mesure.*

(18) *Signalons qu'il sera ouvert un livret d'épargne au bénéficiaire du jeune, sur lequel seront versées une partie des allocations familiales. Elles ne pourront être retirées par le jeune que lorsqu'il aura atteint l'âge de 21 ans.*

(19) *Mais ne pouvant dépasser le moment où le jeune atteint l'âge de vingt ans.*

Question n° 18.956 du 26 mai 2003 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier à M. le ministre délégué à la Famille

### Famille - Divorce - Enfants - Papiers d'identité - Délivrance - Réglementation

M. Pierre Morel-A-L'Huissier attire l'attention de M. le ministre délégué à la Famille sur les droits des parents divorcés. Le père ou la mère n'ayant pas ses enfants à charge et à qui a été reconnue l'autorité parentale conjointe rencontre des difficultés pour emmener ses enfants en voyage à l'étranger. En effet, en cas de conflit entre le père et la mère, la délivrance des pièces nécessaires en préfecture peut s'avérer impossible en l'absence de documents fournis par l'autre partie ayant les enfants à charge à son domicile. Or, même si ces justificatifs de domicile sont fournis pour la délivrance de papiers d'identité pour les enfants, le père ou la mère se heurte, ensuite, à un refus de l'administration qui ne délivre pas de passeport ou ne permet pas le rattachement desdits enfants au passeport de leur parent. Ceci interdit donc à un père ou une mère ayant l'autorité parentale conjointe de quitter le territoire avec ses enfants. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui préciser selon quelles modalités un parent ayant l'autorité parentale conjointe sur ses enfants mais ne les ayant pas à charge peut leur permettre de

quitter le territoire, temporairement, pour un voyage dans le cadre de leurs loisirs.

**Réponse.** - En application des accords de Schengen (14 juin 1985 et 19 juin 1990) un parent peut en toute liberté emmener un enfant loin de son pays d'origine sans qu'il soit procédé à un contrôle de passeport lorsque le pays de destination appartient à l'espace Schengen. Pour les autres cas, en cas de conflit entre le père et la mère, il revient à la partie la plus diligente de saisir le juge aux affaires familiales, seul compétent pour régler les questions qui lui sont soumises dans le cadre de l'autorité parentale en application des dispositions de l'article 373-2-6 du Code civil. En cas d'urgence, le juge aux affaires familiales peut être saisi par voie de référé. C'est dans le cadre du dispositif de l'article 373-2-6 du Code civil que le juge aux affaires familiales peut également ordonner l'inscription sur le passeport des parents de l'interdiction de sortie de l'enfant du territoire français sans l'autorisation des deux parents.

*J.O., 2003, N° 32, A.N. (Q.), 11 août 2003, p. 6.332.*

Question N° 20.754 du 23 juin 2003 de M. Bruno Gilles à M. le ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées

### Handicapés - Allocation d'éducation spéciale - Complément - Conditions d'attribution

M. Bruno Gilles appelle l'attention de M. le ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées sur la réforme de l'allocation d'éducation

spéciale (AES) via les décrets n° 2002-421 et 2002-422 du 29 mars 2002, l'arrêté du 24 avril 2002 et la circulaire n° 2002-290 du 3 mai 2002 qui visaient à ré-

former les conditions d'attribution et le nombre de compléments de l'AES. Un an après son entrée en vigueur, certains effets de cette réforme apparaissent désastreux. En effet, le critère de renonciation au travail de l'un des parents est inapplicable dans le cas des familles monoparentales puisque les charges ne sont plus assurées que par un seul parent. De plus, les familles qui bénéficiaient auparavant de 1.025 euros par mois pour financer une tierce personne, ou pallier les lourdes dépenses engendrées par le handicap, se voient désormais attribuer des aides inférieures à 600 euros si l'un des parents ne renonce pas au travail, ou s'ils n'emploient pas une tierce personne. Désormais, le rôle de tierce personne réalisé par les parents ou la famille proche n'est pas valorisé au même titre que l'emploi rémunéré d'une auxiliaire ou d'une réduction d'activité professionnelle de la part des parents. Il souhaite par conséquent savoir comment le ministre entend mettre un terme aux situations particulièrement délicates engendrées par ce dispositif.

**Réponse.** - La réforme des compléments à l'allocation d'éducation spéciale (AES) intervenue le 1er avril 2002 est progressivement mise en place. Elle a pour objectif de mieux prendre en compte les charges financières ou la perte de revenus induites par le handicap de l'enfant et de garantir une plus grande égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Elle module le montant des prestations accordées afin de l'ajuster au plus près des besoins des familles. La mise en oeuvre de cette réforme a fait l'objet d'un examen attentif au travers de données statistiques transmises par la CNAF. Cette réforme est globalement très positive ; alors qu'à ce jour plus de la moitié des compléments attribués aux parents d'enfant handicapé ont fait l'objet d'une révision, 60 % d'entre eux perçoivent aujourd'hui un complément d'un montant supérieur à celui perçu

auparavant et 35 % un montant équivalent. 5 % d'entre eux perçoivent un montant moindre, ce qui correspond au pourcentage habituellement constaté lors des réexamens des dossiers, en dehors de toute réforme. En ce qui concerne la situation particulière des parents qui bénéficiaient de l'ancien 3<sup>ème</sup> complément, l'architecture de la réforme a été conçue avec un maintien du montant financier du complément, l'actuel 6<sup>ème</sup> complément, dès lors que la lourdeur de la prise en charge et les contraintes qui pèsent sur la famille le justifient. Sur la base des réexamens intervenus au 31 mars 2003, sur les 3.111 familles qui bénéficiaient de l'ex-complément de 3<sup>ème</sup> catégorie, 2.338 bénéficient maintenant du niveau 6 et 551 d'un complément 4 ou 5. Cette diminution peut s'expliquer par la réforme elle-même qui, en introduisant trois compléments supplémentaires, a permis de mieux moduler leur montant en fonction des dépenses engagées par les familles ; elle peut également correspondre à des changements de situation, l'enfant étant maintenant accueilli pour une durée hebdomadaire plus longue, en établissement. Ces résultats ont été récemment présentés aux associations nationales. Afin d'améliorer la qualité des décisions des CDES, des réunions régulières ont été organisées pour l'ensemble de ces commissions. Par ailleurs, les situations individuelles les plus difficiles ont pu faire l'objet d'un réexamen attentif et bienveillant. Enfin, il n'en demeure pas moins vrai que le questionnaire proposé aux familles, lors de la demande de ces compléments d'AES, est particulièrement complexe et a pu être ressenti comme inquisitorial. Il a donc été décidé de proposer un questionnaire simplifié qui sera très prochainement disponible auprès des CAF et des CDES.

*J.O., 2003, N° 32, A.N. (Q.), 11 août 2003, p. 6.415.*

**Question n° 20.456 du 23 juin 2003 de M. André Vallini à M. le ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche**

### **Handicapés - Intégration en milieu scolaire - Perspectives**

M. André Vallini attire l'attention de M. le ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche sur le dispositif d'accueil des enfants handicapés dans les établissements scolaires. La scolarisation en milieu scolaire ordinaire d'enfants et adolescents handicapés s'est développée au cours des dernières années, grâce à de profonds changements de mentalités accompagnés par l'effort des gouvernements successifs. Ainsi, le Gouvernement de Lionel Jospin avait lancé, en 1999, un ambitieux programme interministériel, le «*plan handiscol*». Dans le but d'améliorer l'intégration des jeunes handicapés à l'école, le Gouvernement a annoncé en janvier 2003 la création de 6.000 auxiliaires de vie scolaire. Les associations spécialisées de longue date dans l'accueil des enfants handicapés en milieu scolaire s'interrogent sur l'avenir réservé aux 3.400 personnes déjà qualifiées (emplois-jeunes associatifs et aides-éducateurs) et sur la mise en place du nouveau dispositif, car aucune période de transition ne serait prévue. Il lui demande quelles mesures entend prendre le Gouvernement pour mieux associer le secteur associatif spécialisé dans l'accueil scolaire d'enfants handicapés et pour permettre une mise en oeuvre du nouveau dispositif qui ne génère pas de recul dans les départements déjà bien avancés en la matière.

**Réponse.** - Au cours des dernières années, l'accueil dans les établissements scolaires des élèves présentant des handicaps s'est considérablement développé. Pour certains élèves cette scolarisation a été rendue possible grâce à l'accompagnement par un auxiliaire de vie

scolaire (AVS). L'expérimentation conduite depuis 1999 à l'initiative des associations et des collectivités locales a permis de faire la preuve de l'intérêt des démarches d'accompagnement scolaire des élèves handicapés et d'accroître ainsi le nombre des élèves qui peuvent bénéficier d'une scolarisation en milieu «*ordinaire*». Le recours privilégié au dispositif «*emplois jeunes*» a favorisé la mise en oeuvre de cette expérimentation mais ne pouvait cependant constituer une solution pérenne, compte tenu de la nature même de ces emplois. C'est la raison pour laquelle, répondant à la demande des associations qui souhaitent voir ces emplois financés par des crédits publics, le ministre en charge de l'Éducation nationale a décidé de recruter, à partir de la rentrée 2003, des assistants d'éducation pour assurer les fonctions d'auxiliaires de vie scolaire et porter leur nombre à 6.000. Cette décision permettra progressivement aux assistants d'éducation de prendre le relais des dispositifs antérieurs et d'assurer une unification des services départementaux sur l'ensemble du territoire. Des instructions précisant la répartition des emplois entre les académies ont d'ores et déjà été adressées aux recteurs. Les dotations ont été calculées en fonction du nombre total d'élèves scolarisés dans chaque académie, de manière à couvrir les besoins de façon équitable sur le territoire. Les textes relatifs au dispositif des assistants d'éducation prévoient par ailleurs des dispositions spécifiques aux assistants d'éducation assurant l'aide à l'intégration individualisée des élèves handicapés, en raison de la na-

ture de leurs fonctions. Ces assistants d'éducation sont ainsi recrutés par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, et non par le chef d'établissement, afin d'unifier le dispositif départemental. Ils recevront une formation spécifique d'adaptation à l'emploi. En outre, le niveau de diplôme requis pour les emplois d'assistants d'éducation est le baccalauréat mais, à titre dérogatoire, et s'agissant des seuls emplois d'aide individualisée à l'intégration scolaire, sont dispensées de cette condition les personnes ayant une expérience professionnelle d'une durée de trois années dans les fonctions d'accompagnement de la scolarisation des élèves handicapés, recrutées sur des contrats emplois jeunes. La mise en place progressive des emplois d'assistants d'éducation ne conduit pas à interrompre brutalement les dispositifs existants. Sans doute le dispositif emplois jeunes est-il amené à disparaître mais les contrats en cours peuvent se poursuivre jusqu'à leur terme. Les engagements financiers pris par l'État dans le cadre des contrats de travail (rémunération assurée à hauteur de 80 % du salaire) seront honorés et il n'y a pas lieu de penser qu'il pourrait en être autrement pour les financeurs à titre complémentaire (20 %). Les autorités académiques veilleront à ce qu'il n'y ait aucune rupture de scolarité pour les élèves. Un responsable chargé de la coordination du service départemental sera désigné par l'IA-DSDEN. Afin d'assurer dans les meilleures conditions une transition souple avec les situations précédentes en matière d'accompagnement des élèves handicapés, l'IA-DSDEN constituera un comité de pilotage départemental qui veillera à l'articulation du nouveau dispositif avec ceux précédemment mis en place. Les associations ayant précédemment signé une

convention de partenariat tant que gestionnaires d'un service d'AVS seront associées à ce comité. Dans les mêmes conditions, elles seront associées aux commissions de recrutement des AVS assurant un accompagnement individualisé des élèves handicapés. Elles apporteront également une contribution aux formations qui seront organisées. À partir de la rentrée 2003, va s'ouvrir une phase de transition, d'au moins une année, où l'ensemble des partenaires, inspecteurs d'académie, responsables des services, partenaires financiers divers, et notamment collectivités locales, devront rechercher ensemble et en associant évidemment les personnels, les modalités de passage les plus adaptées d'un dispositif à un autre. Les situations départementales étant toutes différentes, c'est localement que les solutions devront être trouvées, en examinant au cas par cas la situation individuelle des personnels concernés, afin d'assurer à chacun la poursuite de parcours professionnels qualifiants souvent déjà engagés. Cette décision constitue la reconnaissance du travail accompli et permet d'en garantir la continuité. Elle s'inscrit pleinement dans la volonté affirmée du Gouvernement de garantir l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées. L'ensemble des textes relatifs aux assistants d'éducation a été publié au bulletin officiel de l'Éducation nationale n° 25 du 19 juin 2003 et peut également être consulté sur le site du ministère chargé de l'Éducation nationale : [Éducation.gouv.fr](http://www.Education.gouv.fr) (<http://www.Education.gouv.fr>). Des questions-réponses relatives au régime spécifique des AVS sont par ailleurs en ligne sur ce même site (<http://www.Education.gouv.fr/handiscol/assist.htm>).

J.O., 2003, N° 32, A.N. (Q.), 11  
août 2003, p. 6.376.

**Question n° 18.561 du 19 mai 2003 de M. Jean Tibéri à Mme la secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion**

### **Politique sociale - RMI - Réforme**

**M. Jean Tibéri** demande à Mme la secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion si le Gouvernement envisage une réforme d'ampleur du revenu minimum d'insertion dans son contenu et dans son montant.

**Réponse.** - Lors de sa création en 1988, le revenu minimum d'insertion devait représenter une rupture par rapport à la logique traditionnelle de l'assistance en luttant contre la pauvreté tout en entravant le processus d'exclusion et d'isolement des personnes en difficulté. Toutefois, ce dispositif s'est étendu malgré les effets d'une croissance économique qui aurait dû aboutir à une diminution du nombre des allocataires. En fait, dès les premières années de la décennie 1990, le nombre d'allocataires a doublé pour se stabiliser aujourd'hui autour d'un million. Après une progression rapide au tout début de la mise en place du revenu minimum d'insertion, le taux d'accès à l'emploi et à la formation ne s'est pas amélioré de façon significative. Seulement un allocataire sur deux bénéficie aujourd'hui du contrat d'insertion prévu par la loi. De plus, l'amélioration des mécanismes de cumul, dits d'interassement, entre l'allocation et un revenu d'activité, restent trop complexes pour permettre aux allocataires de bénéficier d'une anticipation et d'une sécurité suffisantes. Au total, une trop faible part d'allocataires accède à l'emploi et ceux qui bénéficient du revenu minimum d'insertion depuis plusieurs années demeurent trop nombreux. Cette situation est contraire à l'aspiration de la plus grande majorité d'entre eux. Le retour à l'emploi répond d'abord à la recherche d'une véritable autonomie personnelle ou familiale et à un légitime besoin d'utilité et de dignité sociales. Face aux limites du dispositif actuel, le Premier ministre a souhaité, dans son discours de politique générale en juillet dernier, que chaque bé-

néficaire du RMI puisse se voir proposer un véritable contrat d'insertion. Le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité a présenté le 7 mai un projet de loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA), qui a été examiné par le Sénat en première lecture le 26 mai dernier. La réforme vise, d'une part, à dynamiser le RMI sans remettre en cause son architecture globale - il reste un engagement réciproque entre le bénéficiaire, qui accède à une démarche d'insertion, et la collectivité, qui l'aide à retrouver son autonomie. D'autre part, le RMI reste une prestation de solidarité. Son montant et ses conditions d'attribution sont fixés au niveau national. - L'instruction, la liquidation et le paiement des dossiers individuels continuent de s'appuyer sur l'ensemble des acteurs locaux, communes, services départementaux, associations, caisses d'allocations familiales (CAF), caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). De plus, la réforme vise à porter remède aux insuffisances constatées en matière d'insertion, s'agissant de la gestion de situations individuelles, guidée par un impératif de proximité. C'est pourquoi le département disposera désormais du pilotage intégral du revenu minimum d'insertion. Cette orientation s'inscrit dans un long processus de décentralisation de l'action sociale qui a confié depuis vingt ans aux départements l'aide aux personnes en difficulté. Ce savoir-faire reconnu doit être aujourd'hui fortement valorisé. Le département sera le seul responsable pour décider l'admission, veiller aux conditions de versement de l'allocation et assurer l'insertion. La décentralisation du revenu minimum d'insertion s'inscrit d'autant plus dans cette continuité que l'insertion des allocataires relève déjà de la responsabilité des conseils généraux. Comme tout

transfert de compétence, la décentralisation du revenu minimum d'insertion s'accompagne d'un transfert de ressources aux conseils généraux. Pour renforcer cette gestion de proximité et mobiliser davantage les départements, le projet de loi réforme l'organisation et le fonctionnement du pilotage local de l'insertion en mettant fin à l'enchevêtrement actuel des compétences de l'État et du département. La présidence du comité départemental d'insertion est confiée au président du conseil général, qui en désigne les membres et qui met en oeuvre le programme départemental d'insertion (PDI) arrêté par le conseil général. De même, le président du conseil général désigne les membres et le président des commissions locales d'insertion (CLI). Il fixe également leur nombre et leur découpage territorial. Au-delà de cette modification du pilotage départemental de l'insertion, le projet introduit l'obligation de mieux informer les allocataires sur leurs droits et leurs devoirs. Cette orientation est complétée par une modification du contrat d'insertion lui-même, afin qu'il puisse traduire l'implication effective de l'allocataire et de la collectivité. Le contrat contient désormais des dispositions définissant de façon concrète le projet d'insertion ou le calendrier des démarches correspondantes. De plus, un référent unique pour chaque allocataire est garant de la cohérence du parcours d'insertion et de ses éventuelles réorientations. Cette réforme permettra désormais d'associer à la responsabilité, que confèrera au département un cadre d'action caractérisé par un pilotage unique et global, la mobilisation des acteurs locaux, c'est-à-dire des communes, des services du conseil général, des caisses d'allocations familiales et des caisses de mutualité sociale agricole, de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) ou des associations. La deuxième orientation générale de la réforme a pour but d'encourager le retour ou l'entrée dans l'activité. La réforme propose de mettre en place un dispositif destiné aux allocataires dont la situation le permet, qui puisse constituer une véritable étape vers l'em-

ploi durable. C'est pourquoi le revenu minimum d'insertion est complété par le revenu minimum d'activité (RMA). Par le RMA, l'action publique vise ainsi plus particulièrement les allocataires qui ne peuvent accéder à l'emploi dans les conditions ordinaires du marché du travail et pour lesquels un temps d'adaptation est nécessaire. C'est pourquoi le RMA sera accessible aux allocataires du revenu minimum d'insertion le percevant depuis au moins deux ans. Son champ d'application comprend les employeurs du secteur marchand, à l'exception des particuliers employeurs, et du secteur non marchand, à l'exception des services de l'État et du département. Il associe une allocation forfaitaire de RMI et un complément à la charge de l'employeur. Le revenu minimum d'activité répond ainsi à l'engagement du Président de la République : «*Grâce à l'institution d'un véritable revenu minimum d'activité, toute reprise d'activité s'accompagnera d'une hausse de revenus.*» Dans ce cadre rénové, l'État recentre ses responsabilités en tenant compte à la fois des exigences de la libre administration des collectivités territoriales et de l'égalité de traitement des citoyens, mais en demeurant responsable du suivi des politiques conduites en matière d'allocation et d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité, non seulement pour en évaluer et en restituer les résultats, mais aussi pour faciliter les échanges des bonnes pratiques de terrain. Enfin, la réforme s'inspire aussi des expériences européennes en matière de gestion et d'activation des minima sociaux. Plus globalement, elle s'inscrit dans le cadre des recommandations européennes et de la mise en oeuvre du plan national pour l'emploi (PNAE), et plus particulièrement dans les objectifs retenus par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 2002 dans la perspective du plan national d'action pour l'inclusion (PNAI) que la France a transmis à la Commission européenne en juillet 2003.

J.O., 2003, N° 32, A.N. (Q.), 11 août 2003, p. 6.392.

## Institutions responsables même pour les mineurs délinquants

Cass. (Civ. 2) - 7 mai 2003\*

### Responsabilité des services éducatifs d'accueil privés - Mineur confié dans un cadre pénal - Responsabilité civile de plein droit pour les dommages provoqués par le mineur.

*En cause de : M. Sd. c./ Assoc. Foyer Matter, Compagnie Matmut, CPAM de la Drôme, M. l'Agent judiciaire du Trésor*

Joint les pourvois n° K 01-15.607 et n° D 01-15.923;

Attendu, selon l'arrêt attaqué, que quatre mineurs, dont M. An. et M. Sd., tous placés par décision d'un juge des enfants dans un foyer agréé par l'association Matter, ont, ensemble, au cours d'une fugue, dérobé sur un parking une voiture déclarée volée depuis près de deux mois; que M. An., qui conduisait ce véhicule mis en route par M. Sd., en a perdu le contrôle, provoquant un accident au cours duquel M. Sd. a été blessé; qu'après une expertise médicale ordonnée en référé, la mère de M. Sd. qui, devenu majeur, a poursuivi l'action, a assigné en responsabilité et en réparation la compagnie Matmut, assureur du véhicule impliqué, l'association Foyer Matter (l'association) et son directeur, et l'agent judiciaire du Trésor public représentant l'État, en présence de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de la Drôme; qu'un jugement a admis une exclusion de garantie au profit de la Matmut, a mis hors de cause le directeur de l'association, s'est déclaré incompétent pour statuer sur la responsabilité de l'État, a déclaré l'association responsable des conséquences dommageables de l'accident sur le fondement de l'article 1384, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil en retenant la faute partiellement exonératoire de la victime et a condamné l'association à verser diverses sommes à M. Sd. et à la CPAM;

#### Sur le premier moyen du pourvoi n° K 01-15.607 (sans intérêt) :

Attendu que M. Sd. fait grief à l'arrêt, confirmatif de ce chef, d'avoir exclu la garantie de la Matmut, alors, selon le moyen, que l'utilisation d'une chose déjà volée constitue, non un vol, mais un recel de chose volée, à moins que le propriétaire ne soit revenu en possession de cette chose après le vol; qu'en affirmant, pour déclarer applicables les dispositions de l'article L. 211-1, alinéa 2, du Code des assurances, que M. Sd. avait, en utilisant sans commettre d'effraction un véhicule abandonné sur un parking à la suite d'un vol, commis un second vol et non le délit de recel du chef duquel son compagnon de fugue avait été condamné par le tribunal correctionnel, la cour d'appel a violé les articles 311-1 et 321-1 du Code pénal;

Mais attendu que, par motifs propres et adoptés, l'arrêt relève que le véhicule, volé une première fois à son propriétaire, a été dérobé une seconde fois par les quatre mineurs en fugue alors qu'il était stationné devant une gare, portes non verrouillées, antivol cassé, fils du tableau de bord débranchés, porte avant droite et coffre forcés; qu'il résulte des déclarations des mineurs An. et Sd. qu'ils avaient bien l'intention de voler une voiture et qu'ayant trouvé celle-ci déjà ouverte, ils l'ont prise; que M. Sd., bien qu'en état d'ébriété, avait nécessairement conscience de ce que ce véhicule avait un légitime propriétaire et qu'il s'appropriait une voiture ne lui appartenant pas; qu'il a d'ailleurs

reconnu l'intention de voler; que son attitude déterminante et active dans la soustraction de la voiture l'a rendu auteur d'un second vol, le fait que ce véhicule eût été une première fois volé étant indifférent, et l'élément déterminant du vol étant la volonté de soustraire la chose d'autrui;

Qu'en l'état de ces constatations et énonciations, et alors que toute appropriation de la chose appartenant à autrui contre le gré de son propriétaire ou légitime détenteur caractérise la soustraction frauduleuse constitutive d'un vol, la cour d'appel a, en excluant la garantie de l'assureur du véhicule volé, exactement appliqué les dispositions de l'article L. 211-1, alinéa 2, du Code des assurances;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé;

Mais sur le second moyen du pourvoi n° K 01-15.607, sur le moyen unique du pourvoi n° D 01-15.923, réunis, et sur le moyen relevé d'office après avis donné aux parties en application de l'article 1015 du nouveau Code de procédure civile :

Vu l'article 1384, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil, ensemble l'article 1er de la loi du 5 juillet 1985;

Attendu qu'une association chargée, par décision d'une juridiction des mineurs, d'organiser, de contrôler et de diriger à titre permanent le mode de vie d'un mineur demeure, en application des textes susvisés, responsable de plein droit du fait dommageable commis par ce mineur dès lors qu'aucune décision judiciaire n'a suspendu ou interrompu cette mission éducative;

Attendu que pour renvoyer les parties à mieux se pourvoir, l'arrêt énonce que les demandes d'indemnisation de M. Sd. et les demandes connexes de l'agent judiciaire du Trésor public et de la CPAM ne peuvent être accueillies, dès lors que seuls les tribunaux administratifs sont compétents pour en connaître; qu'en effet, dès lors qu'un mineur est placé au titre de l'ordonnance du 2 novembre 1945 auprès de la Protection judiciaire de la jeunesse, d'une association habilitée ou non ou d'un tiers digne de confiance, seule la responsabilité de l'État peut être engagée du fait des actes dommageables commis par ce mineur;

Qu'en statuant ainsi, tout en constatant que le conducteur impliqué dans l'accident de la circulation, M. An., avait été placé au Foyer Matter par une ordonnance d'un juge des enfants, ce dont il résultait que l'association, ayant reçu et conservé la charge d'organiser, de diriger et de contrôler à titre permanent le mode de vie de ce mineur, devait répondre des conséquences dommageables de ses actes à l'égard du passager victime de l'accident, la cour d'appel a violé, par refus d'application, les textes susvisés;

#### Par ces motifs,

Casse et annule, sauf en ce qu'il a mis hors de cause la Matmut, l'arrêt rendu le 5 juin 2001, entre les parties, par la cour d'appel de Grenoble; remet, en conséquence, quant à ce, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Lyon;

*Siège. : M. Ancel, Prés.;*

*Rapp. : M. Bizot;*

*Min. publ. : M. Joinet;*

*Plaid. : SCP Ancel et Couturier-Heller, SCP Bachellier - Potier de La Varde, SCP Boré, Xavier et Boré, SCP Defrenois et Levis, SCP J-F. Boutet.*

\* Voyez le commentaire de Michel Huyette, p. 4 de ce numéro.

## Finie l'exonération pour absence de faute

C.A.A. Douai - 8 juillet 2003\*

**Dommages causés par les mineurs confiés à l'ASE - Responsabilité de plein droit de l'ASE «même sans faute».**

*En cause de : Département de la Seine-Maritime*

Vu la requête, enregistrée le 18 mai 2001 au greffe de la Cour administrative d'appel de Douai, présentée pour le département de la Seine-Maritime, représenté par le président du Conseil général, domicilié en cette qualité en l'Hôtel du Département à Rouen (76101), par Me Sandrine Gillet, avocat, membre de la SCP Emo Hebert et associés, avocats; le département de la Seine-Maritime demande à la Cour :

- 1° d'annuler le jugement en date du 20 mars 2001 par lequel le tribunal administratif de Rouen l'a déclaré responsable des dommages subis par le jeune L.G. lors de son séjour à l'établissement «Les Hogues»;
- 2° de rejeter la requête de Mme A.G.;
- 3° à titre subsidiaire, de lui accorder recours et garantie contre l'État;
- 4° à titre encore plus subsidiaire, de réduire à de plus justes proportions l'indemnisation;
- 5° de condamner Mme A.G. ou l'État, ou l'un à défaut de l'autre, au paiement d'une indemnité de 8.000 francs au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative;

(...)

### Sur la responsabilité du département :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le jeune F.M. a été confié par le juge des enfants dans le cadre des mesures d'assistance éducative prises sur le fondement de l'article 375 du Code civil aux services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance de la Seine-Maritime; que, placé pendant l'été 1994 alors qu'il était âgé de 12 ans dans l'établissement sanitaire spécialisé «Les Hogues» près de Fécamp, il a infligé de graves sévices sexuels au jeune L.G. qui séjournait également dans cet établissement; que ces faits ont été constatés et réprimés par le juge des enfants près du tribunal de grande instance de Rouen par jugement du 14 janvier 1998; que cette juridiction s'étant déclarée incompétente pour statuer sur l'éventuelle responsabilité du département de la Seine-Maritime, Mme A.G., mère de la victime, a saisi le tribunal administratif de Rouen qui, par jugement en date du 20 mars 2001, a considéré que le département avait commis une faute en n'informant pas l'établissement «Les Hogues» des risques liés à l'accueil du jeune F.M. et a retenu sa responsabilité;

Considérant que la décision par laquelle le juge des enfants confie la garde d'un mineur, en vertu des articles 375 et suivants du Code civil relatifs à l'assistance éducative, aux services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance confère par la même au département la mission de contrôler et d'organiser à titre permanent le mode de vie dudit mineur; que, par suite, à raison des pouvoirs dont le département est investi en tant que gardien du

mineur placé, la responsabilité du département est engagée, en application des principes dont s'inspire l'article 1384, alinéa 1<sup>er</sup> du Code civil, même sans faute, pour les dommages causés aux tiers par ledit mineur;

Considérant que, dès lors que le département de la Seine-Maritime avait la garde du jeune F.M., sa responsabilité est engagée de ce seul fait et sans qu'il puisse se prévaloir des conditions dans lesquelles le jeune F.M. a été pris en charge par l'établissement «Les Hogues» à raison des dommages causés par ce dernier au jeune L.G.; que, par suite, le département de la Seine-Maritime n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rouen a retenu sa responsabilité;

### Sur les conclusions d'appel en garantie du département :

Considérant que, dans le dernier état de ses conclusions, le département de la Seine-Maritime demande à être garanti par l'État et l'établissement sanitaire «Les Hogues»;

Considérant que les conclusions d'appel en garantie dirigées contre l'établissement «Les Hogues», présentées pour la première fois en appel, sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées;

Considérant que, contrairement à ce que soutient l'État, le département de la Seine-Maritime a présenté devant le tribunal administratif de Rouen des conclusions tendant à être garanti par l'État au cas où sa responsabilité serait retenue; que toutefois le département de la Seine-Maritime n'établissant pas davantage en appel qu'en première instance la faute lourde qu'aurait commise l'État dans ses pouvoirs de tutelle sur l'établissement «Les Hogues», il y a lieu de rejeter, en tout état de cause, lesdites conclusions;

### Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que Mme A.G. et l'État qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, soient condamnés à payer au département de la Seine-Maritime la somme qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens;

### Décide :

**Art. 1<sup>er</sup>.** La requête du département de la Seine-Maritime est rejetée.

**Art. 2.** (...)

*Comm. du Gov. : M. Michel;*

*Rapp. : Mme Lemoyne de Forges;*

*Plaid. : Me Sandrine Gillet (SCP Emo Hebert et associés).*

## Les droits procéduraux du surendetté

Cass. (Civ. 1) - 2 octobre 2002

**Procédure civile - Droits de la défense - Principe de la contradiction - Application - Surendettement - Décision rendue au vu du seul dossier en l'état après cassation - Portée.**

- Voyez le commentaire de Michel Huyette, p. 4 de ce numéro.

En application de l'article 16 du nouveau Code de procédure civile, le juge de l'exécution devant faire respecter et respecter lui-même le principe de la contradiction, il ne peut statuer, sur renvoi après cassation, sur le recours des débiteurs contre une décision de la commission de surendettement, au vu du seul dossier transmis en l'état de la première décision cassée.

### Cassation

*Sièg. : M. Lemontey, Prés.;*

*Rapp. : Mme Girard;*

*Min. publ. : Mme Petit;*

*Plaid. : M. Blondel, SCP Célice, Blancpain et Soltner, SCP Peignot et Garreau, Av.*

*BICC, N° 570, 1<sup>er</sup> février 2003, p. 24.*

## Il fallait voir si la vente de l'immeuble n'aurait pas permis le redressement de la situation du débiteur

Cass. (Civ. 1) - 2 octobre 2002

**Protection des consommateurs - Surendettement - Loi du 29 juillet 1998 - Commission de surendettement - Mesures recommandées - Contestation par les parties - Juge de l'exécution - Suspension de l'exigibilité des créances - Condition.**

L'état d'insolvabilité auquel l'article L. 331-7-1 du Code de la consommation subordonne la suspension de l'exigibilité des créances implique que le débiteur ne dispose pas d'un actif saisissable susceptible d'emporter un apurement du passif suffisant pour permettre le redressement de la situation de surendettement par l'application des mesures prévues à l'article L. 331-7 du même Code.

Par suite, prive sa décision de base légale au regard du premier de ces textes la cour d'appel qui, ayant constaté que la débitrice était propriétaire d'un immeuble saisissable, ordonne la suspension de l'exigibilité de ses dettes au motif que la vente aux enchères de ce bien ne peut intervenir que dans le cadre d'une saisie immobilière, sans rechercher si la réalisation de ce bien n'emporterait pas un apurement du passif suffisant pour permettre un redressement de la situation de la débitrice par l'application des mesures prévues par l'article L. 331-7.

### Cassation

*Sièg. : M. Lemontey, Prés.;*

*Rapp. : Mme Verdun;*

*Min. publ. : Mme Petit;*

*Plaid. : SCP Célice, Blancpain et Soltner, SCP Ancel et Couturier-Heller, Av.*

*BICC, N° 569, 15 janvier 2003, p. 25.*

## Il est possible de suspendre les créances des organismes de sécurité sociales et les dettes professionnelles

Cass. (Civ. 1) - 2 octobre 2002

### 1° Protection des consommateurs.

**Surendettement - Loi du 29 juillet 1998 - Commission de surendettement - Mesures recommandées - Contestation par les parties - Juge de l'exécution - Suspension de l'exigibilité des créances - Domaine d'application - Dettes professionnelles.**

### 2° Protection des consommateurs.

**Surendettement - Loi du 29 juillet 1998 - Commission de surendettement - Mesures recommandées - Contestation par les parties - Juge de l'exécution - Suspension de l'exigibilité des créances - Domaine d'application - Créances des organismes de sécurité sociale.**

1° Le caractère professionnel d'une dette n'est pas exclusif de l'application des mesures de traitement prévues par les articles L. 331-7 et L. 331-7-1 du Code de la consommation, dans les limites prévues par l'article L. 333-3 de ce même Code.

2° Il résulte de l'article L. 331-7 du Code de la consommation qu'en cas d'insolvabilité caractérisée du débiteur, le juge du surendettement peut ordonner la suspension de l'exigibilité de toutes créances autres qu'alimentaires et fiscales, et notamment de celles envers les organismes de sécurité sociale, avec les effets qui s'y attachent sur le cours des intérêts.

### Rejet

*Sièg. : M. Lemontey, Prés.;*

*Rapp. : Mme Verdun;*

*Min. publ. : Mme Petit;*

*Plaid. : SCP Parmentier et Didier, Av.*

*BICC, N° 569, 15 janvier 2003, p. 26.*

## Quand le défaut de surveillance n'engage pas la responsabilité

C.E. - 23 juillet 2003 - N° 204.200

**Responsabilité civile - Activité effectuée sans encadrement après que l'élève ait quitté l'établissement scolaire sans avoir disposé d'autorisation de sortie - Blessures - Discernement de l'élève - Défaut de surveillance de la sortie de l'établissement dépourvu de lien de causalité avec l'accident.**

*En cause de : M. Bo.*

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 3 février et 3 juin 1999, présentés pour M. David Bo., demeurant (...); M. Bo. demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy en date du 3 décembre 1998 rejetant sa requête dirigée contre un jugement du tribunal administratif de Nancy en date du 28 novembre 1995 en tant que le tribunal administratif a rejeté la demande, présentée en son nom par ses parents, tendant à ce que l'État soit déclaré responsable des conséquences dommageables de l'accident dont il a été victime le 25 mars 1993 alors qu'il pratiquait l'escalade;

(...)

Considérant, d'une part, que si l'article R. 741-2 du Code de justice administrative dispose que les jugements ou arrêts des tribunaux ou des cours mentionnent les noms des magistrats qui ont rendu la décision, et si l'article R. 741-7 du même Code prévoit que la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience, aucune disposition ne prévoit que ces jugements ou arrêts doivent porter la signature d'autres magistrats que ceux mentionnés à l'article R. 741-7; que, d'autre part, les moyens et prétentions des parties sont analysés sur la minute de la décision attaquée; qu'il ressort de cette minute que la lecture publique de cette décision a été faite le 3 décembre 1998; que, par suite, les moyens tirés de ce que l'arrêt attaqué serait irrégulier doivent être écartés;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, le 25 mars 1993, M. Bo., élève pensionnaire au lycée Claude-Gellée à Epinal, alors âgé de quinze ans, a fait une chute lors d'une activité d'escalade, après avoir quitté l'établissement sans disposer d'une autorisation de sortie, se blessant ainsi grièvement;

Considérant qu'après avoir relevé, d'une part, le discernement dont M. Bo. disposait pour apprécier le risque qu'il prenait en quittant le lycée pour pratiquer l'escalade avec des camarades et sans encadrement et, d'autre part, la faute qu'avait pu commettre le personnel du lycée en n'interdisant pas ou, tout au moins, en ne surveillant pas la sortie de l'élève à une heure non autorisée, la Cour administrative d'appel de Nancy a souverainement estimé, sans contradiction ni dénégation, que ce manquement était dépourvu de lien de causalité avec l'accident; que, par suite, elle a pu, par un arrêt, suffisamment motivé, rejeter sans erreur de droit, la requête présentée devant elle au nom de M. Bo.;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Bo. n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué;

#### **Décide :**

**Art. 1<sup>er</sup>.** La requête de M. Bo. est rejetée.

Art. 2. (...)

*Comm. du Gov. : Mme de Silva;*

*Rapp. : Mme Artaud-Macari*

## **Payer ses dettes pour pouvoir poursuivre les cours dans la même école**

**C.E. - 23 juillet 2003 - N° 258.672**

### **École - Refus d'admission en raison de sommes impayées pour l'année précédente - Disposition prévue par le règlement intérieur du lycée remis lors de l'inscription - Atteinte à une liberté fondamentale (non).**

*En cause de : M. P.*

Vu la requête, enregistrée le 21 juillet 2003 au Secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par M. Y. P., demeurant (...); M. Peyre demande au juge des référés du Conseil d'État d'annuler, en application de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative, la décision en date du 24 juin 2003 de l'agent comptable du lycée français de Tananarive (Madagascar) refusant l'admission de son fils au sein de cet établissement pour l'année scolaire 2003-2004 en raison des sommes impayées au titre des frais scolaires pour l'année scolaire 2002-2003;

il soutient que la décision litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale d'un enfant à être scolarisé; qu'eu égard au tort irréparable qui serait causé à son fils s'il ne pouvait effectuer normalement sa rentrée scolaire de septembre 2003, il est urgent de suspendre la décision contestée;

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative : «*Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale*»;

Considérant que par lettre du 2 juin 2003, l'agent comptable du lycée français de Tananarive a informé M. P., qui conteste le principe des frais de scolarité et avait refusé de payer le solde de ceux qui lui étaient réclamés pour la scolarité 2002-2003 de son fils, qu'à défaut de règlement des sommes dues le 27 juin 2003, l'enfant ne pourra pas être réinscrit à la prochaine rentrée 2003-2004;

Considérant que le principe des frais de scolarité est prévu par les dispositions législatives des articles L. 452-2 (4°) et L. 452-8 du Code de l'éducation relatives à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dont la mission est notamment «*d'assurer, en faveur des enfants de nationalité française résident à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation*»; que par suite le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en exigeant le paiement sous peine de s'exposer à l'application des dispositions prévues en ce cas par le règlement intérieur du lycée, qui lui a été remis lors de l'inscription de l'élève, l'agent comptable du lycée aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à l'une de ses libertés fondamentales visées à l'article L. 521-2 du Code de justice administrative; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter la requête selon la procédure prévue à l'article L. 522-3 du même Code;

#### **Ordonne :**

**Art. 1<sup>er</sup>.** La requête de M. Peyre est rejetée.

**Art. 2.** (...)

## Placement immédiat

de Stéphane Le Gall-Viliker

Stéphane Le Gall-Viliker est réalisateur-documentariste. Sa caméra nous sensibilise sur des questions majeures de société. Son dernier documentaire «*Placement immédiat*», diffusé sur France 3 le 23 septembre dernier, montre les difficultés de prise en charge de jeunes délinquants... victimes très souvent d'une pauvreté socio-économique. Le réalisateur souhaitait s'introduire dans le dernier lieu ouvert présenté comme l'ultime



étape pour la réhabilitation. Le film parvient à établir le délicat équilibre entre la dimension fortement émotionnelle du sujet traité (la prise en charge de jeunes délinquants) et la dimension plus objective de l'examen des rapports du jeune avec les différents adultes de l'institution d'accueil. Ainsi on parvient à la fois à ressentir la pression dans laquelle doit s'effectuer un travail éducatif urgent et à comprendre les rapports de droit et de violence entre les adolescents, leurs parents et les éducateurs. Volontairement, le film a été réalisé dans le CPI de Metz pour effectuer une rupture explicite avec la question «*des banlieues*» de la région parisienne. Les difficultés sociales se retrouvent sur l'ensemble du territoire. Le documentaire est ainsi la vitrine de ce qui se passe ailleurs. Il existe environ 75 CPI en France. Il s'agit d'institutions frontalières de l'urgence qui cherchent à enrayer le cycle de violence et de délinquance du mineur dans une crise exacerbée.

Stéphane Le Gall-Viliker nous soumet des interrogations délicates : Comment penser la mission de l'urgence en France ? Le texte réglementaire a institué un placement temporaire d'urgence. Ainsi, le mineur extrait de la rue et de sa famille défaillante se po-

sitionne dans une relation de confrontation forte en rejetant tout rapport à la loi ou à l'ordre. Ce contexte crée une ambiance singulière difficile à gérer pour les jeunes éducateurs insuffisamment formés nous confie le réalisateur. Ce dernier reconsidère le rapport à l'enfant. Depuis les années 70, l'adulte demeure à l'écoute de l'enfant qui doit construire individuellement son projet de vie explique-t-il. Or, si l'enfant doit rester le principal acteur de sa vie, il est néanmoins nécessaire de lui soumettre des propositions que sa jeunesse lui cache. D'autres facteurs de complexité sont soulignés par le réalisateur, riche de ses enquêtes de terrain. Ainsi, il

nous indique que les CPI sont difficiles à gérer en raison de l'hétérogénéité de leur population. Les juges des enfants placent parfois sans distinction des jeunes dans ces centres provisoires. Ainsi peuvent être réunis des délinquants violeurs, des adolescents victimes devenues bourreaux, des jeunes des services de l'ASE et parfois même, les placements sont de simples substituts de la détention provisoire.

C'est dans un tel contexte, chargé d'un passé lourd et en partie inconnue que le travailleur social a la lourde tâche de trouver une proposition d'orientation au juge.

La protection judiciaire de la jeunesse a soutenu la réalisation de ce film. Stéphane Le Gall-Viliker souligne un éventuel revirement de l'administration dont l'action deviendrait davantage transparente.

Si la jeunesse est un art comme le disait Oscar Wilde alors nous sommes tous ses peintres, avec nos valeurs et nos responsabilités !

**H.O.**

**Production :** France 3 Lorraine Champagne Ardenne, **Co-Production :** Le Miroir, **Ventes :** Le Miroir, 49, rue Charles Fourier, 94400 Vitry-sur-Seine, France, Tél : +33 0)1 53 44 12 62 ; Fax : +33 (0)1 43 43 75 33; Email : production@lemiroir.com. **Format :** Betacam Digital. **Couleur :** **Durée :** 52 mn. **Année de production :** 2002.

## Protection de l'enfance et diversités européennes

Actes du colloque du Derpad Paris 2002

«*Depuis le début de ce colloque, une dimension des problèmes soulevés me semble relever de ce qu'on pourrait appeler la compétence juridique du sujet. Hier, par exemple, j'ai eu l'impression, notamment dans l'intervention de Mme Gersao, qu'une utopie avait fonctionné au Portugal, dont le ressort était de faire comme si on pouvait revenir avec le droit de l'enfant à une espèce d'enfance du droit, c'est-à-dire à un droit en train de se faire, un droit en train de naître, dans le conflit, dans la crise, dans l'aménagement, la négociation de cette crise.*» (Thierry Perlès).

«*Je vais me faire l'avocat du diable : je crois que nous sommes tous d'accord sur l'idée que la prison ne sert à rien sur le plan éducatif - je n'ai pas entendu qui que ce soit dire qu'elle serait une solution globale à la délinquance des mineurs. (...) Et la question qui est posée aux travailleurs sociaux, aux éducateurs, est celle-ci : que pouvez-vous faire pour des publics de mineurs délinquants vis-à-vis desquels vous avez une responsabilité lorsqu'ils sont dans des lieux de détention ?*» (Manuel Palacio).

Des Actes, mais aussi un ouvrage de référence sur la protection de l'enfance. Il apporte, sur l'ensemble des questions soulevées - Droits de l'enfant et responsabilité pénale, Stratégies d'intervention face aux abus sexuels intrafamiliaux, Mineurs, migrations et interculturalité, Éducation et contrainte -, des informations précises et des réflexions en provenance de l'Europe des Lumières, et donc des arguments pour la critique.

ISBN : 2.95219619-1-X; 350 pages - 20 euros; **rens. :** Petite Capitale Editions - 32, rue d'Orsel - 75018 Paris - Tél. : 01.42.23.24.13 - Fax. : 01.42.54.39.84 - E-mail : klikeiti@libertysurf.fr

## Handicap et sexualité

Du 8 au 12 décembre 2003 à Paris

### Objectifs

- Identifier les incidences du handicap sur les processus de développement de la sexualité de l'être humain.
- Repérer son propre positionnement par rapport à la sexualité des résidents et son incidence possible sur les prises en charge.
- Reconnaître les obstacles institutionnels à la prise en compte de la dimension sexuée des besoins des résidents.
- Développer un projet de prise en charge prenant simultanément en compte la sexualité des résidents et les contraintes institutionnelles.

### Méthodes pédagogiques

- Apport de connaissances sous forme d'exposés théoriques suivis de débats.
- Témoignages.
- Mise en commun des pratiques.

### Public concerné

Toute personne confrontée à l'expression de la sexualité en institution.

### Contenu

Approche théorique

- Aspects psychologiques : développement de la sexualité chez l'être humain, les incidences du handicap sur le développement.

- Aspects physiologiques : la sexualité, la procréation, la contraception.

- Aspects juridiques : les textes législatifs, le cadre institutionnel, les usages.

Approche pratique

- Les apports de la sexologie à la pratique professionnelle.

- Le vécu des personnes handicapées, des parents, des professionnels.

- Prise en compte de la sexualité dans le cadre du projet institutionnel.

- Réflexion éthique.

### Intervenants

**Bernadette Soulier**, médecin, sexologue

**José Coti**, directrice foyer Handas

**Hervé Guimaraes**, foyer Handas

**Gilles Renaud**, avocat

Rens. : APF Formation - 19, Bd. Auguste Blanqui - 75013 Paris - Tél. : 01.40.78.69.52 - Fax. : 01.45.65.43.45 - www.apf.asso.fr

## La promotion sociale : un passé riche de promesse

Les 27 et 28 novembre 2003 à Lyon

Qu'est-ce que la promotion sociale a apporté aux acteurs de la formation du social et de la santé, de l'économie sociale et solidaire ?

Quels sont les rapports entre promotion sociale, éducation populaire, formation permanente ? Les enrichissements mutuels, les oublis, les spécificités sont à clarifier.

Qu'est-ce que cette « école de pensée » garde comme pertinence dans le contexte actuel et pour les années à venir ? En quoi peut-elle nous servir à refonder nos convictions ?

Rens. : Le Sémaphore - 20, rue de la Claire - 69337 Lyon Cedex 09 - Tél. : 04.78.83.40.88 - Fax. : 04.78.64.64.29 - E-mail : [essse.ecole@wanadoo.fr](mailto:essse.ecole@wanadoo.fr)

«Au secours, on veut m'aider !»

## Venir en aide aux adolescents en révolte, en rupture, en détresse...

Les 4 et 5 décembre 2003 à Paris

### Jeudi 4 décembre

Ces jeunes qui nous renvoient l'image d'être un mauvais parent..., par **Claude Seron**

Prisons affectives, relation d'emprise et parents maltraités, par **Boris Cyrulnik**

Que faire avec les mineurs qui ne trouvent leur place nulle part ? L'expérience d'un juge des enfants, par **Hervé Hamon**

Conférences (au choix) :

1. La prévention du suicide chez les adolescents, par **Yvonne Dolan**

2. Adolescents à la sexualité très préoccupante : principes d'intervention et vignettes cliniques, par **Jean-Yves Hayez**

3. Les ressources du foyer d'éducation spécialisée au bénéfice du jeune en souffrance, par **Pierre Manil**

Parents découragés face à la répétition des échecs. Comment les guider et les accompagner au rythme du tango : deux pas en avant et un pas en arrière, par **Siegi Hirsch**

15 h 45 : Ateliers (au choix)

1. L'utilisation de l'écrit dans le travail thérapeutique avec les adolescentes ayant subi un traumatisme, par **Yvonne Dolan**

2. «Soyez plus fort que la violence qui est en moi !», par **Henri Madeuf**

3. Le transfert des acquis : un bon placement pour le jeune et ses parents, par **Denis Adam**

4. Eduquer sans punir : le non-renvoi comme outil social et thérapeutique, par **Roland Coenen**

5. L'institution, l'éducateur et le jeune en souffrance, par **Pierre Manil**

### Vendredi 5 décembre

Diaboliser l'adolescent: une fausse croyance bien commode !, par **Jean-Yves Hayez**

Parentification et adultisme : que deviennent à l'adolescence

les enfants chargés de porter les valises de leurs parents ?, par **Boris Cyrulnik**

11h 30 : Ateliers (au choix)

1. Le transfert des acquis : un bon placement pour le jeune et ses parents, par **Denis Adam**

2. Ces ados qui nous découragent de les aider : comment résister ? Quels contre-modèles à la résignation ?, par **Yves Stevens**

3. Peut-on traiter dans leur milieu naturel de vie des jeunes délinquants récidivistes acharnés ?, par **Julian Van Acker**

4. Les Ados Ados : douze clés pour mieux décoder les adolescents adoptés, par **Johanne Lemieux**

5. Les processus de pensée de l'enfant violent et leur abord thérapeutique, par **Catherine Rigaux**

Séance plénière

Le psy et l'ado en souffrance : une rencontre impossible ?, par **Xavier Pommereau**

Conférences (au choix)

1. La drogue au carrefours de trois générations. Schémas et chaos, par **Gianni Cambiaso**

2. Mineurs en prison : de l'intention éducative de l'ordonnance de 1945 à «L'école du Vice» que décrivent les mineurs incarcérés, par **Edouard Zambeaux**

Séance plénière

L'aide aux jeunes présentant des comportements violents, par **Patrice Huerre**

Séance plénière

Parler des adolescents autrement : les bienfaits de l'adolescence, par **Michel Fize**

Rens. : Association Parole d'Enfants - 57, rue d'Amsterdam - 75008 Paris - Tél. : 0032 (0)4 223 10 99 - Fax. : 0032 (0)4 223 15 56 - Tél. Vert : 0800.90.18.97 - E-mail : [parole@swing.be](mailto:parole@swing.be)