

Publication UNICEF France
Audition de la France 2009

Application de la Convention relative aux droits de l'enfant en France

UNE ANALYSE DE L'UNICEF
FRANCE PRÉALABLE A L'AUDITION
DE LA FRANCE DEVANT LE COMITÉ
DES DROITS DE L'ENFANT
DES NATIONS UNIES



avant-propos



— Ce document a été réalisé à l'occasion de la remise des 3^e et 4^e rapports périodiques de la France auprès du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, à Genève.

Il a été élaboré à partir d'une base documentaire élargie dont les principales sources sont listées à la fin du présent rapport.

Il tend à recenser les avancées réalisées par la France sur la Convention relative aux droits de l'enfant depuis sa dernière audition à Genève, en juin 2004. Parallèlement, il tente de mettre en évidence les sujets posant problème et les tendances récentes, pour une meilleure application de la Convention.

Ce rapport s'organise autour du plan réglementaire suggéré.

— **Ce rapport est soutenu par l'UNASEA (Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes).**

Cette fédération fondée en 1948 est reconnue d'utilité publique et représente 120 associations, qui gèrent et développent 1 100 établissements et services par près de 8 000 bénévoles et 28 000 professionnels. Ils accueillent plus de 250 000 enfants, adolescents et adultes en difficulté en France.

sommaire

Le droit à l'enfance **7**

Un meilleur suivi législatif pour faire progresser l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant **9**

- Pour une politique plus homogène et coordonnée
- Lever le blocage politique

Enfant, jusqu'à quel âge ? Une avancée et des préoccupations croissantes **11**

- Lutter contre les mariages forcés : l'âge légal du mariage dorénavant identique pour les deux sexes
- Majorité pénale et âge de la responsabilité pénale : clarifier la situation et rester vigilants aux risques de dérives vers le répressif au détriment de l'éducatif

Des avancées à confirmer au nom de l'intérêt de l'enfant et de la non-discrimination **15**

- Plusieurs nouveautés porteuses de changements
- Remédier dans l'intérêt de l'enfant aux conflits parentaux lors de séparations très conflictuelles
- Revoir les conditions d'attribution des prestations familiales pour les enfants étrangers
- Mieux protéger les mineurs isolés étrangers et leur permettre de suivre une formation en apprentissage ou en alternance
- Combattre la pauvreté des enfants en France

Pour le respect des libertés et des droits civils **21**

- Le droit de connaître ses origines
- Le châtime corporel comme « moyen éducatif » : une dissonance avec la CIDE
- Médias, nouvelles technologies, violence et pornographie : attention, danger !

Désir d'enfant, enfants en danger ou en risque de danger **25**

- L'adoption : des procédures améliorées mais encore perfectibles
- Protection de l'enfance : plus de 270 000 enfants protégés en 2006 et un total de 450 000 enfants aidés dans le cadre de l'ASE
- Négligences, violences et maltraitance : la prévention pour éviter l'engrenage
- Préserver le quotidien des familles et des enfants
- La formation des professionnels de l'enfance : une véritable exigence
- Plusieurs centaines de disparitions inquiétantes de mineurs chaque année : des dispositifs d'alerte qui se mettent en place

sommaire

Santé et bien-être de l'enfant : bien des points non résolus **35**

- La prévention périnatale pour bien accueillir l'enfant
- L'assouplissement du congé maternité
- 2,4 millions d'enfants de moins de 3 ans et un manque crucial de lieux d'accueil, source de difficultés pour les parents, notamment les plus démunis
- La santé des 2-12 ans : des insuffisances importantes en matière de surveillance régulière, d'adaptation de moyens, d'effectifs professionnels
- L'insuffisance de moyens pour la médecine scolaire préventive et curative
- Les préadolescents et adolescents : les oubliés de la politique française de l'enfance
- Mutilations sexuelles : faire appliquer la loi
- Cantine et nutrition : un problème de santé publique

L'accès à l'éducation : des espaces de progrès **43**

- La mixité sociale en question
- L'absentéisme : un phénomène préoccupant
- Laïcité : l'impact de la loi du 15 mars 2004
- L'accueil des enfants handicapés : le règlement d'un problème douloureux pris en compte par la loi du 11 février 2005
- La violence : un défi grandissant pour l'école

Situations d'urgence, enfants exploités, enfants en conflit avec la loi : comment faire évoluer efficacement les mesures actuelles ? **49**

- Mineurs étrangers : le non-respect de la Convention relative aux droits de l'enfant
- Protéger les mineurs de l'exploitation sexuelle et de la prostitution
- La justice des mineurs : des orientations récentes qui risquent de poser problème
- Les mineurs victimes et la justice
- Une justice exsangue, celle des mineurs en particulier
- Les conditions de visite des enfants à leurs parents détenus

Conclusion **54**

Remerciements **55**

Annexes **56**

Tribune de l'UNICEF France : « Récidive : ne pas faire reculer les droits de l'enfant » - 4 juillet 2007

Tribune de l'UNICEF France : « Rendons justice aux mineurs » - 15 avril 2008

Appel de l'UNICEF France pour un statut plus protecteur des mineurs isolés étrangers - 3 juillet 2008

Audition de l'UNICEF France par la Commission Varinard - 18 septembre 2008

Premières réactions de l'UNICEF France – Remise des conclusions de la Commission Varinard – 3 décembre 2008

Liste des documents ressources et principales références **66**

Liste des acronymes et sigles **67**



Le droit à l'enfance

« Les enfants qui vivent sur notre sol, qu'ils soient français ou étrangers, ne sont à l'évidence pas particulièrement malheureux. Chacun le sait : ils bénéficient même d'un régime de protection, d'un système scolaire, d'une couverture sociale, parmi les plus performants du monde. Oui, mais... nous savons tous que trop d'enfants passent à travers les mailles du filet et que le système en vient parfois à broyer les plus vulnérables » écrivait **Claire Brisset**, Défenseure des enfants jusqu'en 2006.

Pour ces enfants « vulnérables », il conviendrait d'aller plus loin dans l'application totale de la Convention relative aux droits de l'enfant. Pourtant, quelle que soit la qualité de sa législation et de ses pratiques, la France manque encore d'initiative en la matière. Tous les cinq ans, chaque État signataire de la Convention doit présenter au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, à Genève, un rapport démontrant comment il respecte la Convention mais aussi comment les précédentes recommandations du Comité ont été prises en compte. Or, selon Claire Brisset, la France « n'a soumis en quatorze ans que deux rapports, et non trois, le dernier l'ayant été en juin 2004, avec quatre ans de retard ! »

Dans le même temps, les gouvernements successifs n'ont pas toujours respecté les dispositions de l'article 76 de la loi du 27 janvier 1993 qui prévoit la remise à l'Assemblée nationale d'un rapport annuel sur la politique de mise en œuvre des droits de l'enfant. Certes, depuis 2000, la Défenseure des enfants remet son propre rapport annuel au Président de la République. Pour autant, le gouvernement n'est pas dispensé de son obligation... Le Comité des droits de l'enfant qui avait émis le souhait de recevoir un exemplaire du rapport annuel du gouvernement français n'a ainsi rien reçu.

Face à ces négligences, il a été demandé à la France de soumettre un nouveau rapport dès septembre 2007 et de respecter ensuite le rythme d'un rapport tous les cinq ans, comme le veut la Convention. Reste que les observations du Comité de Genève à la France n'ont été que très tardivement publiées en France sur un seul site officiel et, en cette fin d'année, la France n'avait toujours pas répondu aux dernières observations du Comité des experts de l'ONU.

Certes, un certain nombre de progrès ont été entérinés depuis l'audition française en juin 2004 :

- un âge légal du mariage désormais identique pour les deux sexes,
- l'application directe de la Convention par les tribunaux de l'ordre judiciaire, enfin reconnue par la Cour de Cassation depuis 2005,
- la possibilité donnée à l'enfant d'être entendu, à sa demande, dans toute procédure judiciaire le concernant,
- la volonté de mettre fin à certaines discriminations,
- la modernisation du cadre législatif de l'accouchement sous X,
- l'accueil élargi des enfants handicapés à l'école.

Mais de nombreux problèmes soulevés appellent encore des réponses :

- les mineurs en danger, victimes de maltraitance,
- l'exploitation sexuelle des mineurs,
- l'insuffisance des moyens de la médecine scolaire,
- l'échec scolaire,
- le mal-être des adolescents,
- les conditions de vie précaires, voire de pauvreté d'un à deux millions d'enfants,
- l'insuffisance des moyens financiers donnés au système judiciaire,
- le recours excessif aux mesures privatives de liberté, par défaut de structures alternatives à l'incarcération des mineurs,
- l'insuffisante information sur la Convention relative aux droits de l'enfant.

Trop de tragédies subsistent faute de volonté politique suffisante. Pourtant, la promotion des droits de l'enfant constitue un investissement décisif pour la société, pour ces mineurs d'aujourd'hui qui seront les parents de demain. Préservons leur droit à l'enfance.



Un meilleur suivi législatif pour faire progresser l'application de la Convention

POUR UNE POLITIQUE PLUS HOMOGENE ET COORDONNEE

En juin 2004, le Comité des droits de l'enfant avait relevé que plusieurs de ses recommandations de 1994 n'étaient toujours pas suivies d'effets. Sur la liste : les efforts à mettre en œuvre par le gouvernement pour s'assurer du suivi de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Alors que l'application des droits de l'enfant relève de plusieurs ministères, que les textes concernant l'enfant sont disséminés dans différents codes et, à défaut du vote d'un véritable texte fédérateur des droits de l'enfant, l'une des solutions pour garantir ce suivi consisterait à créer des **délégations parlementaires aux droits de l'enfant** : l'une à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat. Elles seraient chargées d'examiner l'ensemble des textes votés par l'Assemblée nationale et le Sénat, seraient attentives au respect des droits de l'enfant dans toute proposition de texte les concernant et à leur application, et veilleraient à une meilleure coordination législative et réglementaire, évitant les télescopages, les redondances, si ce n'est les contradictions.

Puisqu'il existe déjà une délégation aux Droits des femmes, une délégation à l'Union européenne, une délégation à l'Aménagement du territoire, ou encore une délégation au Renseignement, l'idée n'a rien de révolutionnaire.

LEVER LE BLOCAGE POLITIQUE

Une proposition de loi visant à créer une délégation parlementaire aux droits des enfants dans chacune des deux assemblées a été adoptée à l'Assemblée nationale, à l'unanimité, en février 2003. Malheureusement, le Sénat a refusé de se prononcer et, plus récemment, à l'occasion du débat du projet de loi portant réforme de la protection de l'enfance, la Commission sociale du Sénat n'a pas souhaité examiner cette disposition.

À l'heure actuelle, ce projet n'est pas à l'ordre du jour et le risque d'enlisement est réel. Dans ces conditions, comment faire en sorte que ce début d'avancée ne reste pas sans suite, alors qu'il constitue le point d'appui d'une véritable coordination de la politique des droits de l'enfant en France et un engagement politique fort et national pour l'application des droits de l'enfant.

L'UNICEF France entend poursuivre avec détermination les démarches engagées depuis cinq ans pour aboutir à la création d'une délégation aux droits de l'enfant dans chacune des assemblées.



Enfant, jusqu'à quel âge? Une avancée et des préoccupations croissantes

LUTTER CONTRE LES MARIAGES FORCÉS : L'ÂGE LÉGAL DU MARIAGE DORÉNAVANT IDENTIQUE POUR LES DEUX SEXES

En France, la majorité civile est fixée à dix-huit ans. Mais parallèlement, et ce jusqu'en 2006, l'âge légal du mariage variait entre hommes et femmes : dix-huit ans pour les premiers, quinze ans pour les secondes. Un décalage qui ouvrait le champ aux mariages forcés.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies avait mis en évidence cette inégalité, source de désastres pour certaines jeunes femmes. En mars 2005, Claire Brisset, alors Défenseure des enfants, était intervenue dans le même sens, avec le Médiateur de la République, en proposant de modifier le code civil.

Cette disposition a été retenue dans la loi du 4 avril 2006 : l'âge minimal du mariage a été porté à 18 ans pour les femmes.

MAJORITÉ PÉNALE ET ÂGE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE : CLARIFIER LA SITUATION ET RESTER VIGILANTS AUX RISQUES DE DÉRIVES VERS LE RÉPRESSIF AU DÉTRIMENT DE L'ÉDUCATIF

Se reporter également, page 51 à « La justice des mineurs : des orientations récentes qui risquent de poser problème ».

L'âge à partir duquel un jeune délinquant relève du droit pénal ordinaire est fixé, depuis 1945, à 18 ans. Cette majorité pénale coïncide depuis 1974 avec la majorité civile.

L'Ordonnance de 1945, remaniée à diverses reprises, a créé des magistrats spécialisés (juges des enfants) et des juridictions spécialisées (Tribunaux pour enfants, Cour d'assises des mineurs) et édicté le principe selon lequel les mesures éducatives devaient être la règle, et la sanction pénale, l'exception.

L'âge de référence est celui du délinquant au moment de la commission de l'infraction. Aucune sanction pénale ne peut être prononcée avant l'âge de 13 ans, et, au-delà de cet âge est instaurée une « excuse atténuante de minorité », en vertu de laquelle les peines prononçables sont celles diminuées de moitié encourues par un adulte pour les mêmes faits.

À la différence d'autres législations, la loi française ne fixe pas d'âge au-dessous duquel la responsabilité pénale d'un mineur ne peut être recherchée. Elle fait seulement référence à la « notion de discernement », en laissant le soin à chaque juridiction de déterminer au cas par cas cette capacité de discernement et de juger si la responsabilité pénale peut être – ou non – reconnue.

Ainsi s'établit une distinction entre responsabilité pénale et sanction éducative, en fonction d'un « âge de raison » qui oscille autour de 7 - 8 ans au-dessous duquel un mineur n'est pas justiciable d'une juridiction pénale¹.

En dépit des recommandations du Comité des droits de l'enfant de Genève invitant la France à fixer de façon précise le seuil de la responsabilité pénale des mineurs, aucune disposition légale n'a été introduite dans la législation.

¹ **Un arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation de 1984 a retenu qu'en énonçant qu'un enfant de 9 ans avait volontairement allumé un incendie qui avait causé des destructions, la juridiction spécialisée avait justifié sa décision de le déclarer coupable du crime d'incendie volontaire.**

L'UNICEF France qui a émis des réserves dès l'annonce du « projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs », exprime ses plus vives inquiétudes sur les conséquences fâcheuses qui résulteront de son application quant à l'augmentation prévisible du nombre de condamnations à une peine privative de liberté pour les mineurs de 16 à 18 ans.

L'UNICEF France est d'ores et déjà particulièrement vigilant quant au projet de refonte de l'Ordonnance de 1945 et a entrepris de contribuer au débat national² en suscitant les points de vue de différents experts et en apportant ses propositions à la Commission mise en place en avril 2008 par la Garde des Sceaux³.

À l'heure où nous finalisons la rédaction de ce rapport, André Varinard, Président de cette Commission, vient de présenter ses conclusions⁴ vis à vis desquelles l'UNICEF France a de nouveau exprimé de profondes inquiétudes⁵.

Une tendance récente, concrétisée par les lois Perben I et Perben II de 2002 et 2004, a renforcé, au sein de l'Ordonnance de 1945, l'aspect pénal au détriment de l'aspect éducatif, et la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a durci les sanctions à l'encontre des mineurs.

Cette tendance répressive s'est trouvée plus récemment affirmée avec la promulgation, le 26 juillet 2007, d'une loi visant le régime de la récidive des mineurs de 16 à 18 ans : l'excuse atténuante de minorité (qui jusqu'alors était de droit et ne pouvait être écartée que par une décision motivée ne sera désormais plus accordée qu'en vertu d'une décision spécialement motivée), ce qui revient à inverser la règle existante et à rendre désormais plus contraignant et plus exceptionnel, pour les mineurs de la tranche d'âge concernée, le bénéfice de l'obtention du droit à l'excuse atténuante de minorité. Ceci constitue un recul de notre législation en ce domaine, l'abandon partiel du principe de la prééminence de « l'éducatif sur le répressif », et un manquement au respect de l'esprit de la Convention.

On peut certes penser que les magistrats ne feront qu'une application très modérée de la nouvelle législation.

Le projet de refonte de l'Ordonnance de 1945 risque d'accentuer la tendance répressive relevée ces dernières années lors de l'adoption de différents textes législatifs concernant les mineurs.

² Cf. en annexe la tribune « Rendons justice aux mineurs » publiée dans le journal *Le Monde* le 15 avril 2008, page 45.

³ Cf. en annexe le texte de l'audition de l'UNICEF France auprès de la Commission Varinard le 18 septembre 2008.

⁴ Commission de propositions de réforme de l'Ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants « Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions pour adapter la justice des mineurs ».

⁵ Cf. en annexe le Communiqué de presse « Réforme de l'Ordonnance de 1945 – Remise des recommandations de la Commission Varinard à la Garde des Sceaux – Premières réactions de l'UNICEF France ».





Des avancées à confirmer au nom de l'intérêt de l'enfant et de la non-discrimination

PLUSIEURS NOUVEAUTÉS PORTEUSES DE CHANGEMENTS

La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance a officiellement introduit la notion d'**intérêt de l'enfant** dans les dispositions relatives aux décisions de justice : désormais, le juge des enfants est expressément tenu de prendre en considération l'intérêt de l'enfant en matière d'assistance éducative.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance affirme quant à elle que « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

En vertu de cette loi, le nouvel article 388-1 du Code civil affirme désormais le droit de l'enfant – capable de discernement – d'**être entendu par un juge civil** quand il le demande, sachant que tout enfant doit être informé de son droit à être entendu. Jusqu'à présent, un juge pouvait refuser la requête d'audition. De plus, l'enfant peut aussi choisir de ne rien dire.

Fort de ces changements, la France est enfin en conformité avec l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « *Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale* ».

Une **Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité**, la HALDE, a été créée (loi parue au Journal officiel du 31 décembre 2004). La HALDE est « une autorité administrative indépendante, compétente en matière de discrimination, directe ou indirecte, en raison du sexe, du handicap, de l'âge, de la santé, de la religion, de l'orientation sexuelle, des opinions, de l'apparence à l'encontre de toute personne ». Elle a enregistré 1 410 réclamations en 2005, plus de 4 000 en 2006.

Par ailleurs, il est nécessaire de noter l'Ordonnance du 4 juillet 2005 qui a réformé **le droit de la filiation**. Cette ordonnance a enfin supprimé la distinction faite entre la notion de filiation

légitime et celle de filiation naturelle à la suite de la consécration par le législateur (dans la loi du 4 mars 2002 modifiée relative au nom de famille), du principe de l'égalité entre tous les enfants.

En complément du dispositif de dévolution du nom de famille, le principe de l'unité du nom de la fratrie, quelles que soient les conditions d'établissement de la filiation, est affirmé.

Autre point positif de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : la suppression de la condition de nationalité qui subordonnait l'obtention de la carte Famille nombreuse (cf. encadré). Cette carte devient accessible à tous les ressortissants étrangers résidant en France, quelle que soit leur nationalité.

Enfin, le partage des allocations familiales entre parents, en cas de résidence alternée, est maintenant admis par cette instance, ce qui représente un progrès réel pour la parité éducative.

UNE DISCRIMINATION DATANT DE 1924

Dès sa création, la HALDE avait pointé du doigt les conditions d'obtention de la carte Famille nombreuse.

Cette carte donnant droit à certaines réductions était en effet réservée aux citoyens français et aux ressortissants européens ou des anciennes colonies ou protectorats français, au titre de l'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 sur les réductions sur les titres de transports.

Alors que le Premier ministre Dominique de Villepin s'était engagé à faire modifier la disposition, la loi de finances pour 2007 n'avait apporté aucune modification.

L'ouverture s'est concrétisée avec l'article 39 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui stipule que « *l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 ayant pour objet la réalisation d'économies, la création de nouvelles ressources fiscales et diverses mesures d'ordre financier est abrogé* ».

REMÉDIER, DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT, AUX CONFLITS PARENTAUX LORS DE SÉPARATIONS TRÈS CONFLICTUELLES

L'émergence ces dernières années des conflits intra-familiaux particulièrement aigus, notamment à l'occasion de séparations conjugales très conflictuelles, impliquant des enfants qui sont témoins, et souvent objets de pression de la part de leurs parents, conduit à prendre, dans les cas les plus extrêmes, des mesures judiciaires de protection.

Les préjudices subis par ces enfants nécessitent de réagir par la mise en œuvre d'actions de prévention auprès des parents en vue de les sensibiliser aux effets préjudiciables sur leur enfant et de les accompagner vers un apaisement.

Toutes les initiatives visant à promouvoir les actions de médiation familiale en tant que gestion non-violente des conflits intra-familiaux devraient être encouragées⁶. Elles sont un outil essentiel au service des familles en vue de préserver ou de restaurer les liens familiaux.

REVOIR LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES PRESTATIONS FAMILIALES POUR LES ENFANTS ÉTRANGERS

La question du droit aux prestations familiales pour les parents étrangers en situation régulière, et dont les enfants ne sont pas arrivés sur le territoire par la voie du regroupement familial, n'est toujours pas réglée.

Comme le souligne Dominique Versini, Défenseure des enfants, dans son rapport 2006, « la Cour de Cassation, réunie en assemblée plénière en avril 2004, avait pourtant considéré que les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales ».

⁶ Cf. « Les enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles », rapport 2008 du Défenseur des enfants.

Un projet de décret avait été présenté au conseil d'administration de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales en mars 2005, qui avait donné un avis favorable à l'ouverture du bénéfice des prestations aux enfants titulaires d'un document de circulation pour étranger mineur (DCEM). Cette avancée ne s'est pas concrétisée, bien au contraire ».

La loi de financement de la sécurité sociale de 2006 n'a pas suivi cette voie et a subordonné le versement des allocations familiales à l'entrée et au séjour de l'enfant sur le territoire national, exclusivement par la voie du regroupement familial.

MIEUX PROTÉGER LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS ET LEUR PERMETTRE DE SUIVRE UNE FORMATION EN APPRENTISSAGE OU EN ALTERNANCE

MINEURS PROVISOIREMENT OU DURABLEMENT PRIVÉS DE LA PROTECTION D'UN ADULTE

Actuellement, plus de 3 600 mineurs isolés étrangers seraient suivis et pris en charge par les services sociaux (Conférence régionale sur « Les migrations des mineurs non-accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant » organisée par le Conseil de l'Europe en Espagne en octobre 2005). On estime aujourd'hui à 40 000 le nombre d'enfants livrés à eux-mêmes en France, enfant exilés, enfants mandatés par leurs familles, enfants exploités, fugueurs, errants...

Un chiffre en nette augmentation, provoqué par les flux migratoires venant des pays de l'Est et notamment des minorités tziganes roumaines. 3 000 mineurs étrangers arriveraient dans l'hexagone chaque année.

Ces dernières années, la question identitaire est revenue occuper le devant de la scène européenne avec, en toile de fond, une peur accrue de l'étranger, de celui qui est différent ou qui ne renvoie pas une image socialement acceptable. La France n'est

Afin de conforter leur protection, de prendre en compte leur situation particulière et d'apporter des réponses adaptées à leur situation, il importe de donner un statut aux mineurs isolés étrangers définissant les règles de leur prise en charge (État, Département)⁷.

Il convient de travailler à partir d'un projet individualisé, notamment portant sur la formation professionnelle, susceptible de favoriser leur insertion en France, ou de préparer au mieux un retour vers leur pays d'origine, lorsque c'est possible.

pas épargnée par ce revirement, au nom duquel le respect de l'intérêt de l'enfant est parfois ignoré.

Qu'ils soient mineurs clandestins arrivés seuls sur le territoire ou enfants de sans-papiers, ces jeunes n'ont pas à souffrir des clivages institutionnels, politiques ou idéologiques. Le statut d'enfant migrant, isolé ou non, ne saurait justifier en aucun cas la mise à l'écart des droits fondamentaux, dont la non-discrimination, l'acceptation de situations contraires au respect de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Claire Brisset comme Dominique Versini, tour à tour Défenseuses des enfants, ont noté la montée en puissance des plaintes concernant la situation dramatique des mineurs étrangers présents sur le territoire français, qu'ils soient isolés ou en famille, jusqu'à constituer le deuxième motif de réclamations en 2005, 2006 et 2007.

Un exemple parmi d'autres : alors qu'elle affirme prendre en compte « l'intérêt de l'enfant, ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs » (loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance), la France, en refusant aux enfants étrangers en situation irrégulière l'accès à la sécurité sociale, nie leur droit de jouir du meilleur état de santé possible et, compte tenu des moyens financiers des familles concernées, de bénéficier des services médicaux qui leur sont nécessaires.

LA GUYANE, UN CAS À PART

La Guyane est dans une situation particulière car ce département cumule par sa situation géographique, la modicité de ses ressources locales et une immigration mal maîtrisée, un grand nombre de difficultés.

En effet, selon le rapport 2006 de la Défenseure des enfants, plus de 400 mineurs isolés (dont la moitié entre 10 et 15 ans), originaires du Brésil, d'Haïti, du Guyana ou du Surinam, vivaient dans des bidonvilles autour de Cayenne dans une extrême précarité, pour la plupart migrants et privés d'école.

80% ne suivraient aucune scolarité, un sur cinq serait victime de maltraitance, un sur trois signalé pour des actes de délinquance et près d'une jeune fille sur cinq confrontée à une grossesse précoce. Une situation dramatique, dans ce département où l'accès aux soins et à l'école s'avère déjà problématique pour de nombreux enfants de nationalité française.

Les mineurs étrangers arrivés sur le sol français sans protection d'un adulte nécessitent **une protection des pouvoirs publics** considérant qu'ils sont particulièrement vulnérables et donc en danger. À cet égard, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance marque un progrès significatif en incluant dans ce champ tous les enfants privés temporairement ou durablement de la protection d'un adulte. Il s'agit, à présent, de mettre en application cette disposition.

⁷ Cf. en annexe le texte de l'appel lancé le 3 juillet 2008 à l'initiative de l'UNICEF France pour un statut réellement protecteur des mineurs étrangers isolés en Europe.

Pour ceux qui ont été confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), ils peuvent accéder, à partir de 16 ans, aux formations en apprentissage ou en alternance et donc, potentiellement, au marché de l'emploi. Mais ceux qui n'ont pas été confiés à l'ASE et qui sont dépourvus de titre de séjour ne le peuvent pas. Il s'agit là d'une réelle discrimination, porte ouverte à la délinquance, aux trafics, à la prostitution et aux phénomènes d'errance.

Il serait alors plus aisé de travailler autour d'un projet, notamment de formation professionnelle, susceptible de préparer un retour vers leur pays d'origine, lorsque c'est possible. Pour l'heure, si la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance prend en compte la protection et la prise en charge de ces mineurs isolés étrangers, elle ne définit pas un statut conforme à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux lois relatives à la protection de l'enfance.

COMBATTRE LA PAUVRETÉ DES ENFANTS EN FRANCE

Selon les critères nationaux (Insee - avril 2003, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale - janvier 2004), un million d'enfants vit sous le seuil de pauvreté (le seuil de pauvreté retenu ici est égal à 50% du niveau de vie médian – le revenu médian partagé exactement en deux la population : la moitié de la population disposant d'un revenu plus élevé que le revenu médian, l'autre moitié d'un revenu moins élevé). Ils seraient deux millions en France, si l'on se réfère aux critères européens (60% du niveau de vie médian). La proportion d'enfants concernés en France pour les enfants est plus élevée que celle des adultes. Ce taux de pauvreté est également plus marqué dans les familles en situation de précarité économique en raison de leur statut (par exemple, dans les familles isolées, familles immigrées).

Ainsi, selon le CERC (Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale), « *parmi le million d'enfants pauvres, un sur quatre est issu de l'immigration (hors Union européenne).*

Le taux de pauvreté de ces enfants de familles immigrées est sensiblement plus élevé que dans les autres familles. Ce résultat n'est pas dû uniquement au fait que les parents sont souvent moins qualifiés et que les familles sont souvent plus nombreuses. Ce sur-risque de pauvreté traduit aussi des phénomènes liés à la discrimination sur le marché du travail : comment expliquer autrement, par exemple, que le risque de pauvreté soit six fois plus élevé pour les familles dont le chef de famille a une formation de niveau Baccalauréat mais est immigré hors Union européenne, que s'il est ressortissant français ou d'un pays de l'Union ? ».

Une pauvreté qui va souvent de pair avec un logement insalubre, voire précaire, si ce n'est inexistant. Les services d'hébergement et de distribution de repas chauds accueillent de plus en plus d'adultes accompagnés de jeunes de moins de 18 ans. En terme de droit au logement, la pauvreté des familles est à l'évidence devenue discriminatoire. Et le phénomène n'a cessé de s'amplifier ces dernières années.

En réponse, la toute récente loi du 5 mars 2007, dite loi DALO, institue officiellement le Droit Au Logement Opposable, prévoit de nouvelles mesures en faveur de la cohésion sociale et adopte le principe de « *non remise à la rue* ». « *Nous devons offrir un toit à chacun. Avec la loi du 5 mars 2007, le droit au logement va enfin pouvoir trouver la garantie de son exercice* », a déclaré Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, lors de l'installation du Comité de suivi de la loi.

Une pauvreté récurrente et persistante freine le potentiel d'évolution des enfants, compromet leurs capacités à se structurer et limite par là même leurs chances d'intégration sociale et de réussite personnelle.

Cependant, l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants reste discret concernant l'agenda politique. Le rapport rendu en avril 2005 par la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, présidée par Martin Hirsch, proposait pourtant *15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants* (Au possible nous sommes tenus, La nouvelle équation sociale).

L'UNICEF France soutient que l'ensemble des besoins fondamentaux des enfants vivant en France doit être satisfait.

Tout enfant a le droit de grandir dans un logement décent, d'être nourri convenablement, d'être soigné et suivi médicalement. À ce titre, les parents en difficulté doivent être soutenus et accompagnés pour éviter la dégradation des situations au détriment de l'enfant.

Dans le cadre de son plaidoyer en faveur de la sauvegarde des droits de l'enfant et de la non-discrimination dans les pays industrialisés, l'UNICEF France s'emploiera à intervenir auprès des pouvoirs publics sur ces problèmes qui affectent le présent et l'avenir de trop d'entre eux.



Pour le respect des libertés et des droits civils

LE DROIT DE CONNAÎTRE SES ORIGINES

Bien que la France ait ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant qui proclame « *le droit de connaître ses parents* », l'accouchement sous X et le secret de la filiation restent la règle.

Ces dernières années, de nombreuses associations ont bataillé pour mettre fin à cette spécificité. Leurs efforts ont abouti à l'adoption de la loi du 22 janvier 2002 relative à l'**accès aux origines** des personnes adoptées et pupilles de l'État.

Ce texte constitue un progrès car, effectivement, il vise à faciliter les démarches de ceux qui recherchent leurs parents biologiques. L'État a ainsi créé le Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles. Celui-ci a officiellement « *compétence pour communiquer l'identité des parents de naissance, après avoir vérifié leur volonté de lever le secret concernant cette identité. Il a également compétence pour recevoir les levées de secret des parents de naissance ou les déclarations d'identité des ascendants, descendants ou collatéraux privilégiés des parents de naissance* ». Parallèlement, la loi a modernisé le cadre juridique de l'accouchement sous X pour permettre une réversibilité du secret de l'identité de la mère, voire des deux parents.

Pour autant, les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant ne sont pas pris en compte entièrement, puisque la loi ne prévoit qu'une incitation de la mère à laisser son identité lorsqu'elle envisage l'accouchement anonyme, et la possibilité de communiquer, « si elle l'accepte, des renseignements sur sa santé et celle du père, les origines de l'enfant et les circonstances de la naissance ainsi que, sous pli fermé, son identité ».

Ce compromis est loin de satisfaire les opposants à l'accouchement sous X, entre autres, les pères privés de leur droit à la paternité et, surtout, les enfants qui, dans leur recherche ultérieure,

se heurtent à une absence totale d'indication et éprouvent une immense déception devant le peu d'indications qui leur sont fournies par les services administratifs concernés.

LE CHÂTIMENT CORPOREL COMME « MOYEN ÉDUCATIF » : UNE DISSONANCE AVEC LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

Contrairement à de nombreux pays européens, le châtiment corporel au sein de la famille n'est pas légalement interdit en France. Ce phénomène reste difficile à cerner en France quant à son ampleur réelle ; les chiffres ne sont pas exhaustifs mais,

De nombreux pays interdisent légalement la pratique des châtiments corporels au sein de la famille. Le débat mériterait d'être ouvert en France⁸ (en définissant déjà la notion de châtiment corporel) mais, avant toute chose, il est nécessaire de sensibiliser, d'expliquer et de convaincre sur le bien-fondé d'une interdiction à infliger à l'enfant des châtiments corporels comme c'est le cas pour tout adulte. Quoi qu'il en soit, il conviendrait, bien au-delà, de préconiser des formes positives « non-violentes » de discipline, de sensibiliser les parents, le monde médical et les professionnels de l'enfance.

S'agissant d'une disposition importante de la Convention relative aux droits de l'enfant destinée à faire valoir le droit à connaître ses origines, l'UNICEF France reste très vigilant auprès des pouvoirs publics concernant l'application du cadre juridique actuel et son évolution éventuelle dans l'intérêt de l'enfant.

malgré tout, ils sont toujours très inquiétants. Ainsi, 80% des parents français estimerait qu'ils peuvent frapper leurs enfants, la moitié affirmeraient qu'ils le font souvent.

Les enfants français sont encore nombreux à subir ces violences dites « ordinaires » auxquelles s'ajoutent des violences plus invisibles telles que les violences psychologiques (par exemple : des paroles ou des actes porteurs d'humiliation et de dénigrement en classe ou au sein de la famille).

⁸ **Le Conseil de l'Europe a lancé une action de sensibilisation en ce sens en 2008 « Lève la main contre la fessée » :** http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/News/ZagrenKickoff_fr.asp

MÉDIAS, NOUVELLES TECHNOLOGIES, VIOLENCE ET PORNOGRAPHIE : ATTENTION, DANGER !

Jeux vidéos, CD, magazines exposés en kiosque, téléphones mobiles, sites Internet, mais aussi chats et blogs, où les « invitations » de rendez-vous se multiplient : la protection des enfants face aux images et aux messages à caractère violent et pornographique, à la pédophilie, reste à l'évidence largement insuffisante.

Le rapport remis en 2005 par Joël Thoraval (Président de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme), dans le cadre de la préparation de la Conférence de la famille, a eu le mérite d'établir clairement l'état des besoins et des attentes des familles en la matière, de définir les outils et les conditions qu'il juge nécessaires à une navigation sécurisée des enfants et à l'exercice dans ce cadre des responsabilités parentales.

Malgré les besoins sans cesse renouvelés, qui n'en finissent pas d'être redéfinis et les efforts encore nécessaires, plusieurs initiatives méritent d'être soulignées. Par exemple, depuis mai 2004, à l'issue d'une concertation avec le gouvernement, l'Association des Fournisseurs d'Accès et de services Internet (AFA), regroupant les principaux opérateurs français, a renforcé sa contribution active à la lutte contre les contenus illicites : pédopornographiques, racistes ou antisémites.

De façon générale, les mesures permettant de protéger les enfants des effets néfastes de la violence et de la pornographie véhiculées par les médias écrits, électroniques et audiovisuels devraient être affirmées et effectivement mises en œuvre.

L'UNICEF France appuiera toutes les actions qui contribueront, notamment au sein de l'école, à sensibiliser les enfants aux risques de l'Internet.

La loi pour la confiance dans l'économie numérique, de juin 2004, prévoit ainsi que « *compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de l'incitation à la haine raciale ainsi que de la pornographie infantile* », les fournisseurs d'accès à Internet et les hébergeurs doivent désormais concourir à la lutte contre la diffusion des infractions dans ces matières.

Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel a également accru sa vigilance à l'égard de la protection du jeune public, notamment par l'établissement d'une signalétique. De plus, la réforme de la Commission de classification des œuvres cinématographiques, intervenue début 2004, permet une meilleure prise en compte de l'intérêt des enfants.

En informatique, des logiciels permettent aux parents de filtrer les programmes pouvant heurter la sensibilité de leurs enfants.





Désir d'enfant, enfants en danger, ou en risque de danger

L'ADOPTION : DES PROCÉDURES AMÉLIORÉES MAIS ENCORE PERFECTIBLES

Pour rendre l'adoption plus accessible à ceux qui veulent s'y engager, assister les familles dans leurs démarches, notamment à l'étranger, la réforme de l'adoption (loi du 4 juillet 2005) a créé l'Agence Française de l'Adoption (AFA).

L'ADOPTION EN CHIFFRES

Actuellement, plus de 30 000 familles disposeraient de l'agrément nécessaire, et environ 8 000 couples ou célibataires supplémentaires viennent grossir leurs rangs tous les ans. 3 977 enfants ont été adoptés en 2006 à l'étranger par des Français. Ils s'ajoutent au millier d'adoptions annuelles d'enfants nés en France, devenus pupilles de l'État ou encore à l'adoption d'enfants déclarés abandonnés dans les conditions prévues par le Code civil. Des chiffres qui démontrent l'écart entre les demandes et la réalité de l'adoption.

Cette nouvelle loi a également modifié les procédures pour l'obtention de l'agrément (délais, information des familles, documents). Un **formulaire d'agrément unique**, valable cinq ans pour l'accueil d'un ou de plusieurs enfants simultanément, a été instauré.

L'UNICEF France se doit d'être attentif et vigilant concernant les droits des enfants dans ce domaine. L'intérêt d'un enfant à être adopté doit avant tout être mis en avant, tant dans l'adoption internationale que nationale.

Parallèlement, le suivi de ces enfants dans chaque département par le service départemental de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) a été amélioré : la durée du suivi est fixée à un minimum de six mois, à compter de l'arrivée de l'enfant. Cet **accompagnement** devient obligatoire jusqu'à son adoption plénière.

Reste que ces évolutions n'ont pas mis fin aux dysfonctionnements. D'ores et déjà, le nouvel « office central » ne répond pas à toutes les espérances. Il semblerait lourd à manier, administratif et impersonnel. Quant aux délais, ils se seraient même allongés !

Un repositionnement de l'AFA et une meilleure efficacité de ses services auraient une heureuse influence sur la disparition des « officines privées » qui abusent de la crédulité de nombreuses familles candidates à l'adoption ou à l'accueil d'enfants étrangers, comme l'illustre la récente affaire mettant en cause l'action de l'association « Arche de Zoé » en Afrique.

PROTECTION DE L'ENFANCE : PLUS DE 270 000 ENFANTS PROTÉGÉS POUR CAUSE DE DANGER OU EN RISQUE DE DANGER DANS LEUR MILIEU FAMILIAL EN 2006 ET UN TOTAL DE 450 000 ENFANTS AIDÉS DANS LE CADRE DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Selon l'Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée (ODAS), la France a dénombré, en 2006, quelques 98 000 enfants et adolescents signalés comme étant en danger ou en risque de danger⁹, dont 19 000 signalés pour maltraitance.

À titre de comparaison, en 1995, l'ODAS dénombrait déjà 20 000 enfants signalés pour maltraitance, nombre assez proche des 19 000 enfants dans la même situation en 2006 mais « seulement » 45 000 enfants signalés comme étant en risque contre près de 79 000 en 2006 !

Par ailleurs, si l'on se penche sur la nature des mauvais traitements infligés aux enfants, des évolutions sont à noter. En 1997, sur 21 000 situations d'enfants signalés comme maltraités, les agressions sexuelles représentaient 6 800 situations contre « seulement » 4 300 en 2006. A l'inverse, les situations de violences psychologiques représentaient 1 800 situations en 1997 contre près de 3 400 en 2006...

⁹ **Les chiffres mentionnés sont ceux présentés dans « La lettre de l'ODAS », novembre 2007.**

AU SENS DE L'ODAS :

Le terme d'**enfants en danger** recouvre l'ensemble des enfants maltraités et des enfants en risque pris en charge par l'ASE ou par la justice.

L'enfant en risque, « c'est celui qui connaît des conditions d'existence qui risquent de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien, mais qui n'est pas pour autant maltraité ».

L'enfant maltraité, « c'est celui qui est victime de violences physiques, de cruauté mentale, d'abus sexuels ou de négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique ».

Les violences invisibles ont toujours eu cours mais peut-être sont-elles mieux détectées aujourd'hui.

L'ODAS note également une forte augmentation des maltraitements pour négligences lourdes (défaut de soins médicaux, alimentaires, etc.) qui représentent plus de 5 000 situations d'enfants en 2006.

Globalement, l'augmentation sur quelques années du nombre d'enfants signalés en danger en France s'explique essentiellement par la **progression des situations de risque** (+ 23% d'augmentation entre 1998 et 2006). Ces situations sont étroitement liées à une déstabilisation croissante des familles, marquées par des carences éducatives, une perte de pères, un isolement social.

Ainsi, **les carences éducatives parentales** concernent près de 5 enfants signalés sur 10, tandis que les problèmes de précarité économique à l'origine du danger concernent moins de 2 enfants sur 10. Contrairement à une idée plus ou moins répandue, la précarité économique ne constitue donc que minoritairement un facteur de danger.

A noter : ce chiffre de 98 000 enfants ne prend en compte que les signalements traités par les conseils généraux (hors saisines directes de la Justice par exemple) et tous les départements français n'ont pas participé à cette enquête de l'ODAS. Quoi qu'il en soit, pour une « photographie » plus exacte de la protection de l'enfance en France, il convient d'évoquer l'ensemble des enfants pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance.

En effet, la prise en charge des mineurs en danger peut prendre soit la forme d'un placement dans une famille d'accueil ou en établissement, avec l'accord des parents ou suite à une décision judiciaire, soit la forme d'une mesure éducative en milieu ouvert (action éducative en milieu ouvert judiciaire ou action éducative à domicile) qui permet le maintien de l'enfant chez lui.

Selon la DREES (Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques), 272 000 mineurs étaient protégés en 2005 par une mesure d'action éducative ou une mesure de placement hors de leur domicile. Ce chiffre reste à peu près constant en 2006.

En dehors de ces prises en charge pour protéger l'enfant, l'ASE verse également une aide financière pour certains enfants, ce qui porte à 450 000 le nombre d'enfants concernés par une aide de l'ASE !

NÉGLIGENCES, VIOLENCES ET MALTRAITANCE : LA PRÉVENTION POUR ÉVITER L'ENGRENAGE

Au regard de cet état des lieux sur l'enfance en danger, il faut souligner que plusieurs dispositions ont fait bouger de manière positive et significative notre législation ces dernières années pour mieux repérer et combattre la maltraitance envers les enfants.

Deux évolutions récentes sont particulièrement à retenir :

- la mise en place d'un Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), associant l'État, les conseils généraux et les associations de protection de l'enfance, créé par la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance ;

- la réforme du dispositif de protection de l'enfance par la loi du 5 mars 2007 qui repose sur des actions de prévention le plus en amont possible, qui s'appuie sur un dispositif de traitement d'informations préoccupantes concernant des enfants susceptibles d'être en danger plus lisible et plus pertinent, qui invite les acteurs publics et privés et les professionnels de la protection de l'enfance à travailler dans la pluridisciplinarité.

La réforme de mars 2007 qui a fait l'objet d'une très large concertation avec les responsables politiques nationaux et locaux et les intervenants judiciaires, sociaux et associatifs, a tenté de répondre à différentes insuffisances du dispositif de protection de l'enfance.

L'ONED a été mis en place pour « permettre de **mieux connaître le champ de l'enfance en danger, pour mieux prévenir et mieux traiter** ». En clair, et avant toute stratégie d'action, pour mieux collecter et donc améliorer les données concernant la maltraitance envers les enfants.

En effet, les différentes sources relatives à l'enfance en danger n'offraient aucune exhaustivité et ne permettaient pas de comparaisons valables entre départements tant les indicateurs sont différents de l'un à l'autre. L'absence de sources fiables a biaisé la réalité des problèmes de maltraitance, de danger et de risques de danger malgré des efforts entrepris par la DREES ou par l'ODAS (association 1901), pour approcher la réalité des phénomènes.

Afin de compléter le dispositif d'observation, la loi de mars 2007 a institué **dans chaque département la création d'un observatoire** de la protection de l'enfance, placé sous la responsabilité du Président du Conseil général. Cet observatoire devra remplir plusieurs missions dont celle de mieux identifier les problématiques familiales locales, les phénomènes de danger pour l'enfance, en vue d'apporter les réponses les plus adéquates. La réussite de ces observatoires départementaux dépendra le plus souvent de l'impulsion que donnera le Président du Conseil général, de sa volonté d'associer effectivement ou pas l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, des moyens dont il le dotera.

Par ailleurs, le dispositif de protection reposait sur une logique de signalement et de « placement » judiciaire des enfants, trop peu sur la prévention, notamment la prévention de proximité, et de moins en moins sur des réponses définies sur la base d'un

accord avec les parents. Autrement dit, ces dernières années, les signalements à la justice ont progressé dans une proportion importante alors que bon nombre de situations aurait pu trouver une réponse autre que judiciaire. Cet excès de judiciarisation a été dénoncé dans de nombreux rapports qui ont précédé la réforme.

Le législateur y a répondu en privilégiant, dans la loi du 5 mars 2007, les réponses en accord avec les parents autant que possible.

Dès son rapport 2005, l'ONED avait plaidé pour une modification importante, de nature législative : « *l'amélioration des pratiques de prévention, de dépistage et d'intervention ne se déduira pas, comme par magie, d'une réforme du système de protection de l'enfance, mais celle-ci pourra faciliter l'émergence de pratiques plus efficaces. (...) Une meilleure coordination des politiques ministérielles dans le domaine de la protection de l'enfance doit être recherchée et une clarification de la répartition des compétences incombant à l'institution judiciaire et aux conseils généraux* ».

La loi de mars 2007 vise à apporter à chaque enfant l'intervention ou les interventions lui offrant les meilleures conditions de protection et d'épanouissement. Elle s'inscrit dans l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant et apporte une réponse à plusieurs des recommandations déjà faites à la France en juin 2004 par le Comité des droits de l'enfant.

Ce texte présente un point fort : les problèmes de la protection de l'enfance y sont examinés dans un cadre cohérent, pour éviter l'éparpillement des diverses actions, par différentes autorités. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance conforte le Président du Conseil général dans ses compétences en matière de protection et lui assigne un rôle de chef de file pour coordonner l'ensemble des actions mises en œuvre en direction de l'enfance et des familles afin de garantir une continuité et une cohérence dans la prise en charge, et veiller au meilleur suivi de l'enfant.

L'affirmation du rôle du Président du Conseil général comme chef de file ne doit cependant pas exclure les autres acteurs. Malgré ces avancées, il importe effectivement que tous restent partie prenante dans la protection de l'enfance et, en particulier, que le juge des enfants, rôle clef dans le dispositif de protection de l'enfance, soit maintenu.

Le droit des familles doit être respecté, notamment celui de formaliser leur désaccord vis-à-vis de la décision administrative et de pouvoir faire appel de celle-ci.

Au demeurant, il importe que l'ensemble de ces dispositions soit appliqué uniformément sur l'ensemble du territoire et que soit préservé, notamment, le respect de la qualité d'accès aux prestations pour tous les enfants à travers le territoire.

Le Comité des droits de l'enfant de Genève, dans ses observations de 2004, demandait à la France de créer un organisme permettant de s'assurer de l'équité de traitement de tous les enfants à travers le territoire. Il faut espérer que l'installation d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance et le renforcement des prérogatives de l'ONED (Observatoire National de l'Enfance en Danger) contribueront à repérer les disparités entre les départements et à les corriger.

Il serait aussi souhaitable, comme l'avait recommandé le Comité de Genève, qu'un organisme associant les autorités publiques et tous les contributeurs fixe des normes précises.

L'ambition posée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, aussi louable soit-elle, ne pourra être atteinte que si les pouvoirs publics se donnent les moyens d'une telle politique au premier rang desquels l'État doit apporter sa quote-part.

Concrètement, cette loi tend à renforcer significativement :

- la **prévention périnatale** et en direction du tout-petit (renforcement de la Protection Maternelle Infantile (PMI), qui voit ses missions élargies et visite dès le 4^e mois de grossesse ; elle est pour la première fois intégrée à part entière dans le code de l'action sociale et des familles, aux côtés des services d'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance),
- la **prévention en direction des enfants** (suivi renforcé de la PMI jusqu'à 6 ans, visites médicales obligatoires à l'école, à 4 ans, 6 ans, 9 ans, 12 ans et 15 ans),
- la **prévention en direction des parents** en développant notamment le soutien à la parentalité ; il importe de considérer autrement les parents, mieux les informer, en toute transparence, pour mieux les impliquer, faire en sorte de les aider à remplir leur rôle éducatif et à redevenir acteurs du développement et de l'éducation de leur(s) enfant(s).

AIDER LES PARENTS EN DIFFICULTÉ MATÉRIELLE POUR ASSURER LES BESOINS FONDAMENTAUX DE LEURS ENFANTS

Pour aider les parents confrontés à des difficultés de gestion du budget familial ayant des conséquences sur les conditions de vie de l'enfant, le texte introduit deux dispositions :

- une nouvelle prestation d'Aide Sociale à l'Enfance à domicile dans le cadre de la protection administrative (l'accompagnement en économie sociale et familiale) ;
- une mesure d'assistance éducative (mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget).

- un meilleur **repérage des enfants en danger ou en risque**, avec la création dans chaque département d'une cellule unique composée d'un noyau d'experts, vers laquelle converge l'ensemble des informations préoccupantes ; l'objectif est de fiabiliser le dispositif, de conseiller au besoin les professionnels dans le doute, de centraliser toutes les informations à propos d'enfants susceptibles d'être en danger ou en danger avéré, d'apprécier sans délai la gravité ou pas des situations, de faire d'éventuels recoupements, de garantir leur traitement qui peut être effectué par des professionnels sur le terrain ; le Département devient l'échelle de territoire reconnue pour l'organisation du traitement des situations d'enfants qui sont préoccupantes et de signalement au procureur de la République.

La centralisation, dans chaque département, des informations préoccupantes doit apporter plus de lisibilité, de fiabilité et de pertinence au dispositif, ce qui est louable.

L'enjeu et la responsabilité sont considérables pour le Président du Conseil général qui devra assumer tout dysfonctionnement du dispositif d'alerte et de signalement. Cela suppose qu'il s'appuie sur des procédures bien établies, des accords (protocoles) de collaboration, comme le prévoit la loi avec les partenaires dont essentiellement le parquet, l'Éducation nationale, les services hospitaliers. Il importe surtout que les professionnels de la cellule départementale, mais aussi tous ceux qui vont se prononcer sur les situations, soient particulièrement bien formés à l'évaluation, et qu'ils soient réactifs, sans quoi le risque sera de mal apprécier des situations, ou de retarder des interventions qui nécessitent l'urgence.

ENFANTS ET MOUVEMENTS À CARACTÈRE SECTAIRE

La réforme de la protection de l'enfance tente également de protéger les enfants contre les mouvements à caractère sectaire qui peuvent induire des effets préjudiciables à l'enfant.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance introduit plusieurs dispositions visant à mieux protéger les enfants. Elle précise par exemple, dans son article 36, que le défaut de déclaration d'un accouchement prescrit par l'article 56 du code civil dans les délais fixés par l'article 55 du même code est puni de six mois de prison et 3 750 euros d'amende. Le non-respect par les parents de l'obligation de vaccination de leurs enfants fera désormais l'objet de sanctions identiques. Par ailleurs, l'instruction à domicile ne peut plus être dispensée qu'à des enfants de deux familles au plus au même domicile. Selon le rapport de la Commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs (décembre 2006), présidée par Georges Fenech, le nombre d'enfants élevés dans un contexte sectaire en France serait de plusieurs dizaines de milliers.

- l'ajustement des réponses pouvant être proposées à l'enfant et à sa famille, en enrichissant la palette des **réponses**, en permettant notamment des réponses alternatives au placement ou au maintien à domicile. Ainsi, dans le souci d'ajuster les réponses à la situation de l'enfant et à son évolution, le législateur a adopté des dispositions permettant la plus grande souplesse pour moduler et combiner les réponses. Cette évolution vise à répondre au plus près aux besoins fondamentaux de l'enfant tout en lui garantissant la meilleure protection possible. L'objectif majeur est de prévenir la dégradation des situations et d'éviter, lorsque c'est possible, le recours à la justice. C'est pourquoi cette loi mise sur la prévention et l'accompagnement des parents confrontés à des difficultés d'ordre éducatif.

Il s'agit de diversifier, combiner et individualiser les modes de prise en charge, pour les adapter aux besoins de chaque enfant, en définissant toutes les actions dans un projet pour l'enfant, en vue de multiplier les possibilités permettant à chacun de grandir dans sa famille.

Cette loi confie au Président du Conseil général le soin de veiller à la **cohérence des réponses**, et à la continuité de l'action lorsqu'elle est nécessaire. À cet effet, ce même Président doit veiller au suivi de l'enfant pour s'assurer de l'adéquation des réponses apportées avec les besoins de l'enfant.

Toutefois, cette évolution, que l'on ne peut que saluer et qui doit se faire dans l'intérêt de l'enfant, risque de rester lettre morte si l'État ne consent pas les **moyens** financiers nécessaires, notamment en abondant le fonds de protection de l'enfance prévu dans la loi. Il est regrettable que ce fonds n'ait pas encore été abondé, ce qui entrave la bonne application de ce texte, et particulièrement la mise en œuvre de réponses adaptées.

Par ailleurs, la prise en compte de l'enfant dans sa globalité, posée dans la loi de mars 2007, ne pourra être effective sans un décloisonnement des différents acteurs publics en vue de favoriser une complémentarité des compétences professionnelles.

Ajuster les réponses, développer la prévention, mieux assurer le suivi de l'enfant, rechercher son bien-être, mieux évaluer sa situation, nécessitent un travail dans la transversalité qui ne peut se faire que dans le cadre d'un partenariat consenti, construit, visible. Il incombe aux responsables publics, nationaux et locaux, d'en favoriser la dynamique.

Même si la protection de l'enfance relève de la compétence des départements, il n'en demeure pas moins que l'État doit être le garant du bon fonctionnement du dispositif dans son entier, de son homogénéité et de l'égalité de traitement entre les enfants sur tout le territoire.

La protection de l'enfance concerne également les questions de santé, d'école, de justice. Ces domaines restent des compétences de l'État qui, par ailleurs, se doit d'honorer ses engagements internationaux.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance constitue une avancée appréciable au regard des réponses de protection qui peuvent être apportées à l'enfant et à sa famille, et au-delà, du respect de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'UNICEF France appelle l'attention du gouvernement français pour qu'elle soit mise en application avec des moyens appropriés et que les textes d'application soient enfin publiés. Le développement de la prévention en direction de l'enfant et de ses parents, la diversification et l'individualisation des réponses apportées, la mise en œuvre d'un dispositif d'observation pertinent et de procédures de signalement de l'enfance en danger fiables, nécessitent à l'évidence des moyens en conséquence sans lesquels la loi ne pourra être mise en œuvre.

PRÉSERVER LE QUOTIDIEN DES FAMILLES ET DES ENFANTS

Des dispositions successives modifiant les conditions d'octroi des allocations familiales au regard des difficultés éducatives des parents.

Problèmes de comportement, absences scolaires, carences des parents : plusieurs dispositifs concernant les allocations familiales, mais n'allant pas tous dans le même sens, coexistent aujourd'hui dans notre arsenal législatif. Ils sont le signe de mesures ultimes, prises pour tenter d'affirmer la responsabilité parentale.

Depuis 1966, à la suite d'une décision de justice, les allocations familiales peuvent être mises sous tutelle.

Dans le cadre du contrat de responsabilité parentale (cf. chapitre « l'accès à l'éducation » - loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006), l'Inspecteur d'académie peut saisir le Président du Conseil général en vue d'une suspension.

La réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 transforme la tutelle aux prestations sociales enfant en une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial.

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance autorise le maire à saisir le juge des enfants en vue de suspendre les allocations familiales.

Or, l'expérience a démontré que la suspension de ce revenu est une arme à double tranchant : la suspension a relativement peu d'impact sur le comportement des parents et, par ailleurs, elle pénalise les autres enfants de la famille. Enfin, mise en parallèle avec les nouveautés induites par la loi de prévention de la délinquance (création de fichiers au niveau local, mise en place du conseil des droits et devoirs des familles), la démarche, sans suivi réel, accentue la stigmatisation, dans le non-respect des droits des enfants.

Un nouveau texte de loi, quelle que soit sa qualité intrinsèque, ne constitue qu'une partie de la solution, face à des relations parents-enfants parfois si meurtries, ou si gangrenées par le malaise social. L'accompagnement des parents dans l'exercice de leurs responsabilités parentales ne peut se concevoir que dans une relation contractuelle, basée sur une confiance réciproque. Une action de prévention, qui devient coercitive, en les sanctionnant d'une manière ou d'une autre, risque de réduire à néant tous les efforts déployés de part et d'autre pour rétablir la situation dans l'intérêt de l'enfant, de développer la défiance des parents vis-à-vis des professionnels, et d'être finalement contre-productive. L'État affiche ces dernières années une politique en faveur des droits de l'enfant en France. L'UNICEF France ne peut que s'en réjouir, mais il convient de rester vigilant sur les actions mises en œuvre au nom des droits de l'enfant et sur les finalités des politiques de prévention.

LA FORMATION DES PROFESSIONNELS DE L'ENFANCE : UNE VÉRITABLE EXIGENCE

Tant la formation initiale que la formation continue sont à repenser pour prendre en compte les problématiques de la violence, de la prévention, de la précarité et de l'exclusion. Tous les professionnels concernés doivent être mieux armés face aux évolutions de la société, être à même d'intervenir sans blocages ni tabous et de dépasser les incompréhensions. Le parcours de formation doit favoriser une évolution des pratiques, susciter le dialogue entre professionnels, initier de nouvelles relations avec les enfants et les familles, contribuer à décloisonner la sphère familiale.

De même, la formation est un moyen de décloisonner le dispositif de la protection de l'enfance lui-même, en proposant des formations réunissant les différents intervenants. La formation inter-institutionnelle favorise le dialogue entre professionnels, l'harmonisation des pratiques tout en respectant les compétences professionnelles de chacun, la connaissance des dispositifs, ainsi que le partage de connaissances.

C'est un gage de qualité dans les réponses proposées à l'enfant et à sa famille. Plus les acteurs seront sensibilisés, plus ils seront informés, mieux seront préservés les droits de l'enfant.

Les dispositions de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, relatives à la formation initiale et continue des professionnels de l'enfance constituent une base légale appréciable. Cependant, une application effective de ces mesures suppose que l'ensemble des décideurs et financeurs publics, nationaux et locaux, et aussi les écoles professionnelles, se concertent et réalisent des projets de formation en commun.

PLUSIEURS CENTAINES DE DISPARITIONS INQUIÉTANTES DE MINEURS CHAQUE ANNÉE : DES DISPOSITIFS D'ALERTE QUI SE METTENT EN PLACE

- En 2006, l'Office Central pour la Répression des Violences aux Personnes (OCRVP) du ministère de l'Intérieur a dénombré, à partir du fichier des personnes recherchées (centralisant l'ensemble des données concernant les disparitions en France), 895 disparitions de mineurs inquiétantes, dont 380 concernant des enlèvements parentaux. La même année, plus de 42 000 fugues ont eu lieu.

Selon la loi du 21 janvier 1995, toute disparition de mineur est considérée comme inquiétante.

- Pour lutter contre la disparition d'enfants, le gouvernement français a mis en place en février 2006 le plan « Alerte enlèvement », une version française de l'« Amber Alert » américain et canadien, programme de coopération entre la police et les médias en cas d'enlèvement.

Une alerte est déclenchée dès les premières heures de la disparition du mineur via les médias nationaux et locaux. Le système a d'ores et déjà porté ses fruits à quatre reprises au cours de l'année 2006/2007.

- La France a participé, avec d'autres pays européens, à la mise en place d'un numéro d'appel européen pour les enfants disparus : le 116 000, qui avait été annoncé pour juillet 2007...





Santé et bien-être de l'enfant: bien des points non résolus

LA PRÉVENTION PÉRINATALE POUR BIEN ACCUEILLIR L'ENFANT

La grossesse et la période qui suit la naissance de l'enfant sont des moments décisifs pour l'installation du lien mère-enfant, mais aussi de celui avec le père, et pour le bien-être du nourrisson. C'est pourquoi il importe de mobiliser l'ensemble des professionnels (sages-femmes, obstétriciens, médecins généralistes et hospitaliers, pédiatres, médecins de la Protection maternelle et infantile – PMI), mais aussi les travailleurs sociaux pour être disponibles dans ces moments cruciaux de la grossesse et de la naissance. La France a engagé des « plans périnatalité » qu'il convient de saluer car ils visent à favoriser le meilleur accueil de l'enfant à naître et à aider les futurs et jeunes parents confrontés à des difficultés quelles qu'elles soient, ou dès lors qu'ils en éprouvent le besoin.

À partir des résultats concluants de tels dispositifs en direction des parents, et afin de prévenir les situations de danger, voire de maltraitance des enfants, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance contient un certain nombre de dispositions visant à conforter des actions de prévention périnatale : entretien au cours du quatrième mois de grossesse pour identifier d'éventuelles difficultés et accompagner de manière appropriée les futurs parents, mobilisation des services de la maternité et de la PMI dans les jours qui suivent la naissance pour proposer au besoin de l'aide, renforcement des consultations des tout-petits dans les centres de PMI en lien avec les autres professionnels de santé, mise en réseaux des professionnels devant permettre les relais nécessaires.

Cependant, une telle ambition contenue dans la loi risque de se heurter au manque de moyens des services de PMI qui, dans la plupart des départements, ne disposent pas des effectifs suffisants pour conduire de telles actions de prévention.

L'ASSOULISSEMENT DU CONGÉ MATERNITÉ

Annoncé en novembre 2006 dans le cadre du Plan petite enfance, et adopté par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi réformant la protection de l'enfance, l'assouplissement du congé de maternité est entré en vigueur le 12 avril 2007.

Les femmes peuvent désormais répartir, comme elles le souhaitent, ce congé de seize semaines autour de la naissance, après avis du médecin et en respectant néanmoins une période

incompressible de trois semaines de congé prénatal. Lorsque la grossesse se passe bien, cette option permet à la jeune maman de passer plus de temps avec son bébé avant de reprendre le travail.

2,4 MILLIONS D'ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS ET UN MANQUE CRUCIAL DE LIEUX D'ACCUEIL, SOURCE DE DIFFICULTÉS POUR LES PARENTS, NOTAMMENT LES PLUS DÉMUNIS, LES PLUS ISOLÉS, QUI CONTRIBUE À LES FRAGILISER ET À COMPROMETTRE LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

La France est avec l'Irlande le pays le plus fécond d'Europe. Le nombre de naissances y a atteint en 2006 un niveau inédit depuis vingt-cinq ans : 830 900 naissances, soit 2,9% de plus qu'en 2005, contre 774 000 en 2000.

Globalement, depuis 2000, le nombre de jeunes enfants n'a cessé d'augmenter en France. Au 1^{er} janvier 2006, la France comptait 4,8 millions d'enfants de moins de 6 ans, soit 300 000 de plus qu'en 1996, dont 2,4 millions de moins de 3 ans.

Parallèlement, malgré des évolutions (un récent rapport du centre de recherche Innocenti de l'UNICEF fait apparaître la France au 3^e rang dans le classement des politiques de prise en charge des très jeunes enfants, en dehors de leur cadre familial¹⁰), **les réponses en matière de garde d'enfants de 0 à 3 ans sont demeurées bien en deçà des besoins.**

Selon la DREES (Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques - étude de janvier 2007), « fin 2005, près de 9 000 établissements d'accueil collectif et 900 services d'accueil familial offraient, en France métropolitaine, environ 317 000 places pour les enfants de moins de 6 ans. Les établissements collectifs (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) accueilleraient 255 000 enfants et les crèches familiales 62 000 enfants ».

¹⁰ Bilan 8 du centre Innocenti de l'UNICEF :

« La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant ».

De plus, les conditions d'accès aux différents services existants varient fortement selon les familles, en fonction des lieux de résidence et des revenus, ce qui ne va pas sans poser de problèmes en termes d'équité. Aujourd'hui, un couple doit souvent prendre ses dispositions d'accueil bien avant l'arrivée du bébé, car trouver une solution adaptée relève fréquemment de la prouesse. Officiellement, 10% des 2,4 millions d'enfants de moins de 3 ans n'ont pas de solution de garde.

Compte tenu de l'évolution de la natalité, la pénurie des Modes d'Accueil de la Petite Enfance (MAPE) pourrait s'aggraver... Or une maman qui s'arrête de travailler, non par choix, mais faute de pouvoir faire garder ses enfants, a de fortes chances de voir sa carrière compromise et ses revenus fortement diminués. Pour les familles, et notamment pour les femmes, concilier vie familiale et vie professionnelle reste malheureusement source de stress et de tensions. Une scolarisation trop précoce ne constituerait pas une réponse adaptée à l'accueil souhaitable de la petite enfance.

Un Plan petite enfance a été annoncé par Philippe Bas, ministre en charge de la Famille en novembre 2006. Il concerne les familles ayant des enfants de moins de 3 ans. Il prévoit, en cinq ans :

- de créer 60 000 places d'accueil supplémentaires en crèche (12 000 par an) ;
- d'augmenter de 60 000 le nombre d'assistantes maternelles ;
- de faciliter le recrutement des professionnels de la petite enfance ;
- d'autoriser des micro-crèches à titre expérimental ;
- d'aider les Petites et Moyennes Entreprises (PME) à créer ou à faire fonctionner des crèches, en leur donnant la possibilité de mandater des gestionnaires de crèches afin de négocier des « contrats enfance » avec les caisses d'allocations familiales ;
- de diffuser aux professionnels et à la PMI un guide d'accompagnement pour offrir des services identiques sur toute la France ;
- d'accompagner la mise en œuvre de la loi rénovant les professions d'assistantes maternelles et familiales ;
- de développer l'emploi par la création de « plates-formes de la petite enfance » dans toutes les régions, avec les rectorats, et en assurant la gratuité de ces nouvelles filières.

A l'heure actuelle, il semblerait qu'aucun financement n'ait été prévu pour les 60 000 places d'accueil en crèche promises, alors que, pour sa part, la CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales) a réduit son financement des MAPE, en baissant son taux de participation aux frais de fonctionnement de 70% à 55%.

Pourtant, c'est à l'évidence d'une véritable politique publique et gratuite de l'accueil de la petite enfance dont les familles ont besoin. Une telle politique favoriserait l'égalité des chances pour les femmes en matière d'accès à l'emploi.

Elle permettrait également :

- de limiter, sinon de gommer, les disparités territoriales ;
- de prévenir les exclusions, d'assurer l'accompagnement et l'intégration sociale de certains enfants et de leurs parents (familles monoparentales, foyers isolés, immigrés, marginalisés) ;
- d'offrir aux enfants, dans leur ensemble et dès leur plus jeune âge, des conditions optimales pour leur développement et leur épanouissement.

L'insuffisance quantitative et qualitative des services de la petite enfance paraît évidente. L'offre est inadaptée à la réalité de la société d'aujourd'hui (familles monoparentales, travail des femmes, précarité financière). Elle est par ailleurs hétérogène, tant en termes de tarification que de répartition territoriale.

Le Plan petite enfance a proposé des avancées, mais le gouvernement ne s'est pas prononcé sur son application. Le sujet reste en débat, en attendant la création d'un vrai service public de la petite enfance.

LA SANTÉ DES 2-12 ANS : DES INSUFFISANCES IMPORTANTES EN MATIÈRE DE SURVEILLANCE RÉGULIÈRE, D'ADAPTATION DE MOYENS, D'EFFECTIFS PROFESSIONNELS

Des données précises et régulièrement actualisées sur la santé des 2-12 ans font défaut. L'hétérogénéité des sources, des thèmes abordés, des tranches d'âge ciblées, des méthodologies utilisées, le manque d'études comparatives rendent les informations existantes difficilement exploitables. Cette absence d'indicateurs fiables freine la mise en place de réponses efficaces au regard des besoins sanitaires et psychologiques des enfants et de leur famille.

Ce d'autant plus qu'il n'existe pas en France de véritable politique de santé de l'enfant en tant que telle, c'est-à-dire pensée pour l'enfant, conçue autour de ses spécificités et non comme une déclinaison des politiques prévues pour les adultes.

Les politiques publiques en direction de la santé de l'enfant se concentrent en direction des plus petits. Jusqu'au 24^e mois, ils font l'objet d'une surveillance médicale satisfaisante.

Pour les 3-4 ans, la loi du 5 mars 2007 a rendu obligatoire le bilan effectué notamment en école maternelle. Jusqu'avant cette loi, ce bilan non obligatoire couvrait en moyenne 50% de cette classe d'âge. Il est à craindre que, faute de moyens suffisants des professionnels de la PMI chargés de l'assurer, ce bilan ne trouve d'application satisfaisante. Il convient de souligner que le taux de couverture s'avère d'ores et déjà très hétérogène selon les départements. La pénurie de professionnels, et notamment de médecins, plus ou moins marquée selon les départements, risque d'accentuer l'inégalité d'accès des enfants et des familles à ces services.

Au-delà de la petite enfance, avant la loi du 5 mars 2007, seul un examen médical était obligatoire à la sixième année, réalisé dans le cadre de la santé scolaire. Cependant, cet examen parvient tout juste à couvrir 80% des enfants de cette classe d'âge.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, afin de pallier le manque de suivi médical des élèves, a introduit des examens obligatoires à 9 ans, 12 ans et 15 ans, qui doivent être assurés au sein des établissements scolaires ou, à défaut, par un médecin généraliste.

Il apparaît déjà que la mise en œuvre de ces visites médicales

se heurte à diverses difficultés, et notamment au manque de moyens consentis par l'État et à la pénurie de médecins. Cette pénurie pourrait être cependant en partie atténuée par le recrutement d'infirmiers et de psychologues scolaires.

Les pédiatres connaissent également une pénurie préoccupante. Il est regrettable que les médecins spécialistes de l'enfant soient en nombre de plus en plus réduit alors qu'ils sont les plus à même de porter une attention particulière aux enfants, en veillant particulièrement à leur bon développement et à leur bien-être.

Il en est de même pour les pédopsychiatres, dont certains départements en sont plus dépourvus que d'autres. Leur nombre est globalement insuffisant pour répondre aux besoins de suivi régulier, voire de prise en charge en établissement hospitalier en direction des enfants souffrant de troubles graves du comportement ou de pathologies nécessitant des soins constants. Selon Danièle Sommelet, la profession ne compterait actuellement que 36 nouveaux professionnels par an.

L'INSUFFISANCE DE MOYENS POUR LA MÉDECINE SCOLAIRE PRÉVENTIVE ET CURATIVE

On le sait, la prévention et la promotion de la santé doivent être assurées chez le jeune enfant avant que ne s'installent des difficultés. Pour certains, notamment les plus démunis, l'école s'avère parfois l'unique lieu de dépistage des troubles courants concernant la vue, l'audition, la dentition, etc. **Or, la médecine scolaire française est notoirement et scandaleusement sous-dimensionnée. De fait, les examens prévus ne sont pas ou peu réalisés.**

Avec un médecin scolaire pour 8 000 à 12 000 élèves, les bilans des 3-4 ans ne sont couverts qu'à 50% en moyenne. Les dépistages des troubles visuel, auditif, du langage et cognitif à effectuer au cours de la 6^e année le sont à 80% en moyenne. Les examens pratiqués en CM2 et en classe de 3^{ème} ne sont pas du tout systématiques.

Par ailleurs, la détérioration des situations familiales a des incidences sur l'enfant et sur sa scolarité. Il convient, à cet égard, de renforcer les services sociaux scolaires, dont le rôle s'avérerait fort utile au sein même des établissements pour être à l'écoute des enfants, épauler les parents ou servir de relais dans l'établissement entre les parents en grande difficulté sociale et la communauté éducative.

PRÉCARITÉ SANITAIRE EN GUYANE : L'ANALYSE ALARMANTE D'UN TERRITOIRE EN SITUATION PARTICULIÈRE

« En Guyane, 4 000 enfants âgés de plus de 6 ans ne sont pas scolarisés. La protection de l'enfant et de l'adolescent n'est pas assurée et se détériore. Les problèmes de santé sont dominés par la malnutrition et les infections graves, dont le Sida et la tuberculose. Les adolescents sont livrés à eux-mêmes, sans activités sportives individuelles ou de groupes et s'adonnent à des conduites à risques. Les accidents de la circulation sont un véritable problème de santé publique. Enfin, la Guyane est le département français où le taux de grossesse des très jeunes adolescentes (12 à 13 ans) est le plus élevé. »
 (« L'enfant et l'adolescent : un enjeu de société, une priorité du système de santé » - rapport de Danièle Sommelet).

LES PRÉADOLESCENTS ET ADOLESCENTS : LES OUBLIÉS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'ENFANCE

Plus les enfants grandissent et moins ils sont pris en charge. Certes, globalement en France, les adolescents vont bien mais une partie d'entre eux connaît des difficultés qui échappent à tout dispositif de prise en charge.

Dans son rapport publié le 14 février 2007 sur « le bien-être des enfants dans les pays de l'OCDE », le centre de recherche UNICEF Innocenti examine ce bien-être à travers six mesures : bien-être matériel, santé et sécurité, éducation, relations avec la famille et les pairs, comportements et risques, et sentiments subjectifs des jeunes eux-mêmes.

Le rapport fait apparaître un indéniable malaise social. Ainsi, la demande en consultation et en suivi psychologique est en

augmentation alors même que la France manque cruellement de pédopsychiatres, ainsi qu'il a été mentionné précédemment.

Ce malaise prend de multiples formes préoccupantes, il se traduit notamment par :

- des troubles psychologiques,
- des troubles alimentaires (anorexie, boulimie...),
- des dépendances et addictions (toxicomanie, tabagisme, alcoolisme...) – en dix ans, la polyaddiction alcool, tabac, cannabis a doublé, passant de 17% en 1997 à 34% en 2007 (Rapport du Défenseur des enfants 2007),
- une exposition aux risques accrue (par exemple par la non-utilisation du préservatif et donc l'exposition aux Maladies Sexuellement Transmissibles, dont le Sida),
- des fugues (selon des chiffres du ministère de la Justice et du ministère délégué à la Famille, 33 670 mineurs ont été déclarés en fugue en 2002),
- des idées suicidaires et des tentatives de suicide (le suicide représente la deuxième cause de mortalité chez les 15-24 ans avec 14% des décès). Toutes tendances confondues, certains annoncent le chiffre de 40 000 passages à l'acte chaque année ; « Un tiers des adolescents suicidants récidivent » (Rapport de la Défenseure des enfants 2007).

Officiellement, en 2003, 3 218 décès ont été enregistrés sur la tranche d'âge 1-19 ans : 1 563 concernaient les 15-19 ans, dont 64% de morts violentes. **Le nombre de suicides est en très nette augmentation**, mais moins de 50% des tentatives seraient prises en charge... L'augmentation de l'alcoolisation et la consommation croissante de drogues illicites sont inquiétantes.

L'insuffisance de bilans de santé sur la tranche 12-18 ans rend difficile le repérage et le dépistage des troubles psychiques des adolescents. Cette situation risque de persister du fait que le milieu scolaire se trouve doté de moyens très insuffisants en matière de santé scolaire.

Enfin, environ 8 000 adolescentes se retrouvent enceintes chaque année en France. 70% d'entre elles ont recours à l'avortement. Il y a lieu d'accentuer une information spécifique en direction des jeunes, que ce soit au sein des établissements scolaires ou en dehors, et doter notamment les services de planification familiale de moyens adaptés.

À la suite de la Conférence de la famille, en juin 2004, où avaient été définies les prémisses d'une politique de l'adolescence,

le principe d'un bilan de santé de tous les collégiens en classe de 5^{ème}, avec une mise en œuvre expérimentale dans plusieurs départements, a été annoncé mais tarde à voir le jour.

En outre, une quinzaine de maisons de l'adolescent auraient vu le jour en France. Il importe que chaque département soit doté d'au moins une maison des adolescents.

Enfin, la Défenseure des enfants aborde, dans son rapport publié à l'automne 2007, la question de la souffrance psychique des adolescents (« Adolescents en souffrance. Plaidoyer pour une véritable prise en charge »). Il comporte un certain nombre de propositions qui mériteraient toute l'attention des pouvoirs publics.

QU'EST-CE QU'UNE MAISON DES ADOLESCENTS ?

La création d'une maison des adolescents par département est une mesure qui fait suite à la Conférence de la famille de 2004. Les maisons des adolescents constituent des lieux d'accueil, au sein d'un réseau de partenaires ouvert sur la ville. Destinées non seulement aux adolescents, mais également à leurs parents et aux professionnels, elles proposent un accueil gratuit sur des plages horaires souples et adaptées.

Les maisons des adolescents sont au cœur d'un réseau favorisant des coopérations et des articulations entre les professionnels de santé, l'Éducation nationale, l'action sociale – avec notamment les Points d'accueil écoute jeunes, la protection judiciaire de la jeunesse et les collectivités locales. Elles s'adressent en priorité à des adolescents en proie à des difficultés faisant que leurs familles, les professionnels et les institutions atteignent isolément les limites de leurs compétences. La nécessité de mieux répondre au besoin d'information et d'accompagnement des parents y est également soulignée.

C'est le début, timide, d'une politique nationale en faveur de l'adolescence (politique de prévention et développement de la médecine de l'adolescent) qui prend davantage en compte les risques auxquels les adolescents sont exposés.

Afin d'aider les adolescents en grande difficulté, vis-à-vis desquels les parents se sentent démunis, voire dépassés, il importe que chaque département se dote d'une maison des adolescents et de lieux de médiation parents/adolescents.

Il convient de faciliter l'accès aux consultations psychologiques, notamment en Centre Médico-Psychologique – CMP (où les soins sont remboursés) –, de manière à répondre aux situations qui demandent une prise en charge immédiate. Il faut à tout prix éviter qu'un enfant attende une consultation durant plusieurs mois comme c'est le cas aujourd'hui.

MUTILATIONS SEXUELLES : FAIRE APPLIQUER LA LOI

Tant les démarches d'information et de prévention que les poursuites pénales restent insuffisantes en la matière. Le sujet est particulièrement délicat. La solution passe par l'éducation des mères, la concertation et la présence d'interlocuteurs de proximité dignes de confiance.

CANTINE ET NUTRITION¹¹ : UN PROBLÈME DE SANTÉ PUBLIQUE

Tous les enfants qui en auraient besoin n'ont pas accès à la cantine, parfois faute de place et de personnel, parfois faute de l'existence même d'un tel service. Par exemple, toutes les petites communes rurales ne disposent pas de restauration scolaire.

En guise d'explication, les problèmes financiers sont trop souvent mis en exergue : activité déficitaire pour les communes d'un côté, incapacité des familles à payer la cantine de l'autre.

Mais la gratuité, qui plus est liée à la décision de chaque commune, avec le risque d'entraîner des inégalités de traitement sur le territoire, ne serait pas la seule réponse au problème de l'accès.

Le débat provoqué récemment par l'expérimentation de la gratuité des cantines scolaires n'a pas abouti à la clarification de cette question. Espace éducatif en matière de nutrition, la cantine relève d'une problématique de santé publique.

¹¹ *Le comité des Hauts de Seine de l'UNICEF France a abordé très largement cette question lors d'un colloque concernant la situation des enfants dans les Hauts de Seine, « Quel avenir pour nos enfants ? », en novembre 2005.*





L'accès à l'éducation : des espaces de progrès

LA MIXITÉ SOCIALE EN QUESTION

En France, les enfants issus de famille en grande difficulté connaissent des problèmes scolaires nettement plus forts que les autres. Ces problèmes apparaissent très tôt, en grande partie dès le primaire. Ils peuvent engendrer un retard scolaire qui s'aggrave au fil des ans, si aucun accompagnement spécifique n'est assuré, et peut aboutir à un échec scolaire. Avant même la fin de la scolarité obligatoire, ces enfants peuvent se retrouver en situation de décrochage, qui se traduit par de l'absentéisme plus ou moins prononcé et par des sorties précoces du système éducatif à l'issue de la scolarité obligatoire.

Selon le CERC (Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale), « *les enfants pauvres sortent plus tôt que les autres du système scolaire. Ainsi, à la rentrée de leurs 17 ans, environ 4% des jeunes ont arrêté leurs études : ils sont près de 20% parmi les enfants pauvres et de l'ordre de 1% parmi les enfants des familles les plus favorisées. L'objectif républicain de l'égalité des chances n'est manifestement pas atteint* ».

Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, l'a réaffirmé en d'autres termes le 21 juin 2007, lors de la réunion plénière du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : « *l'exclusion commence son œuvre très tôt, dès l'enfance. Elle frappe tout particulièrement les jeunes qui habitent les quartiers soutenus par la politique de la ville et ceux appartenant aux minorités visibles. Le nombre d'élèves en retard scolaire de 2 ans à l'entrée en 6^{ème} est deux fois plus élevé que dans le reste de la France* », a-t-elle déclaré.

C'est l'une des raisons pour lesquelles la loi du 23 avril 2005, dite « loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École », a été votée. Cette loi a pour ambition de mettre en œuvre des priorités pour élever le niveau de formation des jeunes français : mettre les élèves en situation de réussir, mieux garantir l'égalité des chances et favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et l'emploi. La loi doit engager une réforme de l'Éducation nationale selon trois axes : mieux faire respecter les valeurs de la République, mieux organiser les établissements et les enseignements, mieux gérer le système éducatif.

Néanmoins, en ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur, toujours selon le CERC, « *les disparités de cursus en rapport avec l'origine sociale des élèves restent fortes et des progrès très importants sont encore à réaliser en matière*

d'égalité des chances. À 18 ans, la proportion des enfants d'ouvriers ayant arrêté leurs études est six fois plus forte que celle des enfants de cadres, celles des enfants d'employés quatre fois plus forte. Et parmi les enfants de cadres, près d'un sur deux a déjà intégré l'enseignement supérieur (université ou classe préparatoire aux grandes écoles), contre un sur dix pour les enfants d'ouvriers. »

Si les bourses sur critères de ressources œuvrent dans le bon sens, les efforts consentis par la France restent pour autant en deçà des efforts consentis par les autres pays européens.

L'ABSENTÉISME : UN PHÉNOMÈNE PRÉOCCUPANT

150 000 enfants sortent chaque année de l'école sans diplôme. Parmi eux, beaucoup décrochent au collège. Baisse du niveau, absentéisme léger, décrochage plus ou moins marqué, déscolarisation, errance : à partir d'un désengagement du jeune, du milieu familial et du milieu scolaire, tout un engrenage se met peu à peu en œuvre.

C'est parfois la première étape vers l'exclusion sociale.

Selon Jacques Pain¹², professeur en Sciences de l'Éducation à Paris X Nanterre, « *il existe plusieurs types de décrocheurs : des décrocheurs contraints, à dimension sociale, ceux qui travaillent très jeunes... Ils sont bien sûr en section professionnelle, ils sont encore mineurs, certains d'entre eux travaillent la nuit, travaillent le soir ; le matin ils ont des difficultés à être là. Il y a les décrocheurs de confort, qui arrivent en retard le matin, qui manquent deux matinées par semaine. Les décrocheurs d'attitude, qui s'ennuient...* »

Dans nombre de cas, ce « désengagement » est le signe annonciateur ou révélateur d'un mal-être de l'élève, d'origine scolaire, familiale, voire médicale. Mais, contrairement à une idée préconçue, le phénomène ne touche pas que des jeunes de milieux défavorisés.

Toujours selon Jacques Pain, « *le décrochage aujourd'hui, plus que la déscolarisation, c'est une activité parallèle. Ce n'est pas un problème de classe ou de couche sociale défavorisée, pas du tout. Il y a des décrochages dans les milieux artistique, intellectuel, enseignant* ».

¹² **Extrait des actes du colloque « Quel avenir pour nos enfants ? », novembre 2005.**

À l'évidence, le système scolaire lui-même semble être à l'origine de l'inadaptation d'un certain nombre de ces jeunes, ce qui les a amenés à désinvestir leur scolarité à un moment précis. Le principal facteur : le manque de soutien à des étapes charnières, pour faire face à la fragilité ou des problèmes de comportement ; une cruelle absence d'anticipation face à un mauvais vécu scolaire ; mais aussi une pédagogie du partage du savoir globalement peu innovante ; un manque d'ouverture vers de nouveaux univers, l'absence de communication avec d'autres professionnels...

Les réponses à apporter ne passent pas que par une problématique de moyens (qu'il ne faut pas nier pour autant), mais aussi par une capacité de l'institution et de certains de ses acteurs à se remettre en cause, à s'adapter aux besoins et aux difficultés des jeunes, à prendre en considération les démarches innovantes que certains autres mettent en place, en dépit des embûches.

LE NOUVEAU CONTRAT DE RESPONSABILITÉ PARENTALE

En France, l'instruction est obligatoire jusqu'à 16 ans.

Face au nombre croissant de jeunes en errance scolaire, la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a instauré le contrat de responsabilité parentale.

Officiellement, ce contrat tente de responsabiliser les parents des enfants sujets à l'absentéisme et qui portent des troubles au fonctionnement de l'établissement dans lequel ils sont scolarisés.

Un accompagnement est proposé aux parents.

En cas de non-respect du contrat, le Président du Conseil général peut sanctionner les parents en suspendant les allocations familiales.

L'école n'assure plus suffisamment sa mission de mixité sociale. Bien que gratuite et obligatoire, elle gagnerait à développer des moyens spécifiques en interne (psychologues scolaires, travailleurs sociaux), mais aussi à l'extérieur, en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs intervenant auprès des enfants et des familles pour créer des passerelles, des relais, notamment avec la prévention spécialisée. Le dispositif de réussite éducative qui s'inscrit dans le programme de cohésion sociale mérite à cet égard d'être salué et encouragé, car il permet d'accompagner, par des actions de soutien hors temps scolaire, de manière individualisée, les élèves en difficulté scolaire. Mais il convient de veiller, faute de moyens suffisants, qu'il ne laisse de côté les élèves les plus en difficulté.

D'une manière générale, toute disposition visant à sanctionner des parents en grande difficulté et dépassés par le comportement de leur enfant, doit être évitée. Si certains parents se désintéressent de l'absentéisme scolaire de leur enfant, la plupart s'en préoccupent. Plus que de les sanctionner financièrement, il importe de les accompagner et de leur proposer un soutien à la parentalité.

LAÏCITÉ : L'IMPACT DE LA LOI DU 15 MARS 2004

La loi du 15 mars 2004, sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics, marque la volonté du gouvernement français de conforter l'école de la République et la laïcité : l'article L.141-5-1 ajouté au code de l'éducation interdit dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse. Les modalités d'application de la loi ont été précisées dans la circulaire du 18 mai 2004.

La nouvelle réglementation est entrée en vigueur sur tout le territoire en septembre 2004. Elle s'applique aux élèves scolarisés dans les établissements publics d'enseignement pour l'ensemble des activités placées sous la responsabilité du service public de l'éducation, y compris pour les examens auxquels ils sont inscrits en leur qualité d'élèves de l'enseignement public.

Selon Hanifa Chérifi, chargée d'une étude sur ce sujet par le ministère de l'Éducation nationale (rapport de juillet 2005 sur l'application de la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics), le nombre total de signes religieux recensés au cours de l'année 2004-2005 était de 639 : 2 grandes croix et 11 turbans sikhs, tous les autres étant des voiles islamiques. La répartition suivant les cycles scolaires était la suivante : 15 dans le primaire, 337 au collège et 287 au lycée.

En terme d'évolution, toujours selon Hanifa Chérifi, ce total de 639 représentait déjà moins de 50 % des signes recensés l'année précédente. À titre indicatif, lors de la rentrée 1994, la seule académie de Strasbourg avait décompté 550 voiles islamiques. Le ministre de l'Éducation nationale, auditionné au Sénat cette même année, avait annoncé 3 000 voiles pour toute la France.

En ce qui concerne les exclusions, elles se seraient élevées à 47 pour l'année 2004-2005 : 44 pour port de voile islamique et 3 pour port de turban sikh. À noter qu'à la fin de l'année 1994-1995, l'application d'une circulaire ministérielle interdisant le port de « signes religieux ostentatoires », mais sans le vote préalable d'une loi, avait abouti à 139 exclusions !

Aujourd'hui, toujours selon le ministère de l'Éducation nationale, le phénomène aurait clairement perdu de son ampleur, le dialogue et la pédagogie portant leurs fruits.

L'ACCUEIL DES ENFANTS HANDICAPÉS : LE RÈGLEMENT D'UN PROBLÈME DOULOUREUX PRIS EN COMPTE PAR LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005

Cette loi a affirmé un principe fondamental : l'inscription de tout enfant porteur de handicap à l'école de son quartier. Ce droit à la scolarité s'intègre dans un concept global de projet personnalisé de l'enfant (possibilité de recours à d'autres établissements que l'école de référence).

Il était grand temps, au regard du nombre d'enfants handicapés non scolarisés : au moins 16 000 selon le ministère de l'Éducation nationale, de 20 000 à 40 000 selon d'autres sources.

Un désert éducatif qui durait depuis trop longtemps, faute de places dans les établissements spécialisés. Ces derniers manquent cruellement d'enseignants spécialement formés et de moyens adaptés mis en œuvre par l'Éducation nationale (locaux non adaptés, manque crucial d'auxiliaires de vie scolaire, formation des enseignants insuffisante en la matière). Résultat : aujourd'hui 45 % des adultes handicapés accueillis en établissements spécialisés ne savent ni lire, ni écrire, ni compter.

Heureusement, la tendance semblerait donc s'inverser, notamment grâce au mouvement de tout temps mené et animé par les associations de parents d'enfants handicapés.

En 2005-2006, 235 400 enfants et adolescents en situation de handicap ont été scolarisés en France. Les structures de l'Éducation nationale en ont accueilli 151 500 : 69 % ont été scolarisés dans des classes ordinaires ou dans des classes adaptées.

En cinq ans, la scolarisation des enfants handicapés bénéficiant d'un soutien individuel a nettement progressé. Ainsi, entre 1999 et 2005, le nombre des enfants ou adolescents handicapés scolarisés de cette manière, dans une classe ordinaire ou d'adaptation, a doublé. Ils étaient 104 000 en 2005-2006.

La loi pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », de février 2005, laisse espérer un niveau satisfaisant de scolarisation des enfants handicapés, dans des délais raisonnables.

Il importe toutefois de nuancer ce bilan : si l'inscription des enfants handicapés connaît une hausse incontestable, en revanche la scolarisation effective s'avère plus aléatoire¹³. Ainsi, si la scolarisation des enfants atteints de handicaps physiques se banalise avec l'aide parfois d'un auxiliaire de vie sociale (dont le nombre reste insuffisant), en revanche, pour les enfants atteints d'un handicap mental, la scolarisation devient plus problématique, notamment à partir de la classe de 6^{ème}, lorsque les apprentissages fondamentaux nécessitent un soutien particulièrement intensif de l'enfant. Il ressort que la scolarisation est le plus souvent très partielle, de l'ordre de quelques heures par mois. L'intégration dans des classes ordinaires suppose une formation spécifique de l'enseignant. Il y a lieu de relever que l'intégration d'enfants handicapés suscite encore souvent des réticences de la part de parents d'enfants non handicapés.

S'il faut se réjouir de la mise en œuvre de ce principe fondamental de l'égal accès à l'école pour tous les enfants, il convient toutefois de reconnaître des limites à la scolarisation en milieu ordinaire à tout prix, dès lors qu'elle met des enfants en situation d'échec et de grande détresse faute d'un environnement propice et d'un accompagnement adapté. Sans doute faut-il pour ces enfants préserver des réponses dans des établissements spécialisés, voire trouver des réponses alternatives qui combinent l'intégration à l'école et l'accueil en établissement médico-social.

LA VIOLENCE : UN DÉFI GRANDISSANT POUR L'ÉCOLE

La loi française n'interdit pas explicitement les châtiments corporels à l'école ; une simple circulaire les prohibe mais les études démontrent la forte diminution des brutalités commises par des enseignants sur de jeunes enfants. Restent les violences commises par des enfants envers d'autres enfants ou envers des adultes : l'école est un espace où la violence a toujours existé.

Les raisons, multiples, prennent racines dans la société d'aujourd'hui. Faut-il, pour autant, répondre à la violence par une autre violence : en stigmatisant des enfants de 3 ans au nom de leur comportement soi-disant à risque pour le futur, ou encore des jeunes mineurs multirécidivistes ?

L'initiative « Pas de zéro de conduite pour les enfants de trois ans » a d'ailleurs recueilli à ce sujet près de 195 000 signatures à ce jour, représentant des milliers de professionnels de la pédopsychiatrie, de la psychologie, de la pédiatrie, de la petite enfance, de la santé, de l'éducation, du secteur social mais aussi des milliers de parents, de citoyens de tous milieux et de toutes professions.

Par ailleurs, il faut noter une recrudescence des « jeux dangereux » et des pratiques violentes entre élèves, qui se stimulent en groupe la plupart du temps. Ces « jeux dangereux » sont des « jeux » de non-oxygénation ou d'agression pratiqués par des enfants ou des adolescents qui ont cherché à tester leurs limites par une prise de risque très importante.

Ces pratiques provoquent parfois de graves lésions et conduisent même à la mort. Le ministère de l'Éducation nationale, conscient de la nocivité de telles pratiques, a élaboré, en lien avec des experts et des associations, un dossier de sensibilisation pour la communauté éducative.

¹³ Cf. *Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) du 6 novembre 2008 sur la scolarisation des enfants handicapés.*

Il convient d'impliquer davantage les enfants dans les activités scolaires en les faisant participer, en étant à leur écoute, à l'image du projet des « Écoles amies des enfants » (projet développé notamment en Italie par l'UNICEF).

Parmi les pistes exploitables pour aborder le phénomène de violence, difficile à maîtriser, figurent celles de la Coordination française pour la Décennie internationale de la promotion d'une culture de la non-violence et de la paix au profit des enfants du monde (collectif d'une cinquantaine d'ONG) ; cette coordination a notamment publié un programme d'éducation à la non-violence et à la paix, ayant pour objectif de faciliter l'introduction de cette éducation dans le système éducatif français.

Elle a défini, de manière inédite, les compétences, les contenus, la mise en œuvre et l'évaluation de cet enseignement, de la maternelle au collège, ainsi que des pistes pédagogiques et les grandes lignes de la formation des adultes.

Encourager des initiatives en matière de médiation scolaire serait également très positif, notamment concernant la médiation scolaire par les pairs, c'est-à-dire par les élèves eux-mêmes.

À travers les valeurs de la non-violence (respect, coopération, humour, créativité...), les jeunes apprennent à se connaître, à mieux connaître les autres, à observer leur façon de réagir dans les situations difficiles, à écouter l'autre pour mieux communiquer, à constater que l'on peut être deux à avoir raison... Ce processus permet, grâce à l'intervention d'un tiers, de rétablir la communication pour trouver une solution gagnant-gagnant.

ACCROÎTRE LA DIMENSION PARTICIPATIVE DE L'ÉCOLE ET DES ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES

La conférence de la famille 2007 devait porter sur le temps périscolaire et extrascolaire. Dans cette optique, l'Union Nationale des Associations Familiales a proposé notamment de :

- créer un « Projet éducatif et de loisir local » (PE2L),
- mieux impliquer les familles dans l'ensemble du processus,
- conforter les associations,
- rénover le soutien et l'accompagnement scolaires,
- assurer une meilleure mixité,
- assurer la continuité éducative en valorisant le temps périscolaire et extrascolaire,
- optimiser l'utilisation des infrastructures publiques,
- adapter le transport.

Ces propositions auront besoin d'être soutenues.



Situations d'urgence, enfants exploités, enfants en conflit avec la loi : comment faire évoluer efficacement les mesures actuelles ?

MINEURS ÉTRANGERS : LE NON-RESPECT DE LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

L'article 2 de la Convention sur les droits de l'enfant indique que *les États doivent veiller au respect des droits des enfants présents sur leur sol « indépendamment de leur origine nationale »*. Or, en France, la protection des mineurs étrangers, accompagnés ou arrivant seuls sur le territoire, reste insuffisante.

Premièrement, le refoulement avant l'accès aux services de la zone internationale reste une réalité. Des mineurs non accompagnés, contrôlés au pied de la passerelle, sont encore renvoyés directement dans le pays de provenance de leur vol, qui n'est pas nécessairement leur pays d'origine.

Deuxièmement, des mineurs accompagnés sont maintenus dans les zones d'attente. Pour ne pas séparer les mineurs de leurs parents, « quelques » espaces plus spécifiquement dédiés aux familles y ont été aménagés.

« La présence légale de ces enfants en zone d'attente, nécessairement à proximité d'autres adultes en situation irrégulière, résulte de la situation des parents », affirment certains. Un argument que d'autres voix réfutent, partant du principe qu'aucun mineur ne doit se retrouver en zone d'attente, lieu ne respectant pas leurs droits. Que dire, par ailleurs, de la situation des enfants placés, avec leurs parents, dans un centre de rétention administrative, lieu privatif de liberté par excellence.

Quant aux mineurs isolés, s'ils ont entre 13 et 18 ans, ils restent eux aussi en zone d'attente, pour une durée limitée maximale de vingt jours, le temps d'effectuer des recherches, voire de vérifier leur âge (cf. encadré) et de permettre au juge des libertés de statuer. À la situation de danger dans laquelle se trouvent les mineurs du fait de leur isolement, s'ajoute alors le risque d'être refoulés à tout moment. Encore une fois, pas nécessairement vers leur pays d'origine.

DES EXAMENS OSSEUX POUR VÉRIFIER L'ÂGE D'UN MINEUR

Le cap des 18 ans est fatidique : pour bénéficier de la protection due aux mineurs, des jeunes dissimulent leur âge réel. Dans le doute, un certain nombre d'examens, notamment osseux, sont réalisés.

Une démarche en partie remise en cause, car on sait en effet que ce type d'identification de l'âge admet une marge d'incertitude de 18 mois en moyenne.

En 2007, l'Académie Nationale de Médecine a confirmé que la lecture de l'âge osseux par la méthode de Greulich et Pyle, universellement utilisée, permet d'apprécier, avec une bonne approximation, l'âge de développement d'un adolescent en dessous de 16 ans, mais que cette méthode ne permet pas de distinction nette entre 16 et 18 ans.

Par ailleurs, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et la santé a rendu un avis qui, pour sa part, « confirme l'inadaptation des techniques médicales utilisées actuellement aux fins de fixation d'un âge chronologique », préconisant que leur emploi soit « relativisé de façon telle, que le statut de mineur ne puisse en dépendre exclusivement ».

Le Comité a également souligné « qu'il ne faudrait pas que les difficultés d'évaluation de l'âge réel soient de nature à faire perdre le bénéfice de la protection attachée à l'état de mineur ».

En revanche, les enfants de moins de 13 ans sont dirigés dans des hôtels, placés sous le régime de la zone d'attente, à proximité de l'aéroport, aux frais des compagnies aériennes. Depuis septembre 2003, un administrateur *ad hoc* est alors désigné.

Malheureusement, il semblerait que la fonction de représentation et d'assistance ne soit pas exercée dans les meilleures conditions ; la prise en charge s'effectue non sans mal, du fait bien souvent d'un renvoi de compétence entre les administrations.

Ce sujet fait débat entre les partisans de la nécessité de développer des procédures d'assistance éducative et ceux qui refusent d'encourager certaines filières d'immigration, portes ouvertes à l'exploitation et à la prostitution des mineurs.

Rappelons également ici le sort des trop nombreux mineurs étrangers isolés et errants sur le territoire français, sans protection ni prise en charge de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Malgré les dispositifs juridiques et sociaux existants¹⁴, la plupart des mineurs étrangers isolés qui se présentent aux frontières de la France ne bénéficient d'aucun accompagnement pourtant indispensable pour accéder aux services de base, en particulier la santé, l'éducation et l'aide juridique. Ils subissent trop souvent la même procédure que les étrangers majeurs.

L'efficacité dans ce domaine nous semble passer par une codification de l'ensemble des dispositions, destinées à protéger l'enfance, pour en faire un statut comblant les vides de la législation, assurer une protection juridique particulière et une prise en charge nécessaire à la situation de chaque enfant concerné¹⁵.

PROTÉGER LES MINEURS DE L'EXPLOITATION SEXUELLE ET DE LA PROSTITUTION

Ces dernières années, la France a découvert que la prostitution des enfants se développait de manière inquiétante sur son sol.

Mineurs français ou mineurs étrangers clandestins, arrivés le plus souvent dans le cadre d'un trafic organisé, depuis l'Europe de l'Est et l'Europe orientale, mais aussi l'Afrique et l'Asie, en particulier des pays ravagés par la guerre civile ; selon l'UNICEF, ils seraient plusieurs milliers à se prostituer en France.

Face à la montée en puissance de cette prostitution juvénile, la France a renforcé son système législatif. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale confirme que « *la prostitution de mineurs est interdite sur le territoire français* ». Par ailleurs, un nouveau délit a été créé, mettant fin à un vide juridique : la justice peut désormais pénaliser les clients de mineurs prostitués âgés de 15 à 18 ans.

Dans les faits, un client est sanctionné d'une peine de trois ans d'emprisonnement assortie de 45 000 euros d'amende, si le mineur a plus de 15 ans, et de sept ans d'emprisonnement avec 100 000 euros d'amende, si le mineur a moins de 15 ans.

La loi du 4 mars 2002 a également renforcé les sanctions prévues pour la pornographie mettant en scène des enfants.

Ainsi, la diffusion de toute photo à caractère pornographique impliquant des enfants est sanctionnée d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, si le mineur a plus de 15 ans, ou d'une peine de sept ans, si le mineur a moins de 15 ans.

¹⁴ La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance affirme dans son article 1^{er} que « *la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge* ».

¹⁵ Cf. en annexe le texte de l'appel lancé le 3 juillet 2008 à l'initiative de l'UNICEF France pour un statut réellement protecteur des mineurs étrangers isolés en Europe.

Le fait même de détenir une image pornographique mettant en scène un enfant est punissable de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Les peines sont de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende quand le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits, grâce à l'utilisation d'un réseau de communication.

Plus récemment, la loi du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, a créé un fichier des auteurs d'infraction sexuelle. Ce dernier pourra être consulté lors du recrutement de professionnels ayant à encadrer des mineurs.

Par ailleurs, cette loi stipule que le délai de prescription, pour les crimes et les délits à caractère sexuel commis envers des mineurs, est désormais de dix ans (ou vingt ans, selon la nature de l'infraction), à compter de la majorité de la victime.

La France a incontestablement fait évoluer sa législation et démontré sa volonté de protéger les mineurs de la traite et de l'exploitation sexuelle. Néanmoins, faute d'étude globale, il faut reconnaître que l'ampleur du phénomène est mal connue et que la loi reste impuissante à régler définitivement tous les aspects de cette question.

LA JUSTICE DES MINEURS : DES ORIENTATIONS RÉCENTES QUI RISQUENT DE POSER PROBLÈME

Se reporter également, page 11, à « Majorité pénale et âge de la responsabilité pénale : clarifier la situation et rester vigilants aux risques de dérives vers le répressif au détriment de l'éducatif ».

La justice des mineurs en France préoccupe le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Déjà, en juin 2004, il avait constaté que la France n'avait pas suivi certaines de ses recommandations.

Qu'il s'agisse de la loi de septembre 2002, dite d'orientation et programmation pour la justice, et son titre consacré à la réforme du droit pénal des mineurs, ou encore de la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 qui confère des pouvoirs quasi juridictionnels aux maires des communes, la tendance n'est pas à l'adaptation du droit interne aux dispositions de la Convention.

Des mesures iraient même, selon certaines critiques, à l'encontre des règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (règles de Beijing) et des principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (principes directeurs de Riyadh).

Ces principes affirment notamment de :

- ne recourir à la détention, y compris la détention préventive, qu'en dernier ressort, pour la durée la plus courte possible ;
- veiller à ce que les mesures répressives soient prises uniquement par les autorités judiciaires, avec les garanties d'une procédure régulière et de l'accès à l'aide juridique ;
- faciliter la réadaptation et la réinsertion sociale des enfants ayant eu maille à partir avec la justice des mineurs ;
- mettre l'accent sur la prévention.

Par ailleurs, la Convention relative aux droits de l'enfant insiste sur la spécificité de la justice des mineurs par rapport à celle des majeurs et sur la priorité à donner aux mesures éducatives « *en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction* ».

Or la loi de prévention de la délinquance prévoit une possibilité d'incarcération provisoire plus fréquente : possibilité de placer en détention provisoire, avant jugement, des mineurs âgés de 13 à 16 ans suspectés d'avoir commis des délits, dès lors qu'ils n'auraient pas observé certaines des dispositions d'un contrôle judiciaire, et plus particulièrement les conditions d'un placement dans un centre éducatif fermé.

Pourtant, les inconvénients et les dangers de la détention avant tout jugement ont été très régulièrement soulignés. La loi institue également une procédure de comparution immédiate pour les mineurs délinquants, particulièrement inadaptée. Enfin, elle crée de nouvelles sanctions éducatives pour les mineurs dès 10 ans.

Quant à la dernière loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, définitivement entérinée fin juillet 2007, elle accentue encore une approche répressive de la délinquance juvénile, dans un esprit contraire à celui de la Convention.

La révision de l'Ordonnance de 1945 annoncée par la Garde des Sceaux va être la prochaine étape majeure en 2009 ; l'UNICEF France veillera à ce que l'esprit et les dispositions de la Convention relative aux Droits de l'Enfant soient préservés.

L'UNICEF France, qui a émis des réserves dès l'annonce du projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs¹⁶, sera particulièrement attentif à l'élaboration de ce projet de texte. À cet égard, l'UNICEF France a été auditionné par la Commission Varinard, mise en place par la Garde des Sceaux¹⁷.

LES MINEURS VICTIMES ET LA JUSTICE

La loi du 17 juin 1998 prévoit l'enregistrement audiovisuel des témoignages des enfants victimes d'agression sexuelle, recueillis par les services d'enquêtes et les magistrats. Un enfant victime de violence sexuelle ne doit pas être obligé de répéter à de multiples interlocuteurs le récit des sévices subis, sous peine de réactiver son traumatisme.

Cette loi a également un autre objectif : faire entendre les enfants par un personnel spécialement formé et permettre de « valider » leur témoignage et d'éviter qu'il ne soit régulièrement mis en doute.

Certaines affaires de maltraitance récentes ont d'ailleurs mis en lumière la nécessité de cette procédure mais aussi les lenteurs de sa mise en œuvre ; la parole de l'enfant a parfois été vivement remise en question.

En 2005, le rapport du groupe de travail, présidé par le procureur général Jean-Olivier Viout, a utilement souligné que « la parole de l'enfant n'a pas vocation [...] à une systématique et inconditionnelle sacralisation », pour autant certaines affaires ne

sauraient la faire « retomber dans les limites de l'indifférence », après avoir su occuper « peu à peu sa légitime place dans la procédure judiciaire ».

Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale concernant une affaire qui avait particulièrement fait l'objet d'une vaste médiatisation a d'ailleurs fait des propositions en juin 2006 afin de mieux protéger les intérêts des enfants, notamment en redéfinissant les conditions du recueil de leurs déclarations. Malgré des avancées du droit et de la pratique du recueil de la parole de l'enfant, **les enfants victimes sont encore trop peu ou mal entendus.**

UNE JUSTICE EXSANGUE, CELLE DES MINEURS EN PARTICULIER

La Justice manque cruellement de moyens bien que son budget augmente pourtant régulièrement ces dernières années.

À titre d'exemple, en 2006, le budget a atteint les 5,9 milliards d'euros ; pour la première fois, ce montant a dépassé les 2% du budget de l'État, alors même qu'il couvre le fonctionnement des tribunaux, celui des prisons et des services de la protection judiciaire de la jeunesse, mais aussi la rémunération des administrateurs *ad hoc* et des avocats qui interviennent dans le cadre de l'aide juridictionnelle, les frais de justice, d'expertise ou encore d'enquête sociale !

À ce propos, le rapport 2005 de la Défenseure des enfants mentionne une enquête de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) effectuée dans 40 pays du conseil de l'Europe. La France se situerait en 23^e position seulement quant à l'effort consenti rapporté au niveau de vie du pays...

¹⁶ Cf. en annexe la tribune de l'UNICEF France : « Récidive : ne pas faire reculer les droits de l'enfant » publiée le 4 juillet 2007.

¹⁷ Cf. en annexe le texte de l'audition de l'UNICEF France auprès de la Commission Varinard le 18 septembre 2008.

LES CONDITIONS DE VISITE DES ENFANTS À LEURS PARENTS DÉTENUS

Ces conditions sont toujours aussi désastreuses, alors que près de 140 000 enfants ont un de leurs parents détenu.

Des associations luttent pour maintenir le lien familial, indispensable à l'équilibre de l'enfant autant qu'à la réinsertion de la personne détenue, mais les conditions de visite demeurent bien trop souvent traumatisantes pour les enfants.

Pour autant, la Convention relative aux droits de l'enfant prévoit qu'en cas de séparation, les enfants et les parents conservent le droit de maintenir une relation ainsi que des contacts. Le principe est donc le maintien de relations personnelles, l'« intérêt supérieur » de l'enfant étant la limite à la règle.

Elle reconnaît ainsi la nécessaire continuité des liens familiaux trop souvent mise à mal aujourd'hui.

Il est évident que les réponses apportées par la Justice, autant pour les mineurs victimes que pour les mineurs auteurs d'acte de délinquance, nécessitent des moyens adaptés, à la hauteur des enjeux que pose la question de l'enfance en France.

en conclusion

D'une manière générale, l'UNICEF France constate que la Convention relative aux droits de l'enfant est encore trop mal connue en France. Pour y remédier, il importe que les enfants, les parents, les professionnels, et tout un chacun puissent en connaître l'existence, l'esprit et le contenu. Des efforts de communication doivent être entrepris en tous lieux.

Enfin, malgré les avancées notables de la France concernant son application, il apparaît que sur bien des points des progrès restent à faire. Le plus préoccupant concerne la justice des mineurs, dont la réforme annoncée risque de remettre en question la dimension éducative des réponses apportées à la délinquance juvénile et d'accentuer le volet répressif. Convaincu du manque d'efficacité de ces réponses pour la plupart des situations et de la nécessité à consentir les moyens conséquents pour la mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites et à l'incarcération, l'UNICEF France sera particulièrement vigilant au respect des engagements de la France vis-à-vis de la Convention relative aux droits de l'enfant.



remerciements

Ce document a été réalisé, pour la première fois, à l'occasion de la remise des 3^e et 4^e rapports périodiques consolidés de la France auprès du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, à Genève.

Il est le fruit d'un travail collectif, et s'appuie notamment sur les réflexions des membres de l'UNICEF France.

Les préconisations qui figurent dans ce document sont autant de pistes de travail imaginées pour améliorer l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant en France. Elles ne constituent en aucun cas un programme d'actions pour l'UNICEF France mais plutôt les prémisses d'une réflexion concernant la situation de l'enfance en France.

Le document prend en compte les informations reçues au 1^{er} décembre 2008.

Ce rapport a été réalisé notamment grâce à la collaboration de Claire Brisset, Bernard Chemin, Anne Fouchard, Victoria Hinton, Laurence Hintzy, Leïla Le Cavorzin Mill et Claude Roméo, James Saunders, Carine Spinosi, toute l'équipe de l'agence God Save The Queen et l'imprimerie du Rimon. Les membres du Conseil d'Administration de l'UNICEF France ont été également associés étroitement à son écriture.

Fabienne Quiriau, Présidente de la Commission Enfance en France de l'UNICEF France, a accepté d'assurer un long et fastidieux travail de relecture, de réécriture et de correction. L'UNICEF France la remercie très sincèrement pour ses remarques et apports précieux tout au long de l'élaboration de ce document.

Enfin, l'UNICEF France remercie très chaleureusement

TRADUCTEURS SANS FRONTIÈRES

(<http://tsf.eurotex.fr/index-fr.shtml>) pour la traduction de cet important document, dans un temps très court, et entièrement bénévole. Ses équipes ont réalisé un travail remarquable, au service du plaidoyer de l'UNICEF en faveur des droits de l'enfant en France et dans le monde.

Contact UNICEF France :

Nathalie Serruques
nserruques@unicef.fr
01 44 39 77 27

Crédits photos :

Bezhaeva (page 20),
Lemoyne (pages 13, 24),
Markisz (page 54),
Pirozzi (pages 2, 6, 10, 14, 23, 34, 42),
Rae (page 8).

annexes

Tribune de l'UNICEF France parue dans le journal Libération 4 juillet 2007

Récidive : ne pas faire reculer les droits des enfants

L'avant projet de loi proposé par le gouvernement français privilégie le répressif au détriment de l'éducatif sans résoudre les problèmes de la justice des mineurs et de la politique des adolescents.

Le Gouvernement entend soumettre au vote du Parlement son projet de loi sur la récidive des mineurs.

Le changement qu'il introduit pourrait, sans mauvais jeu de mots, sembler mineur : le texte ne concerne « que » les jeunes âgés de 16 à 18 ans, lors de la deuxième récidive, c'est-à-dire à la troisième infraction jugée, auteurs de crimes d'atteintes volontaires aux personnes, de délits avec violence et d'agressions sexuelles. Soit, tout au plus, quelques centaines de jeunes.

Mais, si « les carences de la justice des mineurs, comme le rappelait anonymement un procureur (dans *Le Monde* du 3-4/06/07), qui met un temps indéfini à prononcer des condamnations différeront l'effet de cette loi, d'ici quelques années, elle fera passer le nombre des mineurs détenus de 700 aujourd'hui à 3 000 à 4 000 ».

RESPECTER L'ESPRIT DE LA CONVENTION DES DROITS DE L'ENFANT

Si le projet est voté, « l'excuse atténuante de minorité » qui, depuis l'Ordonnance de 1945, régit la justice des mineurs, deviendra l'exception : le juge devra motiver sa décision s'il décide d'appliquer cette excuse de minorité. La règle devient l'exception. Puisqu'il laisse la possibilité au juge d'invoquer l'excuse de minorité, le texte n'est pas contraire à la

Constitution, et les lois Perben votées entre 2002 et 2004 ont déjà largement tracé la voie d'une approche plus répressive de la justice des mineurs.

Certes, mais il est contraire à l'esprit de la Convention des droits de l'enfant, et donc aux engagements internationaux que la France a pris en ratifiant ce texte en 1990. La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) est le texte le plus unanimement ratifié.

Dans ses 54 articles, elle énonce les droits qui doivent s'appliquer à l'enfant au nom de son « intérêt supérieur ». La CIDE voit dans l'enfant non seulement un adulte en devenir mais un acteur de la société, aussi vulnérable que vital. Il a des droits pour le protéger parce qu'il est vulnérable et pour lui donner la parole parce qu'il ne l'a pas naturellement dans le débat public.

Elle commence par fixer à 18 ans la frontière de l'âge adulte. Grâce à cette définition internationale, l'UNICEF arrache de l'horreur des enfants soldats, des enfants prostitués, exploités dans les pires formes de travail, réduit le nombre des mariages précoces... Au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'UNICEF France appelle donc à respecter cette « frontière » des 18 ans et à favoriser une approche éducative pour les enfants concernés.

En juin 2004, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, chargé d'examiner la bonne application en France de la Convention, écrivait : « l'évolution récente de la législation française favorise la répression au détriment des mesures éducatives... La France doit ne considérer la détention des mineurs que comme une solution

d'ultime recours et pour la durée la plus brève possible ». Les trois quarts des mineurs détenus en France n'ont pas accès à des mesures éducatives.

La majorité des jeunes incarcérés le sont dans des quartiers spécialisés de maisons d'arrêt. Tous les rapports décrivent les conditions d'incarcération comme mauvaises ; soumis au régime des prévenus, les mineurs ne bénéficient pas des mêmes droits qu'un condamné (notamment sur les visites), et la perméabilité entre adultes et mineurs dans les prisons les expose à d'évidents dangers, surtout dans le contexte actuel de surpopulation carcérale. L'incarcération des mineurs se traduit par un temps perdu. De l'avis des professionnels, ce sont des temps morts, sans aucun intérêt éducatif. Quant aux Centres Éducatifs Fermés, on peut au mieux dire qu'ils sont trop récents pour que l'on puisse correctement en évaluer l'efficacité...

PRIMAUTÉ À ACCORDER AUX MESURES ÉDUCATIVES

En septembre 2006, pour répondre au projet de loi sur la prévention de la délinquance, la Défenseure des Enfants Dominique Versini rappelait cette primauté à accorder aux mesures éducatives, « *en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction* ». Le Conseil d'État a pour sa part invoqué « *une réserve d'interprétation* », lors de l'examen de l'avant-projet de loi, sur la partie concernant les mineurs.

Des pays qui, comme les États-Unis, ont de longue date instauré des peines plus lourdes aux mineurs sont en train de tirer un bilan très négatif de ces mesures.

Les articles répressifs ne combleront pas les manques de moyens de la justice des mineurs. Aucune décision personnalisée, aucun suivi individuel ne sont possibles avec les moyens actuels de la justice des mineurs.

Alors que la politique de l'adolescence ne joue pas le rôle de prévention qui pourrait être le sien, ces mesures qui visent un petit nombre de mineurs n'auront que peu d'effets pour faire reculer l'insécurité.

L'immense majorité des jeunes, 13 à 14 millions d'entre eux, rappelle l'ex-Défenseure des enfants Claire Brisset, traversent l'adolescence sans encombre. Mais, pour les autres, « *on ne se donne pas les moyens de repérer la souffrance précoce afin d'éviter qu'elle ne débouche sur la délinquance. La souffrance psychique des jeunes n'est que partiellement prise en compte par la société* ».

La souffrance de certains jeunes, en France, est pourtant patente. L'actualité récente nous rappelle que l'on compte 40 000 tentatives de suicide par an chez les 15-24 ans.

Françoise Dolto estimait que l'adolescence était « l'âge de toutes les vulnérabilités ». La jeunesse dans notre pays a besoin de vrais soutiens, non de se sentir représentée comme une classe dangereuse.

L'UNICEF appelle donc de ses vœux une réflexion des élus et du gouvernement sur une politique de l'adolescence permettant de lutter contre le suicide, le décrochage scolaire, la consommation d'alcool et de drogues et les autres comportements à risques, qui est la meilleure prévention de la délinquance des mineurs. Car ce n'est pas en faisant reculer les droits des enfants que l'on fera reculer le crime.

Jacques Hintzy,
Président de l'UNICEF France

Tribune de l'UNICEF France parue dans le journal Le Monde 15 avril 2008

Ordonnance de 1945 : rendons justice aux mineurs !

Le 15 avril, un groupe de travail se réunira, à la demande du gouvernement, pour réformer l'Ordonnance de 1945. Rien d'officiel à ce jour sur les intentions qui présideront au travail du groupe ni sur ses contours, mais selon les rares informations disponibles, la refonte de l'ordonnance viserait à obtenir « une justice plus réactive et plus adaptée », à fixer un âge minimum de responsabilité pénale et à rendre le texte plus lisible.

En s'attendant à la révision de cette ordonnance, pierre angulaire de la justice des mineurs, le Gouvernement et le groupe de travail s'attaquent à des questions qui nous concernent tous. Cette réforme ne peut donc pas se préparer dans le secret des cabinets, mais au contraire, dans un dialogue avec les professionnels de l'enfance en France.

La contribution de l'UNICEF France et des signataires n'est pas celle d'experts de la justice, mais d'acteurs vigilants au respect du traité international le plus unanimement signé par les États et qui engage la France depuis 1990 : la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Notre préoccupation est de défendre l'esprit et les grands principes édictés dans la Convention, qui animent déjà l'Ordonnance de 1945 et qu'il serait préjudiciable d'abandonner :

- Le principe intangible de la spécialisation des magistrats et des juridictions pour les mineurs, afin que ces derniers ne soient justiciables que des tribunaux pour enfants ou de cours d'assises des mineurs.
- La primauté de l'éducatif sur le

répressif. La tendance au tout-répressif a déjà été soulignée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : la CIDE stipule que la privation de liberté doit être un ultime recours, et la plus brève possible. La loi d'août 2007 « renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs », loin de redresser la barre, a accentué la pente sécuritaire et répressive de la justice des mineurs en France.

- La prise en compte du parcours et de la personnalité de l'enfant, qui permet une approche visant à l'individualisation de la peine et l'atténuation due à la minorité. L'Ordonnance de 1945 offre une palette d'outils au juge des enfants qui lui permet de rendre – entre les mesures et sanctions éducatives et les peines – la décision la plus adaptée.

Cette justice « sur mesure » réclame des moyens. Tout comme l'augmentation, significative ces dernières années, du nombre de mineurs délinquants et des affaires présentées devant les tribunaux pour enfants.

Il ne s'agit pas ici de défendre avec angélisme une mansuétude béate envers les enfants et adolescents accusés d'actes délictueux. La délinquance des jeunes est un problème réel. Elle « rajeunit » et change de nature ; elle est autant le signe d'une perte de repères éducatifs qu'une source de grandes souffrances.

Mais, alors que les travaux du groupe vont commencer, un débat transparent, basé sur des faits et éléments chiffrés, nourri d'une mise en perspective internationale, doit avoir lieu pour dépasser les impressions et lectures émotives autant que les dérives partisanes.

Nous ne sommes pas les seuls, en Europe, à être confrontés à des « problèmes avec notre jeunesse ». Ce débat est d'ores et déjà en cours au niveau européen¹⁸. Mais, entre les pays qui fixent le seuil de la responsabilité pénale à 7 ans et ceux qui l'évaluent à 16 ans, où se situera la France ? L'Ordonnance de 1945 ne répond pas clairement à cette question et il est nécessaire de fixer ce seuil de la responsabilité de l'enfant, comme le demande expressément la CIDE dans son article 40. La France suivra-t-elle l'avis des experts du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui exige un seuil minimal à 12 ans ? Nous le demandons.

Si nous percevons, comme le groupe de travail, la gravité des enjeux, évitons d'emblée la stigmatisation des jeunes. Cela passe par la réaffirmation de certaines vérités : les jeunes sont une ressource, non une menace – sur les 13 millions d'enfants et adolescents qui grandissent sans problèmes majeurs, 85 000 ont été présentés à un juge en 2006, soit moins de 1% d'entre eux. Loin du laxisme régulièrement souligné par l'un ou l'autre, la réponse pénale à leurs actes délictueux s'élève à plus de 85%. Par ailleurs, les mineurs « dangereux » sont d'abord des mineurs en danger, dont les premières victimes sont d'autres mineurs ; on compte beaucoup plus de mineurs victimes de la violence des adultes qu'auteurs d'actes de délinquance. Enfin, la souffrance précoce est insuffisamment prise en charge.

¹⁸ *Projet de « règles européennes pour les délinquants mineurs », Comité du Conseil de l'Europe pour les problèmes criminels.*

Les violences et souffrances des jeunes en France sont l'expression de changements dans nos sociétés qu'il nous faut prendre en compte et sur lesquels nous devons collectivement nous interroger. Les enfants et adolescents ne pourraient être tenus pour responsables du délitement du lien social et de l'effritement des mécanismes qui autrefois permettaient la résolution des micro-conflits.

Cette réflexion doit aussi garder à l'esprit la méfiance séculaire des adultes et de l'autorité envers la jeunesse. « Parce que cette jeunesse est insupportable, sans retenue, simplement terrible... Notre monde atteint un stade critique. Les enfants n'écoutent plus leurs parents. La fin du monde ne peut être loin ». Ces déclamations, qui semblent si contemporaines, nous viennent d'Hésiode, au VIII^e siècle avant notre ère. C'est un fait, les sociétés antiques avaient déjà une piètre image de leur jeunesse...

Ni la démagogie ambiante, ni l'oreille trop attentive à nos propres angoisses ne peuvent être de bons guides. Et le durcissement continu de la répression ne saurait être l'unique réponse à la délinquance des jeunes. Ainsi, il s'agit maintenant de traduire cette évidence en actes. Car, autant que de réformes, la justice des mineurs a besoin de moyens. Ses effectifs sont très insuffisants, comme le rappelait déjà la commission sénatoriale en 2002. Leur renforcement entraînera une meilleure application des décisions de justice, dans le cadre, bien sûr, du respect des droits de l'enfant.

Il faut aussi augmenter le maillage de l'offre de soins pédopsychiatriques. Les délais actuels d'attente des Centres médicaux psycho-pédagogiques (CMPP) sont beaucoup trop longs sur l'ensemble du territoire. Quant aux familles vulnérables et fragiles socialement, qui, dans leur majorité, ne sont pas démissionnaires, elles ont aussi besoin d'être soutenues. Mais, là encore, les dispositifs sociaux sont insuffisants...

Notre société a besoin de moyens supplémentaires à la hauteur de l'enjeu que représente la révision de l'Ordonnance de 1945. Prenons le temps de rendre justice aux jeunes.

TRIBUNE COSIGNÉE PAR :

Jacques Hintzy,
Président de l'UNICEF France

Claire Brisset,
ancienne Défenseure des enfants et membre
du comité de parrainage de l'UNICEF France

Boris Cyrulnik,
éthologue, neuropsychiatre et membre
du comité de parrainage de l'UNICEF France

Xavier Emmanuelli,
Président du Samu social et membre
du comité de parrainage de l'UNICEF France

Fabienne Quiriau,
Présidente de la commission Enfance en France
de l'UNICEF France

Monique Pelletier,
ancien Ministre, Présidente du Conseil national Handicap,
avocat au Barreau de Paris et membre du comité
de parrainage de l'UNICEF France

Appel lancé à l'initiative de l'UNICEF France

3 juillet 2008

Mineurs isolés étrangers : appel pour un statut réellement protecteur

Alors que la France accède à la présidence européenne et que la question de l'immigration suscite un intense travail législatif au sein de l'Union, nous, acteurs engagés dans la défense des droits de l'enfant, lançons un appel solennel aux autorités françaises au sujet de la situation des mineurs isolés étrangers.

Au-delà des débats brûlants autour des politiques de régulation des flux migratoires, nous demandons que ces enfants bénéficient d'un statut juridique leur conférant une protection adaptée. Seuls, déracinés, privés de l'attention d'un adulte, menacés par toutes les formes de violence, d'abus et d'exploitation, leur protection relève de la responsabilité des autorités de notre pays et, plus largement, des États de l'Union. La précarité de leur situation de mineurs isolés doit évidemment primer sur leur condition d'étranger. Il en va du respect de la Convention des droits de l'enfant (CIDE), comme des engagements pris par la France¹⁹ et par tous les États signataires de ce traité international²⁰.

La situation actuelle des mineurs isolés étrangers ne peut perdurer : inacceptable pour ceux qui ne sont pas admis sur le territoire (alors que leur situation l'exigerait aux yeux de la CIDE) et à bien des égards insatisfaisante pour ceux qui sont légalement accueillis dans le pays.

Les premiers sont renvoyés dès leur arrivée par les voies aéroportuaires ou placés en zone d'attente comme les adultes, aucune procédure particulière n'étant définie pour les mineurs. Le refoulement, trop systématique, s'effectue en direction du dernier pays de provenance du jeune qui n'est pas, bien souvent, son pays d'origine. Ceux qui parviennent à passer entre les

mailles du filet demeurent sur le territoire, clandestinement, en errance, vulnérables à l'extrême, proies faciles des trafiquants et des réseaux de prostitution ou de travail clandestin. La réalité de ces dangers reste sous-estimée par les autorités en charge de la protection de l'enfance.

La prise en charge des seconds, écartelée entre la législation relative à la protection de l'enfance et celle sur le séjour et l'entrée des étrangers en France, prend trop peu en compte la situation particulière de ces enfants : absence de tutelle et de représentation légale, insuffisance de l'assistance juridique, absence d'accompagnement psychologique adapté à un parcours parfois traumatisant, inadéquation des dispositifs éducatifs, manque de formation spécifique des travailleurs sociaux...

La rétention des mineurs non accompagnés en zone d'attente²¹, la désignation tardive et les moyens insuffisants des administrateurs ad hoc, l'incertitude sur leur âge et leur état de minorité par manque de fiabilité des méthodes actuelles de détermination de l'âge, l'incohérence des procédures dans l'étude des demandes d'asile et le caractère approximatif de leur prise en charge imposent une réflexion globale et un changement radical d'attitude. De plus, ces jeunes sont mobiles et interpellent ainsi l'ensemble des pays de l'Union. Pourtant, hormis celles, notables, du Conseil de l'Europe, aucune initiative européenne concrète n'a été prise pour apporter une réponse à la hauteur des parcours complexes, voire des drames vécus par ces mineurs. La directive, dite « directive retour », votée au Parlement européen le 18 juin dernier, loin d'apporter une quelconque garantie de protection, vise à intensifier leur expulsion et autorise

leur détention en zone d'attente pendant la même durée que les adultes.

Face à cette situation indigne de notre pays, et contraire au devoir de protection qui lui incombe, nous appelons instamment les autorités françaises :
- à promouvoir un principe de non-refoulement aux frontières de l'Europe et à cesser de recourir à l'enfermement des mineurs isolés étrangers en zone d'attente (en instaurant par exemple des lieux d'accueil et d'orientation qui proposeront un accompagnement adapté par des professionnels spécialisés de l'enfance) ;
- à faire la promotion, à l'échelle européenne, d'une véritable politique de protection ainsi que d'un statut juridique spécifique pour ces mineurs qui encadrerait leur accueil et leur suivi pour une protection maximale et une équité de traitement sur l'ensemble du territoire européen, prenant appui sur la Convention internationale des droits de l'enfant et sur les positions du Conseil de l'Europe.

La France dispose, aujourd'hui, d'une occasion unique de faire bouger les lignes sur cette question. De notre point de vue d'experts et de praticiens, ces deux dispositions sont envisageables si elles bénéficient d'un fort soutien. Il serait tout à l'honneur de la France d'en être le promoteur.

À l'inverse, nous estimerions profondément condamnable que ces mineurs soient les victimes des crispations politiques autour de la question de l'immigration.

¹⁹ La France a ratifié la CIDE en 1990

²⁰ 192 pays sont signataires de la CIDE

²¹ Cela a valu à la France de très nombreuses critiques, dont celles du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

Liste des signataires de l'appel au 18 juillet 2008

• Jacques RIBS, Président de France Terre d'Asile et Pierre HENRY, Directeur général de France Terre d'Asile • Fabienne QUIRIAU, Présidente de la Commission Enfance en France • Bernard CHEMIN, ancien Président de la Commission nationale de contrôle des centres de rétention administrative et des zones d'attente • Michel DESMET, Président de l'UNASEA (Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes) • Dominique BALMARY, Président délégué de l'UNIOSS (Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux) • Jean-Louis SANCHEZ, Délégué général de l'ODAS (Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée) • Laurent GIOVANNONI, Secrétaire général de la CIMADE • Geneviève FAVRE-LANFRAY, Docteur en Droit, Présidente de CHRYSALLIS et de la Fédération Nationale des Administrateurs Ad Hoc (FENAAH) • Myrtho BRUSCHI, Présidente de l'Association Jeunes Errants (AJE) et Dominique LODWICK, Directrice de l'Association Jeunes Errants (AJE) • ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers) • Hors la rue • Mickaël CLÉMENT, Président d'Enfants du Monde • Droits de l'Homme • Christian GAUTIER, Président d'Enfance et Partage • François CONTENT, Directeur général de la Fondation d'Auteuil • Arnaud GRUSELLE, Directeur de la Fondation pour l'Enfance, Membre de la Commission Enfance en France de l'UNICEF France • Gilles PAILLARD, Directeur général de SOS Villages d'enfants • Secours Catholique / Réseau mondial Caritas • DEI France (Section française de l'ONG Défense des Enfants International) • ECPAT France • Fondation Scelles • SNMPMI (Syndicat National des Médecins de PMI) • Syndicat de la magistrature • Sabine PANET, Directrice de TOSTAN France • APSR, Association d'accueil pour les médecins et personnels de santé réfugiés en France • Association des Avocats ELENA FRANCE (Association d'avocats liés au Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés) • Ligue des Droits de l'Homme • Association Primo Levi • MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) • GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) • Association Parcours d'Exil • Fédération de l'Entraide Protestante • Claire BRISSET, ancienne Défenseuse des enfants • Pierre NAVES, Inspecteur général des affaires sociales (IGAS), Professeur associé à l'Université Paris Est • Marne la Vallée • Claude ROMEO, Membre de la Commission Enfance en France de l'UNICEF France • Jacqueline COSTA-LASCOUX, Président de la FNEPE (Fédération Nationale des Ecoles des Parents et des Educateurs), Directrice de recherche du CNRS • Marceline GABEL, Conseillère technique sociale honoraire, chargée de cours à Paris X Nanterre • Denise CACHEUX, Députée Honoraire • Nicole NOTAT, Présidente de Vigéo • Josiane BIGOT, Présidente de THEMIS • Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS en qualité de Présidente de l'AFIREM (Association d'Information et Recherche sur l'Enfance Maltraîtée) • Brigitte BOUQUET, Professeur titulaire de la chaire travail social du CNAM • Claire NEIRINCK, Professeur de droit, spécialisée en droit de l'enfance • Lise-Marie SCHAFFHAUSER, Présidente de l'UNAPP (Union Nationale des Associations de Parrainage de Proximité) • Professeur Danièle SOMMELET, Professeur émérite de pédiatrie • Docteur Anne TURSZ, Pédiatre, Directeur de recherche à l'INSERM • Docteur Dominique-Jeanne ROSSET, Pédopsychiatre, Psychanalyste, Membre de la Commission Enfance en France de l'UNICEF France • Laurence BELLON, Vice-Présidente du tribunal pour enfants de Lille • Maître Dominique LABADIE, Avocate • Christian CHASSERIAUD, Président de l'AFORTS (Association Française des Organismes de Formation et de Recherche en Travail Social) et directeur de l'Institut du Travail Social • Pierre BOURDIEU, Pau • Denis VERNADAT, Président du CNAEMO (Carrefour National de l'Action Educatrice en Milieu Ouvert) • Bruno JARRY, Directeur d'association, Membre de la Commission Enfance en France de l'UNICEF France • Ernestine RONAI, Membre de la Commission Enfance en France • Mickael GARNIER-LAVALLEY, Délégué général d'association, Membre de la Commission Enfance en France de l'UNICEF France • Marcel JAEGGER, Membre du CSTS (Conseil Supérieur du Travail Social) • Catherine LEVY, Sociologue • Catherine TALLINAUD, Magistrat délégué à la protection de l'enfance à la Cour d'appel de Douai • Catherine PEYGE, Maire de Bobigny • Dominique GROS, Maire de Metz • Sylvie ALTMAN, Maire de Villeneuve Saint-Georges • Jacques AUZOU, Maire de Boulazac • Béatrice HERVOUET, Présidente de l'association RAIH (Réseau Accueil Insertion de L'Hérault) • Laura MOUREY, Présidente de l'association DPJ (Droit pour la Justice).

UNICEF France / Audition par la commission Varinard 18 septembre 2008

L'UNICEF France a souhaité apporter sa contribution à la réflexion engagée par la Garde des Sceaux en vue de la refonte de l'Ordonnance de 1945 considérant qu'elle est concernée par la question de la délinquance des mineurs.

Parce qu'il est de sa mission de s'intéresser à toutes les questions concernant l'enfance et l'adolescence. Parce qu'il est de sa mission de veiller, au nom de l'Organisation de Nations Unies, à l'application en France de la convention internationale des droits de l'enfant dont notre pays est signataire et d'une manière générale aux engagements internationaux qui lient la France en matière de droits de l'enfant.

Parce que l'UNICEF France, comme d'autres, est interpellé par les questions que la délinquance pose à notre société, en termes de cohésion sociale, de démocratie, de référence à des valeurs fondamentales.

Sans nier la réalité de la délinquance des mineurs, sans doute de plus en plus précoce, et dont les actes en question sont probablement d'une gravité croissante, l'UNICEF France est préoccupé cependant par la perception de la jeunesse plutôt sombre qui se développe dans notre pays, une jeunesse perçue trop souvent comme posant problèmes de toutes sortes, qui focalisent les gouvernants, la presse et l'opinion publique sur les violences juvéniles, l'insécurité, la délinquance.

Concernant plus particulièrement l'Ordonnance de 1945, l'UNICEF France est attaché à son esprit et à ses principes fondamentaux. La refonte de ce texte ne peut se justifier que dans un objectif de plus grande lisibilité, de cohérence, de

pertinence des dispositions juridiques, des procédures, et des dispositifs, de réaffirmation des droits et de l'intérêt de l'enfant.

La délinquance n'est pas seulement une question judiciaire, c'est une question de société. La délinquance trouve son enracinement dans diverses problématiques souvent conjuguées. La refonte de ce texte ne peut, par conséquent, se concevoir que dans la prise en compte plus globale des problématiques et des évolutions que connaît notre société, notamment celles de la famille, de l'éducation, du contexte social, économique et culturel. C'est donc dans une approche globale que la question de la délinquance s'inscrit, tant du point de vue des politiques publiques que des situations individuelles. Elle suppose la mise en œuvre d'une politique affirmée de prévention de la délinquance.

Il importe que le texte à venir rappelle et soit imprégné des engagements internationaux de la France concernant les enfants, des principes constitutionnels relatifs à la justice des mineurs ainsi que les principes fondamentaux contenus dans l'Ordonnance de 1945.

Il importe aussi que cette réforme vise un équilibre entre l'intérêt, les droits de l'enfant et sa protection d'une part, l'intérêt de la société et la protection légitime des victimes d'autre part.

C'est au regard de ces considérations, que l'UNICEF France souhaite faire part à votre commission des principes auxquels il est particulièrement attaché en ce qui concerne la justice des mineurs et la prévention de la délinquance.

Se référant à la CIDE, et notamment ses articles 1, 37 et 40, aux diverses recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU (règles de Beijing du 29 novembre 1985), du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen, en se référant à notre Constitution, l'UNICEF France défend les principes suivants.

- La justice des mineurs doit conserver **sa spécificité**, principe reconnu par le Conseil Constitutionnel le 29 août 2002, c'est-à-dire la nécessité de « *rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

L'UNICEF France partage le point de vue de la Défenseure des enfants qui s'inquiète des dispositions prises dans le cadre de précédentes lois s'éloignant des recommandations de la CIDE et des textes internationaux, tendant à rapprocher la justice des mineurs de celle des majeurs et privilégiant le répressif au détriment de l'éducatif. La spécialisation des juridictions pour mineurs doit être préservée. En outre, il n'est pas souhaitable de dissocier la fonction civile de la fonction pénale étant donné l'imbrication des problématiques entre situations de danger et de délinquance, de la connaissance globale de la situation que le juge des enfants peut avoir et parce que les réponses ne peuvent être exclusivement pénales.

- La **majorité pénale** doit être maintenue à 18 ans, comme la majorité civile. L'UNICEF France relève que certains pays d'Europe, conformément aux recommandations du Comité

des droits de l'enfant de l'ONU, dont l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, appliquent le droit pénal des mineurs aux jeunes majeurs jusqu'à 21 ans.

- Le seuil de **responsabilité pénale** des mineurs ne peut être inférieur à 12 ans. Le Comité précité considère comme inacceptable de fixer l'âge minimum de la responsabilité pénale en dessous de 12 ans et encourage les États à le relever progressivement ; les enfants en dessous de cet âge minimum ne peuvent être tenus pour pénalement responsables et ne peuvent faire l'objet que de mesures de protection.
- La **dimension pédagogique et éducative** doit toujours prédominer quelle que soit la réponse. La sanction n'est pas une fin en soi. Pour limiter les risques de réitération, le mineur doit d'abord comprendre la portée de son acte, sa gravité, le préjudice qu'il a causé ; tout comme il doit comprendre la raison d'être de la sanction, son contenu, sa finalité.
- Toute réponse, qu'elle soit éducative ou pénale, doit être **individualisée**, graduée, progressive. Elle doit s'inscrire dans un projet dont la mise en œuvre doit être régulièrement évaluée de manière pluridisciplinaire (prenant en compte la dimension éducative, sanitaire, sociale, l'évolution du mineur...).
- La réponse doit être **proportionnelle** et donc tenir compte de l'âge du mineur, de la gravité de son acte et, s'il y a récidive, du contexte, de son histoire, de sa personnalité. À cet égard, il importe de clarifier la palette des actions possibles et faire en sorte qu'elle soit applicable indépendamment d'une tranche d'âge.
- Il y a lieu de faire montre de **réactivité** tout en se gardant de procédures expéditives. Si le délai qui s'écoule entre l'acte commis et la réaction des autorités doit être le plus court possible, la décision judiciaire quant à elle doit se fonder sur un ensemble d'éléments qui nécessite un minimum de temps pour les investigations. Il apparaît déterminant de veiller à **la mise en exécution sans délai des décisions** ; il faut mobiliser tous les moyens pour qu'il en soit ainsi, sans quoi, les réponses continueront de perdre de leur pertinence, le sentiment d'impunité persistera pour les uns, celui d'impuissance pour les autres. Il conviendrait sans doute de se doter des moyens nécessaires afin d'assurer dès l'issue de l'audience la continuité entre la décision judiciaire et sa mise à exécution, en développant par exemple des bureaux d'exécution des peines spécifiques pour les mineurs.
- La procédure judiciaire ne doit pas être déclenchée systématiquement pour des infractions et délits mineurs, au risque de la banaliser, de la décrédibiliser et d'encombrer les juridictions. Une première réponse, pas nécessairement judiciaire, doit pouvoir être prise sans délai par une instance spécialisée, en présence des parents. L'article 40 de la CIDE préconise **le recours à des mesures non judiciaires chaque fois que cela est possible** *« en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction »*.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande de favoriser **les réponses extrajudiciaires** et rappelle que la majorité des

enfants ne commettent que des infractions légères. Ces réponses s'adressent notamment aux actes des primo-délinquants auxquels il convient de porter une attention forte pour éviter la réitération, à condition qu'ils reconnaissent leur responsabilité, que les parents consentent à cette modalité de traitement et que enfants et parents soient informés des risques encourus en cas de non-exécution.

- Si une procédure judiciaire est utilisée, elle doit comporter autant que possible des **mesures d'ordre social et éducatif** avant de recourir à la privation de liberté. Les mesures purement éducatives au pénal sont d'autant plus pertinentes que le juge des enfants exerce la double compétence. La très grande majorité des mineurs ne comparaît qu'une seule fois devant le juge des enfants ce qui démontre l'intérêt de ces mesures. Cependant, elles ne peuvent être pleinement efficaces que si elles sont mises en œuvre sans délai, selon des modalités et une fréquence appropriées à la situation de chaque mineur.

- Les **mesures de placement** nécessitent que les structures soient spécifiquement adaptées pour les accueillir, que les moyens humains soient suffisants, que le personnel soit formé en conséquence. Bien souvent, il arrive que l'incarcération soit décidée faute de trouver une place en urgence dans une structure d'accueil. Il arrive aussi et de plus en plus que l'accueil de ces mineurs dans des structures non adaptées, déstabilise l'ensemble des mineurs accueillis, fragilisent ces structures et mettent en échec les professionnels. En outre, il y a lieu de renforcer la dimension santé et soins dans ces établissements.

- L'UNICEF France rejoint les recommandations du Parlement européen de janvier 2008 qui encouragent la recherche de **réponses substitutives aux poursuites ou à l'incarcération**, de mesures de rééducation enseignant au mineur ses droits et ses devoirs pour lui permettre « de se transformer en une personne responsable, d'en faire un acteur et de lui donner le droit d'influer sur sa propre situation et sur les questions qui le touchent ». De nombreuses réponses existent déjà qui semblent pertinentes, sous réserve de leur évaluation : les stages de citoyenneté, la re-scolarisation (internat), la formation (Centre Éducatif et Professionnel), la mesure d'activité de jour, la réparation pénale, les travaux d'intérêt général, les Centres Éducatifs Renforcés, les Centres Éducatifs Fermés.

- **L'incarcération** ne doit être qu'un recours ultime. Il convient de rappeler les dispositions de l'article 37 de la CIDE qui préconisent que la privation de liberté doit découler d'une procédure légale, n'être qu'une mesure de dernier ressort et aussi brève que possible, que l'enfant doit être traité avec humanité et dans le respect de sa dignité. Il doit être séparé des adultes. Ses liens familiaux doivent être préservés. Il a droit à une assistance juridique et à des voies de recours.

L'incarcération doit comporter un contenu éducatif soutenu, et intégrer la santé et le soin. Des améliorations sont nécessaires selon Alvaro GIL-ROBLES, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui en 2005 déclarait à l'encontre des quartiers de détention pour mineurs, que « les mesures éducatives en leur sein étaient inadaptes et que la prison offrait plus

de conditions à la récidive qu'elle ne contribuait à l'éradiquer ». Boris CYRULNIC partage cette perception pour les mineurs « la prison est la pire des réponses. Elle réunit toutes les conditions de répétition de la violence ».

- Toute mesure d'éloignement ou de placement dans une structure éducative ou un lieu de privation de liberté doit être **suivie d'un temps d'accompagnement éducatif spécifique** de manière à ce qu'il n'y ait pas de rupture brutale, que soit facilité le retour dans le cadre habituel du mineur, et favorisée sa réinsertion.

- Enfin, il ne peut y avoir de lutte efficace contre la délinquance sans **prévention**, c'est-à-dire en agissant en amont, sur les causes qui sont diverses et souvent conjuguées : le contexte familial, l'éducation, le rapport à l'école, l'environnement du mineur, sa santé.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a formulé récemment certaines recommandations, dont celles sur les moyens de parvenir à mettre en œuvre les principes fondamentaux de la CIDE, parmi lesquels la prévention de la délinquance juvénile par le **respect des droits fondamentaux** : santé, éducation, niveau de vie suffisant, protection contre les violences.

En France, ces dernières années, diverses dispositions ont visé à apporter des éléments de réponse en amont des situations de délinquance, dans le cadre de la politique de la ville, du programme de réussite éducative, de lutte contre l'échec et l'absentéisme scolaire, contre les exclusions, le soutien à la parentalité, etc. Ces dispositifs se

développent sur les territoires, la plupart n'ont pas encore produit tous leurs effets. D'autres, comme la prévention spécialisée ou des actions localisées, sont reconnues comme des moyens pertinents de prévenir la délinquance. Il n'est sans doute pas nécessaire d'en ajouter de nouveaux, mais plutôt d'y inciter les élus, de rendre plus lisible ce qui existe déjà, de mobiliser des moyens, de favoriser les articulations et les complémentarités, de préciser le rôle des acteurs publics et associatifs, d'évaluer les actions.

Il s'agit pour l'essentiel de mieux épauler les parents confrontés à des difficultés éducatives afin de les mobiliser, de conforter, voire de restaurer leur autorité parentale, et de conduire des actions de prévention en direction des plus jeunes.

Mais la prévention doit reposer sur **l'adhésion des familles** et sur la **confiance** qu'elles doivent avoir envers les acteurs, et notamment les travailleurs sociaux. Sans confiance, la prévention ne peut se déployer et apporter toute son efficacité. Les discours sécuritaires qui accablent les familles peuvent provoquer leur repli, la méfiance et la défiance. Il en est de même pour les mineurs.

Le nouveau texte devra comporter une dimension préventive, qui affirmera des objectifs et des intentions clairs, respectueux de la place et du droit des familles, tout en s'appuyant sur les dispositifs existants.

Premières réactions de l'UNICEF France

Réforme de l'Ordonnance de 1945 / Remise des recommandations de la Commission Varinard 3 décembre 2008

L'UNICEF France est mitigé face aux recommandations remises aujourd'hui par le président Varinard à la Garde des Sceaux.

Si les principes majeurs, défendus lors de l'audition devant la Commission Varinard (http://www.unicef.fr/mediastore/FCKeditor/Audition_Unicef_France.pdf) ne sont pas remis en question, il n'en reste pas moins de sérieuses interrogations. La spécialisation des magistrats et des tribunaux pour enfants, la primauté des réponses éducatives sur les répressives, la double compétence du juge des enfants au civil et au pénal, ont été réaffirmées par la Commission, comme le recommande l'UNICEF France depuis plusieurs mois.

Par ailleurs, les recommandations de la Commission de favoriser une Justice plus réactive et une application effective et rapide des décisions apparaissent positives, à condition que les procédures ne soient pas expéditives et qu'elles soient accompagnées de moyens à la hauteur.

Cependant plusieurs points restent particulièrement préoccupants :

- Ainsi de la définition de l'âge de la responsabilité pénale, que les membres de la Commission recommandent de fixer à 12 ans. « Pour le Comité des droits de l'enfant, il s'agit d'un seuil minimum. Nous aurions préféré que la Commission suivent la tendance de certains pays européens qui rehaussent ce seuil », regrette Fabienne Quiriau, présidente de la commission Enfance en France de l'UNICEF France. L'Allemagne l'a déjà porté à 14 ans, l'Espagne ou encore le Portugal sont en voie de l'aménager.

- Autre sujet d'inquiétude, la création, pour les enfants de 16 à 18 ans récidivistes, d'une juridiction spécifique : un tribunal correctionnel à l'image de ceux qui existent pour les adultes. Cette évolution constitue un glissement dangereux. L'UNICEF considère qu'il ne peut y avoir de dérogation au principe de la spécialité de la justice des mineurs. Jusqu'à 18 ans, les enfants doivent relever d'une justice spécialisée.

- Enfin, la substitution systématique du terme « enfant » pour celui de « mineur », proposée par la Commission, interroge sur sa raison d'être. Cette modification de terminologie qui désincarne l'enfance, soulève de véritables inquiétudes quant à la vision de société portée dans le rapport.

« Le travail de la Commission n'est qu'une première étape. Tout l'enjeu porte maintenant sur ce que retiendront la chancellerie et les parlementaires. L'UNICEF restera mobilisé et extrêmement vigilant pour que la loi soit respectueuse des droits des enfants », signale Jacques Hintzy, le Président de l'UNICEF France.

Liste des documents ressources & principales références

Convention relative aux droits de l'enfant, encore dénommée Convention Internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989.

LES LOIS MENTIONNÉES DANS LE RAPPORT :

Loi d'orientation et de programmation n°95-73 du 21 janvier 1995 relative à la sécurité

Loi n°98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs

Loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État

Loi n°2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille

Loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

Loi du n°2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance

Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

Loi n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics

Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics

Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École

Loi n°2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption

Ordonnance n°2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation

Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances

Loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs

Loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 concernant le financement de la sécurité sociale pour 2007

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

LES RAPPORTS MENTIONNÉS DANS LE DOCUMENT :

Rapports annuels 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 du Défenseur des enfants au Président de la République et au Parlement.

Rapport préparatoire à la Conférence de la Famille 2004 « Santé, adolescence et famille », Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées - Ministère délégué à la Famille.

Rapport n°4 sur les Enfants pauvres en France du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC), 2004.

Rapport « Application de la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics » d'Hanifa Chérifi, juillet 2005.

Rapport du groupe de travail chargé de tirer les enseignements du traitement judiciaire de l'affaire dite « d'Outreau », Jean-Olivier Viout, ministère de la Justice, 2005.

Rapport « Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale » de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté du Ministère des solidarités, de la santé et de la famille présidée par Martin Hirsch, 2005.

Rapport « Protection de l'enfant et usages de l'Internet » de Joël Thoraval et Olivier Peraldi dans le cadre de la préparation de la Conférence de la famille en 2005.

Rapport annuel 2005 au Parlement et au Gouvernement de l'ONED (Observatoire National de l'Enfance en Danger).

Rapport n°3125 de l'Assemblée nationale au nom de la commission d'enquête parlementaire chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, juin 2006.

Rapport de mission sur l'amélioration de la santé de l'enfant et de l'adolescent « L'enfant et l'adolescent : un enjeu de société, une priorité du système de santé » du Professeur Danièle Sommelet, du 28 octobre 2006.

Rapport « La fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés » de l'Académie nationale de Médecine, janvier 2007.

Bilan 7 « La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches » élaboré par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, février 2007.

Bilan 8 « La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant » élaboré par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, décembre 2008.

Commission de propositions de réforme de l'Ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants « Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions pour adapter la justice des mineurs », décembre 2008.

AUTRES DOCUMENTS MENTIONNÉS :

Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985.

Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), adoptés et proclamés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/112 du 14 décembre 1990.

Observations finales du Comité des droits de l'enfant du 30 juin 2004 à la suite de l'examen du 2^e rapport périodique de la France (CRC/C/65/Add.26).

Intervention sur « Les migrations des mineurs non-accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant » lors de la Conférence régionale organisée par le Conseil de l'Europe en Espagne en octobre 2005.

Actes du colloque « Quel avenir pour nos enfants ? La situation des enfants dans les Hauts de Seine », Comité des Hauts de Seine de l'UNICEF France, novembre 2005.

Convention « Alerte enlèvement », plan d'alerte de la population en cas d'enlèvement d'un mineur, février 2006.

Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) du 21 septembre 2006 relatif au projet de loi sur la prévention de la délinquance.

Études et résultats, n°543 de décembre 2006 sur « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2005 » édité par la DREES (Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques) du Ministère de la santé et des solidarités.

La lettre de l'ODAS du mois de novembre 2007 « Protection de l'enfance : une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs », Observatoire De l'Action Sociale décentralisée.

Études et résultats, n°551 de janvier 2007 sur « La garde des enfants en dehors des plages horaires standard » édité par la DREES (Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques) du Ministère de la santé et des solidarités.

Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) du 6 novembre 2008 sur la scolarisation des enfants handicapés.

Liste des acronymes et sigles

AFA	Agence Française de l'Adoption
AFA	Association des Fournisseurs d'Accès et de Services Internet
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CEPEJ	Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice
CERC	Conseil de l'Emploi des Revenus et de la Cohésion sociale
CIDE	Convention Internationale des Droits de l'Enfant
CMP	Centre Médico-Psychologique
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CSA	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
DALO	Droit Au Logement Opposable
DCEM	Document de Circulation pour Étranger Mineur
DREES	Direction de la Recherche des Études de l'Évaluation et des Statistiques
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité
MAPE	Modes d'Accueil de la Petite Enfance
MST	Maladie Sexuellement Transmissible
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCRVP	Office Central pour la Répression des Violences aux Personnes
ODAS	Observatoire national De l'Action Sociale décentralisée
ONED	Observatoire National de l'Enfance en Danger
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PE2L	Projet Éducatif et de Loisir Local
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Protection Maternelle et Infantile
SIDA	Syndrome d'Immuno Déficience Acquise
UNICEF	United Nations Children's Fund ou Fonds des Nations Unies pour l'Enfance



UNICEF France
3, rue Duguay-Trouin
75282 PARIS cedex 06

www.unicef.fr

unicef 
unissons-nous
pour les enfants