

Paris, le 26 avril 2005

Avis de la Défenseure des enfants portant synthèse de six années au service des enfants et des adolescents

I - LES DOSSIERS INDIVIDUELS SOUMIS A L'INSTITUTION

Depuis sa création, en mai 2000 et jusqu'à aujourd'hui, l'Institution du Défenseur des Enfants est intervenue pour quelque 12.000 enfants. Pour la moitié des dossiers traités, le résultat a été favorable au mineur et a permis un réel progrès de sa situation.

Entre 2004 et 2005, le nombre d'enfants pour lesquels des plaintes ont été adressées au Défenseur ont augmenté de 32% succédant à une augmentation de 24% l'année précédente.

Une constante est observée dans les motifs des réclamations : plus d'un tiers des cas sont liés aux difficultés à maintenir des liens familiaux, notamment après conflit ou séparation. Ils restent le premier motif de saisine. Au fil des années sont montées en puissance les plaintes concernant la situation des mineurs étrangers, devenus en 2005, le deuxième motif de réclamations. Les difficultés avec l'école ont évolué avec la quasi-disparition des brutalités commises par des enseignants sur de jeunes enfants. En revanche, les problèmes d'intégration des enfants handicapés restent très importants. Les plaintes liées à des questions socio-économiques, particulièrement aux conditions de logement, n'ont pas cessé d'augmenter et ont presque doublé en deux ans. Enfin, les contestations de placement restent stables (6%), de même que les allégations d'abus sexuels ou de mauvais traitements.

Les personnes qui s'adressent au Défenseur sont massivement les parents (62%) et, parmi eux, deux fois plus les mères que les pères, les enfants eux-mêmes (9%) et les associations (8%). Dans l'ensemble des réclamations, 5% proviennent des grands-parents qui, pourtant, selon la loi, ne peuvent saisir l'Institution.

II - LES PROBLEMATIQUES COLLECTIVES

A l'heure du bilan que peut-on dire ? S'il est impossible de tout dire, on peut toutefois dégager trois axes principaux :

1. L'action conjuguée du Défenseur des Enfants, de responsables politiques et de nombreuses associations ont contribué, sur de nombreux points, à une évolution des travaux législatifs, réglementaires ou des mentalités en faveur du respect des droits des enfants. Ces résultats ont été favorables et ont permis des progrès.

2. D'autres avancées demandent à être confirmées et développées
3. Plusieurs questions demeurent en suspens, et, pour certaines, restent marquées par des blocages politiques, administratifs ou culturels.

1. LES PROGRES

1.1 LES PROGRES DANS LES TEXTES

- A la demande de la Défenseure, un nouveau délit a été créé par la loi du 4 mars 2002 ; il permet désormais de pénaliser les clients de prostitués âgés de 15 à 18 ans, mettant ainsi fin à un vide juridique.
- La Défenseure s'est associée aux efforts visant à permettre aux familles qui font l'objet d'une mesure d'assistance éducative d'avoir accès à leur dossier afin de favoriser chez les parents la compréhension des procédures en soutenant l'exercice de leur autorité parentale, notamment lors du placement de leur enfant. Le décret du 15 mars 2002 réforme en ce sens la procédure d'assistance éducative.
- La commission nationale de déontologie de la sécurité peut être saisie directement par le Défenseur des Enfants. (article 111 de la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003)
- Afin de lutter contre les mariages forcés, la Défenseure des Enfants et le Médiateur de la République avaient proposé en mars 2005 de modifier le code civil en portant l'âge minimal du mariage à dix-huit ans pour les filles. Cette disposition a été retenue dans la loi du 23 mars 2006.

1.2 LES PROGRES DANS LES PRATIQUES

- Le ministère des Affaires étrangères et le Défenseur des Enfants ont signé en février 2004 un protocole de partenariat afin d'améliorer l'assistance aux enfants français en situation de détresse à l'étranger. Celui-ci est utilisé environ deux fois par mois et fonctionne efficacement.
- Lors de la conférence de la Famille de septembre 2005, la Défenseure a insisté sur l'urgence et la nécessité qu'une loi oblige les fournisseurs d'accès à Internet et les opérateurs de téléphonie mobile à fournir, en même temps que l'accès, un système de filtrage intégré. Sous la responsabilité du Ministère de la Famille, un comité de suivi de la mise en place des logiciels de contrôle parentaux a été créé.
- La protection de l'anonymat des mineurs lors de procès, (régie par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.) qu'ils soient auteurs ou victimes, notamment lors de procédures judiciaires, a été constamment rappelée. Les modalités de communication mises en place par le parquet lors du procès d'Angers, en 2005, puis du procès en appel de l'affaire d'Outreau, ont largement contribué à ce respect.
- La Défenseure se félicite par ailleurs de la vigilance accrue qu'a manifestée le Conseil supérieur de l'Audiovisuel à l'égard de la protection du jeune public, notamment par

l'établissement d'une signalétique.

- Lors de la remise de son rapport d'activité 2003, la Défenseure avait particulièrement évoqué, auprès du Président de la République, certaines brutalités et humiliations exercées par des enseignants sur de très jeunes enfants, plaintes auxquelles il n'était pas toujours répondu de façon satisfaisante. La Défenseure des Enfants ne peut donc que se féliciter de la mission d'inspection générale initiée par les ministres de l'Education nationale et de l'Enseignement scolaire sur ce sujet méconnu. Un rapport remis au Ministre et rendu public établit la réalité de ces violences - certes peu fréquentes - et présente des recommandations pour apporter des réponses adaptées. Les réclamations sur ce thème ont fortement décru entre 2003 et 2005, signe que l'Education nationale a fait jouer ses procédures internes de façon plus satisfaisante.
- La Défenseure avait recommandé de développer les médicaments pédiatriques. En septembre 2005, le Parlement européen a adopté un projet de règlement communautaire obligeant les industriels à développer des médicaments pédiatriques.
- Le Défenseur des Enfants est désormais membre de la conférence annuelle de la Famille et est ainsi associé aux consultations préalables et à la séance elle-même.

2. PLUSIEURS AVANCEES DEMANDENT A ETRE CONFIRMEES ET DEVELOPPEES

- Bien qu'une circulaire du ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Famille du 28 octobre 2004 rappelle que les services de pédiatrie peuvent accueillir enfants et adolescents jusqu'à l'âge de dix-huit ans, sa mise en pratique apparaît lente et la barrière des 15-16 ans demeure encore malheureusement en psychiatrie et en chirurgie et dans certains services de cancérologie.
- Il est apparu impératif d'augmenter la capacité d'accueil adapté pour les enfants de deux à trois ans de manière à faire décroître cet accueil à l'école maternelle dans les conditions actuelles et d'organiser rapidement une conférence de consensus sur la définition d'un accueil adapté à cet âge. Cette proposition a relancé sur ce sujet, un débat que de nombreux professionnels jugeaient indispensable. A la rentrée 2005, le nombre d'enfants de deux ans scolarisés en maternelle était passé à un quart de ce groupe d'âge contre un tiers au cours des années précédentes. Toutefois, la conférence de consensus ne s'est toujours pas tenue. Le manque de capacités d'accueil adapté pour les enfants de deux à trois ans demeure très important et constitue le véritable point de blocage sur ce sujet.
- De nombreux enfants handicapés restent privés de prise en charge adaptée, ce droit reste insuffisamment respecté. Heureusement, la loi du 11 février 2005 s'efforce de concrétiser leur droit à la scolarité en milieu ordinaire. En revanche, il subsiste un manque criant de places pour les enfants polyhandicapés et ce, sur l'ensemble du territoire.
- Dans chacun de ses rapports d'activité, la Défenseure a soutenu la nécessité d'instaurer une politique nationale de l'adolescence. Le Chef de l'Etat et le Gouvernement ont donné une suite favorable à cette proposition. La conférence de la Famille, en juin 2004, a annoncé des décisions fondant une politique de l'adolescence que le Défenseur des Enfants appelait de ses vœux. Il en est ainsi particulièrement de

la multiplication des maisons de l'adolescent pour lesquelles le gouvernement a pris l'engagement d'affecter 5 millions d'euros pendant cinq ans en complément du financement apporté par les collectivités territoriales. A ce jour une quinzaine de maisons de l'adolescent ont vu le jour ou sont en projet.

- Le Gouvernement a, d'autre part au cours de cette même conférence de la Famille, adopté le principe d'un bilan de santé de tous les collégiens en classe de 5^o dont on attend qu'il soit mis en œuvre expérimentalement dans plusieurs départements.
- Afin d'améliorer l'accompagnement de l'enfant victime et le recueil de ses déclarations, 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. Cette loi demeure insuffisamment appliquée. De plus, il conviendrait qu'elle s'applique à toutes les victimes de sévices graves.
- Le projet de loi réformant la protection de l'enfance que prépare le Gouvernement s'appuie sur un renforcement de la prévention, une meilleure organisation du repérage des enfants en danger avec l'instauration d'une cellule de signalement par département et la diversification des modes de prise en charge. Il prévoit également un partage d'informations entre professionnels permettant de mieux apprécier les situations et de prendre des décisions de manière plus collégiale.

Ce projet va assurément dans le bon sens. Il devrait inclure la définition d'un cahier des charges établi conjointement par les différents services de l'Etat, les départements, l'Inspection Générale des Affaires Sociales, le Défenseur des Enfants et des représentants des associations, de manière à définir des normes relatives aux pratiques développées dans le secteur. Les mêmes partenaires s'assureraient du respect de ces normes, notamment dans les départements.

- En ce qui concerne la situation des mineurs étrangers, celle-ci apparaît comme très contrastée :
 - En mars 2005 une circulaire du ministère de l'Intérieur a invité les préfets à régulariser, sous certaines conditions et lorsqu'ils atteignent dix huit ans, les mineurs isolés présents sur le territoire et bénéficiant d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Cette disposition a permis de résoudre un certain nombre de cas très douloureux.
 - La délicate question de l'expertise médico légale utilisée pour déterminer la minorité a connu une évolution décisive ; en effet, saisi par la Défenseure, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et la santé a rendu un avis qui " confirme l'inadaptation des techniques médicales utilisées actuellement. " Il s'agit du recours à l'âge osseux, recours exagérément développé en France malgré les incertitudes attachées à cette méthode. La définition de l'âge devrait s'appuyer sur des critères plus larges.
 - En revanche, la pratique du maintien des mineurs étrangers en zone d'attente demeure une réalité. Par ailleurs, une importante inquiétude demeure concernant le développement des mesures de rétention administrative pour les familles étrangères.

- La Défenseure des Enfants avait présenté une proposition de réforme des conditions d'attribution des prestations familiales aux parents d'enfants étrangers en situation régulière quel que soit le mode d'entrée des enfants sur le territoire. Bien que la Cour de Cassation se soit prononcée dans un sens analogue et que plusieurs tribunaux aient fait droit à cette demande au cas par cas, 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.
- Enfin, depuis son rapport de 2001, la Défenseure n'a cessé de demander l'accès à l'apprentissage pour les mineurs étrangers présents sur le territoire. Ceci est aujourd'hui possible uniquement pour ceux qui ont été confiés à l'ASE.

3. PLUSIEURS QUESTIONS DEMEURENT EN SUSPENS, ET, POUR CERTAINES, SONT MARQUEES PAR DES BLOCAGES POLITIQUES OU ADMINISTRATIFS

- Une proposition de loi créant des délégations parlementaires aux droits des enfants a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 13 février 2003. A ce jour, ce texte n'a toujours pas été examiné par le Sénat.
- Les questions de formation évoluent lentement et, certaines propositions n'ont pas encore abouti. Il s'agit particulièrement de :
 - La révision des programmes de formation des IUFM (renforcer la partie pédagogique, les mises en situation professionnelle et les parcours pédagogiques, organiser un véritable tutorat)
 - L'amélioration du recrutement et de la formation des professionnels du travail social en décloisonnant les formations, en renforçant leur composante juridique, en établissant des modules interdisciplinaires et en protégeant mieux leurs titres.
 - La modification de la formation des magistrats, de façon à y développer la notion de travail en groupe, la formation à la psychologie des enfants et des adultes et la manière de s'adresser au justiciable. Il conviendrait aussi de rendre la formation continue obligatoire, notamment pour la préparation aux changements de fonction.

De telles réformes paraissent absolument indispensables. D'autre part :

- Les moyens matériels et humains de la justice sans lesquels aucune amélioration substantielle du service rendu aux justiciables n'est envisageable, n'ont pas été significativement renforcés.
- Analysant les difficultés de la pédopsychiatrie, la Défenseure, dès 2001, avait proposé, entre autres, que, pour remédier à la pénurie criante de prises en charge en pédopsychiatrie, des psychologues cliniciens disposant d'un titre homologué puissent effectuer de telles prises en charge, remboursées par la Sécurité sociale, y compris en

ville, sur prescription d'un médecin. Cette disposition n'a toujours pas vu le jour et la pénurie en ce domaine reste criante.

- La mise en place, pour les élèves " décrocheurs " et en rupture scolaire, dans chaque académie, d'un établissement d'enseignement secondaire les accueillant, hors sectorisation, avec des équipes éducatives volontaires, et une pédagogie adaptée, n'a pas été réalisée.
- La Défenseure des enfants et le Médiateur de la République avaient adressé au Garde des Sceaux une proposition de réforme relative aux modalités de transcription des reconnaissances de paternité, afin que puisse être créé un registre national des reconnaissances de paternité pour les enfants dont le lieu de naissance est inconnu du père. A ce jour aucune avancée n'a été relevée. Une décision récente de la Cour de Cassation en avril 2006, met en évidence ce besoin.
- Les demandes de la Défenseure, afin de favoriser les relations entre les personnes détenues et leur famille, de mettre en place rapidement une politique d'ensemble permettant un maintien des liens notamment en améliorant les conditions matérielles des visites aux détenus ont été à peu près ignorées.

III - L'INSTITUTION DU DEFENSEUR DES ENFANTS

- Afin que l'Institution du Défenseur des Enfants puisse pleinement assumer les missions qui lui ont été confiées par la loi, il conviendrait que ses moyens matériels et humains soient significativement augmentés. En particulier, il serait absolument nécessaire pour l'Institution de compléter son réseau de correspondants, de telle sorte qu'il y en ait un par département, y compris outre-mer.
- Les états signataires de la Convention internationale sur les droits de l'enfant doivent présenter tous les cinq ans au Comité des droits de l'enfant des Nations unies un rapport sur la manière dont ils la respectent. Jusqu'ici la France s'est conformée à ce processus, mais avec un fort retard puisqu'elle n'a soumis en quatorze ans que deux rapports et non trois, le dernier l'ayant été en juin 2004. Par conséquent, le Comité des droits de l'enfant de l'Onu a demandé à la France de soumettre son prochain rapport pour le 5 septembre 2007. Il attend également de la France que celle-ci lui soumette ensuite son rapport tous les cinq ans, comme le veut la Convention.

La Défenseure des enfants,

Claire BRISSET