



## *Les dossiers collectifs*

### **A** L'accès des familles à leur dossier d'assistance éducative

La question de l'accès des familles au dossier qui les concerne et sur lequel le juge des enfants s'appuie pour décider d'une mesure éducative est nettement posée par des magistrats, des instances sociales, des associations, des familles. En effet, actuellement, lorsqu'un enfant doit faire l'objet d'une mesure éducative, sa famille ne peut avoir accès au dossier que par l'intermédiaire d'un avocat qui, lui-même, lors de la consultation de ce dossier, n'a le droit ni de prendre de notes ni d'établir des copies. Ces procédures sont insatisfaisantes et controversées, notamment au regard du droit, puisque ces dispositions ne permettent pas d'assurer « les principes du contradictoire ». Ainsi, des familles lors de leur première audience chez le juge, se trouvent-elles couramment dans l'ignorance des motifs pour lesquels il a été saisi et, lors de la procédure, ne connaissent pas non plus le contenu de leur dossier. Par ailleurs plusieurs observateurs, tels Pierre Naves et Bruno Cathala dans leur rapport (1) remarquent que, souvent, les pièces sont communiquées au juge très peu de temps avant l'audience ce qui n'en permet pas une étude suffisante. Or, les enjeux des décisions du magistrat sont considérables pour l'avenir de la famille et des enfants.

(1) « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents » juin 2000. Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et de l'Inspection Générale Services Judiciaires.



Par l'examen des situations individuelles dont elle a été saisie, par les informations recueillies au cours de ses échanges avec différents représentants du monde judiciaire et social, la Défenseure des enfants a vivement ressenti cette question qui lui a paru être source d'incompréhensions, de litiges et d'inégalités. L'enfant, comme sa famille, doivent avoir « droit à un procès équitable ce qui implique, pour une partie, la faculté de prendre connaissance des observations ou des pièces produites par l'autre, ainsi que de les discuter » soulignait la Cour européenne des droits de l'Homme dans un arrêt du 24 février 1995.

L'enfant fait particulièrement les frais de ce dispositif. Les mesures éducatives judiciaires le concernent directement et en premier lieu. Pourtant, il est tenu éloigné du contenu du dossier dans lequel un service, généralement un service social, décrit et éventuellement critique sa vie, sa famille, ses proches, ses comportements et ses préoccupations heureuses comme malheureuses. Des décisions engageant son avenir sont prises sur la base de ces rapports.

L'assistance éducative constitue le seul point du droit français pour lequel la personne mise en cause n'a pas accès à son dossier, ou n'y accède que d'une manière parcellaire, par son avocat. Mais le recours à un avocat est, dans ce cas, peu fréquent. Cela a valu à la France d'être condamnée, en 1997, par la Cour européenne des droits de l'Homme. (arrêt du 17 mars 1997)

Une commission a donc été créée sous l'égide du ministère de la Justice, présidée par Jean-Pierre Deschamps Président du Tribunal pour enfants de Marseille, afin de réexaminer la procédure de l'assistance éducative sous toutes ses facettes : principes juridiques, principe de spécialisation de la juridiction des mineurs, continuité de l'action auprès des familles, accès au dossier, respect des familles. Elle rendra ses conclusions très prochainement.

Si chacun s'accorde sur la nécessité d'une modification du dispositif en vigueur, en revanche, les avis se nuancent sur les modalités à mettre en place. L'objectif ne se borne pas à produire une réglementation nouvelle, en oubliant que celle-ci touche au plus près, non seulement les relations avec les familles, mais aussi le travail avec les travailleurs sociaux qui établissent les rapports, ainsi que

le secret et les effets de sa levée. Les familles seraient alors amenées à connaître non seulement le contenu, les faits, les propos qui sont retenus contre elles mais encore l'identité des personnes qui témoignent. Ce point est particulièrement délicat lorsqu'il s'agit de signalement alléguant des mauvais traitements.

Il s'agit donc d'évaluer les conséquences de la communication des dossiers d'assistance éducative aux familles en équilibrant les exigences du droit et celles du fonctionnement de la société. En termes clairs, chacun se demande comment et à qui communiquer ce contenu afin d'éviter aux familles comme aux travailleurs sociaux des chocs en retour néfastes. La réflexion de la commission s'oriente vers une communication « médiatisée » c'est à dire rendue compréhensible en termes de langage et de procédures (la langue du droit est ardue pour un néophyte) et vers un accompagnement individuel de la famille et de l'enfant. Une personne, qui ne serait pas nécessairement un avocat, mais serait familière du milieu judiciaire prendrait connaissance des éléments du dossier avec la famille afin de l'aider à l'appréhender intellectuellement comme psychologiquement. Car ce peut-être une violence que de se découvrir comme sujet de témoignages et de critiques. Les juges des enfants ont en effet l'expérience du premier entretien avec les familles qui se déroule généralement dans un climat très chargé d'émotion et constitue toujours une étape décisive.

Introduire et faciliter l'expression du contradictoire dans ces dossiers (ce qui est un droit essentiel) débouche donc sur des risques non négligeables. Les risques sont en effet de déstabiliser les familles, de confronter les travailleurs sociaux au jugement de ceux qu'ils encadrent, et de contraindre les magistrats à une organisation du travail différente.

Reste enfin l'incertitude de la présence d'un avocat pour l'enfant, qui se heurte en outre à des considérations financières. Des initiatives locales, associatives, privées ou publiques, offrent des pistes de financement. Par exemple, certaines Commissions d'accès aux documents administratifs ont choisi de financer l'aide juridictionnelle pour les enfants. Plus délicate en revanche, apparaît la question de la position de l'avocat face aux parents. Le Défenseur de



l'enfant ne le défend pas contre la famille mais il s'appuie exclusivement sur l'intérêt supérieur de l'enfant, une position particulièrement difficile à tenir lorsque les intérêts de l'enfant et des parents divergent.

Un dernier sujet enfin, n'en reste pas moins épineux. La communication du dossier des juges des enfants aux autres magistrats dans le cadre d'autres instances juridictionnelles (juges des enfants, juges aux affaires familiales, juges d'instruction) et son exploitation dans d'autres procédures n'est pas sans conséquences. Certains documents, en particulier ceux que comporte l'assistance éducative, contiennent des renseignements très personnels qui ne peuvent être exploités dans d'autres procédures. Les échanges d'informations, même entre juges d'instances différentes, demeurent donc d'un maniement encore très difficile.

## **B** Les professionnels de l'enfance et leur formation

Ses échanges avec de nombreux représentants du monde de l'enfance et de la jeunesse ainsi que ses observations lors de rencontres et de visites sur le terrain ont convaincu la Défenseure de la nécessité de généraliser et d'intensifier une formation à la connaissance des droits de l'enfant et à leur respect dans la vie quotidienne, familiale, scolaire, de loisirs...

Les besoins sont immenses ; le champ des professions concernées est vaste : médecins, avocats, magistrats, juristes, enseignants, travailleurs sociaux, personnels du monde pénitentiaire, auxquels s'ajoutent les parents eux-mêmes.

On dénombre actuellement près d'un demi million de travailleurs sociaux, sans compter 380.000 assistantes maternelles. À ces « professions sociales traditionnelles » s'ajoutent de nouveaux métiers qui s'exercent souvent dans le domaine du développement social, de la médiation et la consolidation du lien social dont on sait combien il est mis à l'épreuve dans les manifestations d'incivilités ou de violences, tant collectives qu'individuelles.

Ainsi, la Défenseure envisage-t-elle la mise en place de protocoles de partenariat avec des institutions publiques et privées intervenant dans la formation initiale ou continue dans les domaines du travail social, de l'action judiciaire, de l'enseignement général ou spécialisé, afin de construire et d'intégrer des modules de formation spécifique relative aux

« Pour la plupart des professions sociales, un diplôme d'État ou un certificat d'aptitude ont été institués. Le plus ancien est le diplôme d'État d'assistant de service social, créé en 1932, le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile date de 1988.

Ces formations alternent des études théoriques et pratiques à l'école et des stages sur le terrain. Elles s'adressent à la fois aux jeunes sortant du système d'enseignement général et aux professionnels non diplômés, leur offrant, pour la plupart, la possibilité d'une formation en cours d'emploi. Elles mènent aux niveaux d'études V, IV et III de la nomenclature du ministère de l'Éducation nationale. » (source : Études et résultats, Direction de la Recherche des Études de l'Évaluation et des Statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, septembre 2000)



droits de l'enfant. Ce partenariat doit s'insérer dans une réflexion commune avec les diverses instances qui pilotent les cursus (Conseil supérieur du travail social, École nationale de la magistrature, Croix-Rouge française...)

### Dans quels objectifs s'inscrit une telle démarche ?

- rendre intelligibles les droits de l'enfant et donner aux intervenants davantage d'éléments d'interprétation concernant les situations auxquelles ils sont confrontés afin qu'ils puissent agir, notamment en référence à la Convention internationale sur les droits de l'enfant.
- transmettre et faire partager une véritable culture des droits de l'enfant auprès des professionnels.
- une telle orientation suppose que soit évalué l'état des connaissances, des pratiques et des moyens mis en œuvre dans ce domaine.

### La formation aux droits de l'enfant au cours des études juridiques

Actuellement la formation aux droits de l'enfant lors de la formation initiale ou continue des étudiants en droit et des professions juridiques paraît disparate et ne permet pas d'assurer que tout futur intervenant de cet univers bénéficie du même niveau d'informations. On pourrait davantage parler de sensibilisation aux droits de l'enfant.

- La formation universitaire en droit, jusqu'à la maîtrise, n'aborde le droit des mineurs que d'une façon transversale par le biais du droit de la famille, du droit pénal, du droit judiciaire privé, des libertés publiques.
- Le programme des Écoles de formation du Barreau est défini par chaque Barreau. Par exemple à Paris, une formation particulière est dispensée par l'antenne des mineurs et l'Institut de formation continue du Barreau aux avocats qui souhaitent intégrer l'antenne des mineurs. À Agen, une formation continue mise en place par le barreau et l'université sur un an, intègre des modules d'ethno-sociologie. Les modèles sont multiples.
- L'École Nationale de la Magistrature assure, au cours de sa formation initiale, des sessions et des stages spécifiques à la fonction de Juge des enfants. La formation continue traite de sujets particuliers sur la connaissance de l'enfant dans les domaines de la psychologie, de la sociologie et du droit.
- Les délégués du Procureur auprès des majeurs comme des mineurs sont recrutés en fonction de leurs compétences sociales et juridiques. Ils reçoivent une formation complémentaire dont le contenu est défini localement. Une formation nationale est en préparation avec l'École nationale de la magistrature de Paris
- Les intervenants qui traitent des mesures de réparation sont issus, le plus souvent, d'associations agréées, ils reçoivent une formation complémentaire dont le contenu est défini localement

« L'essor des professions sociales – bien que contrasté – est spectaculaire sur les trente dernières années... Malgré des lieux d'exercice et de rattachements multiples, l'État, les collectivités territoriales et les associations demeurent les principaux employeurs des travailleurs sociaux, note une enquête de la Direction de la Recherche des Études de l'Évaluation et des Statistiques, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. L'expression « travailleur social » est un terme générique pour regrouper sous un vocable unique des professions très dispersées dont les effectifs sont loin d'être identifiés. Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, on peut estimer à environ 800.000 le nombre de travailleurs sociaux en activité ayant un statut reconnu.

« Les professionnels de l'aide » ont pour mission d'améliorer les conditions de vie sur le plan social, économique ou culturel de personnes et de familles. Ils sont les plus nombreux : 230.000, parmi lesquels 38.000 assistants de service social, 7000 conseillers en économie sociale et familiale, 8000 techniciens de l'intervention sociale et familiale et 177.000 auxiliaires de vie et aides ménagères.

Parmi les 125.000 « professionnels de l'éducation » qui concourent à l'éducation d'enfants et d'adolescents ou au soutien d'adultes présentant un handicap ou des difficultés d'insertion, on compte : 55.000 éducateurs spécialisés, 10.000 moniteurs d'ateliers, 9000 éducateurs de jeunes enfants, 4000 éducateurs techniques spécialisés et 3000 éducateurs techniques. Les moniteurs-éducateurs sont aussi nombreux que les aides médico-psychologiques : 22.000.

L'enquête estime au minimum à 37.000 les animateurs socio-culturels, et relève que 34.000 autres travailleurs sociaux échappent à toute classification.

Une telle formation vise en effet bien davantage qu'une actualisation de connaissances. Elle cherche à soutenir les professionnels dans leur travail, les parents dans leurs responsabilités éducatives, les enfants dans leur épanouissement personnel.



## **C** Les insuffisances de la psychiatrie de l'enfant

Les ruptures familiales, les maltraitances, les violences sexuelles, peuvent entraîner pour les enfants et les adolescents des conséquences psychologiques dramatiques. Mais tout est-il mis en œuvre d'une part pour prévenir les troubles psychiques de ces enfants victimes de traumatismes, d'autre part pour les aider à se reconstruire ? C'est pour s'en assurer que la Défenseure des enfants s'interroge sur l'état actuel de la psychiatrie de l'enfant en France.

### **Une augmentation des besoins**

Lors de la Conférence européenne de Nantes sur " La prévention du suicide des jeunes ", organisée le 20 septembre 2000 par le Secrétariat d'Etat à la Santé et aux Handicapés, il a été souligné que la France détenait le triste record du taux de suicide le plus élevé d'Europe chez les 15-24 ans. Le suicide constitue la seconde cause de mortalité, après les accidents de la circulation, dans cette tranche d'âge. Quant aux participants de la Conférence de consensus sur « La crise suicidaire », organisée le 19 octobre 2000 par la Fédération française de psychiatrie, ils ont souligné avec inquiétude le fait qu'un tiers des tentatives de suicides d'adolescents sont suivies de récives et que seules 22 à 35% des tentatives font l'objet d'une hospitalisation. Ces constats perdurent depuis plusieurs années.

Il pourrait être tentant d'attribuer ces mauvais scores au « malaise des jeunes », ou à des conditions de vie difficiles : chômage, précarité, insécurité. Or, tous les professionnels de la santé mentale s'insurgent contre cet amalgame. D'après eux, les principaux facteurs de risque suicidaire sont les violences familiales, les difficultés scolaires, les troubles psychologiques ou psychiatriques et comportementaux (violence contre soi-même ou contre les autres, fugues, consommation de drogues). Ne pas le reconnaître, c'est, disent-ils, ne pas reconnaître la maladie mentale en tant que telle. Le suicide est l'un des baromètres de la santé mentale.

L'Organisation Mondiale de la Santé a pourtant lancé un cri d'alarme : les besoins en matière de santé mentale ont considérablement augmenté dans tous les pays du monde.

Non qu'il y ait davantage de maladies mentales qu'auparavant ; mais la notion de souffrance psychique étant à présent reconnue, la demande de soins s'est accrue. Par ailleurs, les progrès cliniques et de nouveaux champs de recherche ont permis une meilleure prise en compte de la santé mentale.

### **La réponse des institutions**

Face à une telle demande, quelle est la réponse de nos institutions ?

Depuis la circulaire du 15 mars 1960, la politique psychiatrique de la France est organisée en secteurs, vaste réseau de soins et de prévention permettant d'assurer une continuité de soins par des équipes pluridisciplinaires. De plus en plus, des alternatives à l'hospitalisation se développent : hôpitaux de jour, CATTP (Centres d'accueil thérapeutiques à temps partiel), accueil familial thérapeutique, hospitalisation à domicile.

La circulaire du 11 décembre 1992 « définit les missions du secteur public en matière de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent » et « met l'accent sur la priorité accordée au travail de prévention au sein de la collectivité », à savoir, sur les lieux que fréquentent habituellement enfants et adolescents.

Les circulaires du 14 juin 1996 et du 10 avril 1997 définissent la mise en place de « points d'accueil » et de « points d'écoute jeunes/parents » afin de favoriser la détection des difficultés chez les jeunes.

De plus, des classes d'insertion ou des sections d'enseignement spécialisé (CLIS et SES) permettent aux enfants et adolescents en difficulté de poursuivre leur scolarité.

Néanmoins, les rapports d'enquête, les statistiques et les propos des professionnels de la santé mentale obligent à brosser un tableau beaucoup moins positif.

Le rapport de février 2000 du Haut comité de la Santé publique sur « La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes » fait état de :

- 17 départements français dépourvus de lits de psychiatrie infanto-juvénile,
- des interventions trop tardives (en période de crise uniquement) des professionnels de la santé,



- une insuffisance de psychologues scolaires dans le secondaire, dont le rôle se limite d'ailleurs bien souvent à faire passer des tests.

De même, les statistiques publiées en mai 2000 par la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère de la Santé) concernant « Les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile en 1997 » rapportent que :

- les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile (qui suivent chacun, en moyenne, 1183 patients) disposent en moyenne de moins de 6 postes à temps plein en personnel médical (psychiatres quel que soit leur statut).

- seuls 43 % des secteurs de psychiatrie infanto-juvénile disposent de lits d'hospitalisation complète. Et parmi ceux qui en disposent, 79 % ont moins de vingt lits.

### La formation en question

Interrogés, les professionnels de la santé mentale confirment le manque de moyens, notamment en personnel : la France manque de psychiatres, disent-ils unanimement. Six cent postes de praticiens hospitaliers seraient actuellement vacants. Non que les étudiants en médecine ne soient pas attirés par la psychiatrie, mais tout simplement parce que la pratique du *numerus clausus* a limité le nombre de postes en-deça des besoins réels. Aussi la tendance actuelle est-elle de recruter pour ces postes des praticiens étrangers ou des médecins généralistes, non formés à la psychiatrie.

La formation des infirmiers psychiatriques pose également la question du personnel qualifié. Depuis que le diplôme d'Etat infirmier est le même pour tous les étudiants, il n'y a plus de spécialisation en psychiatrie. De ce fait, les infirmiers arrivant dans les services de psychiatrie peuvent avoir une longue expérience de la gastro-entérologie ou de la dermatologie, mais aucune expérience de la psychiatrie. Or, il est évident que la prise en charge de patients atteints de troubles mentaux est d'une nature bien spécifique.

Enfin, les professionnels de la santé mentale regrettent que les pouvoirs publics ne prennent pas suffisamment en compte l'une des caractéristiques de leur spécialité : le besoin de temps. La psychiatrie, et plus encore la psychiatrie de l'enfant, exigent en effet des traitements longs. Un suivi de trois à cinq ans est fréquent. De ce fait, le manque de psychiatres aggrave encore une situation déjà peu satisfaisante : outre que nos structures ne peuvent accueillir tous les patients ayant besoin de soins, disent-ils, des délais d'attente pouvant aller jusqu'à six mois leur sont parfois imposés.

### Un bilan plutôt négatif

Malgré l'opinion positive exprimée par les professionnels de la santé mentale sur la politique de secteur, de nombreuses faiblesses apparaissent dans sa mise en application : dysfonctionnements dans l'accès aux soins, disparités selon les régions, manque de moyens, formation inadaptée aux besoins.

Tous souhaitent que l'on y remédie d'urgence et que, par-delà les difficultés évoquées, on s'attache à un autre changement : faire évoluer les mentalités sur l'image négative attachée à la maladie mentale et à la fonction de psychiatre.



## D Les mineurs étrangers

### ■ Les visites d'enfants étrangers à l'un de leurs parents résidant en France

Le Conseil d'État, par un arrêt du 5 juillet 2000, a annulé la décision du consulat général de France à Agadir qui avait refusé d'accorder à un enfant marocain, en juin 1999, un visa d'entrée en France. Cet enfant souhaitait, pendant ses congés d'été, venir voir son père en France. Le Conseil avait déjà dû annuler trois décisions comparables des autorités consulaires françaises, deux en 1999, une en 1998, concernant des enfants originaires du Maroc, de Tunisie et de Turquie. Chacune de ces décisions, soit quatre en moins de deux ans, portait atteinte à l'exercice d'une vie familiale normale et entravait le droit des enfants à maintenir des relations affectives avec le ou les parents dont ils sont séparés. Le Conseil d'Etat estimait également que le risque migratoire invoqué par le consulat pour refuser les visas était nul dans ces cas d'espèce.

Aussi la Défenseure a-t-elle saisi Hubert Védrine, Ministre des Affaires étrangères, pour lui demander, par tout moyen à sa convenance, de sensibiliser les autorités consulaires françaises à la nécessité de respecter pleinement les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Toutes les deux soulignent en effet le besoin des enfants de maintenir des liens avec leurs parents.

Le Ministre des Affaires étrangères a écrit à la Défenseure une lettre dans laquelle il indique notamment : «La venue de ces jeunes doit être bien évidemment facilitée. Il est en effet, essentiel qu'ils aient la possibilité, pendant les vacances scolaires, de maintenir des liens directs avec leurs parents, s'agissant d'un droit reconnu tant par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

C'est dans cet esprit, ajoute Hubert Vedrine, que nos postes consulaires sont invités à instruire ces dossiers. Il leur est notamment demandé de réserver à ces enquêtes un traitement favorable, sous réserve de la production des

justificatifs requis. Ces directives ont été rappelées le 4 septembre 2000 à l'ensemble de nos représentations à l'étranger. »

À la suite de cette intervention, le Ministre a adressé un télégramme circulaire à l'ensemble des représentations françaises à l'étranger qui indique : « Le Département [le ministère des Affaires étrangères] souhaite appeler votre attention sur les demandes de visa de court séjour émanant de mineurs scolarisés à l'étranger qui prévoient durant les congés scolaires de rendre visite à leur(s) parent(s) résidant régulièrement en France.

Ces dossiers doivent faire l'objet, en règle générale, d'un traitement favorable. En effet, tant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant soulignent le besoin des enfants de maintenir les liens avec leurs parents.

Vous pouvez donc délivrer à cette catégorie de mineurs un visa, valable toute la durée du congé scolaire, sur la base de documents et justificatifs suivants :

- un passeport en cours de validité
- un formulaire de demande de visa signé, soit par le parent avec lequel réside l'enfant, soit, si les deux parents résident en France, par la personne responsable qu'ils auront désignée.
- une déclaration sous seing privé de prise en charge par le ou les parents résidant en France de tous les frais, y compris médicaux, liés au séjour en France de leur enfant

En cas de doute sérieux de détournement de procédure ou de fraude, le Département souhaite être consulté afin de pouvoir procéder, le cas échéant, à des vérifications complémentaires. »



## ■ La situation des mineurs étrangers isolés arrivant en France par voie aéroportuaire : avis de la Défenseure

La Défenseure des enfants a été saisie par la Ligue des Droits de l'Homme de la question des mineurs étrangers isolés arrivant en France par la voie aérienne. Cette saisine entre dans le cadre fixé par la loi du 6 mars 2000, instituant un Défenseur des enfants.

La Défenseure des enfants a rencontré, à ce propos, le Directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques au Ministère de l'Intérieur, ainsi que les représentants de Conseils Généraux parmi les plus concernés par cette situation (Bouches du Rhône, Rhône, Seine et Seine Saint Denis). Elle s'est rendue dans les zones d'attente de Roissy et d'Orly. Elle a participé à la réunion de la Sous-Commission « Droits de l'enfant » de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Elle a pris l'attache de nombreux acteurs du monde judiciaire, administratif ou associatif, ainsi que d'élus, en particulier lors de déplacements en Seine Saint Denis et dans le Rhône. Elle a également pris connaissance, par le biais du Délégué Général aux Droits des Enfants de la Communauté Française de Belgique, des réponses apportées à cette même question en Belgique.

La Défenseure et des membres de son équipe se sont rendus à l'aéroport de Roissy les 18 septembre et 20 octobre 2000 et à celui d'Orly le 29 septembre, afin de visiter les différents locaux des zones d'attente de ces aéroports où sont retenus les étrangers, majeurs et mineurs confondus, « non admis sur le territoire français ».

Le texte qui suit reproduit l'avis que la Défenseure a rendu sur ce point à la demande de la Ligue des Droits de l'Homme en octobre 2000. Cet avis a été adressé pour information au Gouvernement.

« La Défenseure des enfants rappelle les obligations internationales souscrites par la France, en particulier la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 novembre 1989.

L'avis que rend la Défenseure des enfants ne concerne pas les majeurs étrangers (hors champ de compétence de

l'Institution) ni les mineurs étrangers accompagnés (hors champ de la saisine). La Défenseure poursuit l'étude de ce dernier point, qui relève de la compétence de l'Institution. C'est en effet une question beaucoup plus vaste dans les régions françaises d'arrivée terrestre ou maritime (Marseille, Montpellier, Nice, Lyon, Strasbourg...) que les mineurs isolés arrivant par voie aérienne dans la région parisienne.

### Définir la minorité

La loi française est très claire : est mineure toute personne âgée de moins de 18 ans. La Convention Internationale le rappelle dans son article 1, sauf législation qui le fixerait plus tôt, ce qui n'est pas le cas de la France. La norme la plus couramment retenue au niveau international est bien de 18 ans. Aucun des pays du Conseil de l'Europe n'a de majorité civile inférieure à 18 ans.

La Défenseure des enfants est défavorable à tout projet tendant à remettre en cause l'âge de la majorité, même partiellement, même avec l'intention de clarifier un flou juridique dans lequel se trouvent les mineurs isolés, qui ne peuvent juridiquement recevoir notification d'une décision administrative ou judiciaire. Abaisser l'âge de la majorité, même sur un point particulier, serait une solution contraire aux intérêts des mineurs, une mauvaise réponse apportée à un vrai problème, une brèche dans un principe qui doit demeurer intangible : les mineurs ont droit jusqu'à 18 ans à une protection particulière. Faut-il rappeler que, dans un tout autre domaine, celui de l'accès à la contraception, la loi l'a rendu possible aux mineures, qui peuvent ainsi accomplir un acte précédemment réservé aux majeurs, sans remettre en cause l'âge de la majorité. D'ailleurs actuellement, en zone d'attente, les mineurs ont la possibilité d'avoir un interprète, une assistance médicale, toutes démarches qui correspondent bien à la reconnaissance *de facto* par la puissance administrative de leur existence légale.

Il importe d'autant plus de mettre fin à ces subtilités, pour ne pas dire ces ambiguïtés, déjà difficiles à appréhender pour des juristes français, que le mineur étranger ne peut les comprendre, dans le contexte dans lequel il se trouve à son arrivée à la frontière.

Il est enfin admis que « l'établissement » de l'âge par l'examen osseux comporte un à deux ans d'incertitude. Faute



de papiers d'identité, ou lorsque ceux-ci ne sont pas authentiques, se pose pour un certain nombre de personnes la difficulté de déterminer l'âge exact. Certaines situations permettent d'affirmer sans conteste la minorité (jeunes enfants) ou la majorité (adultes âgés), mais il est des situations floues, surtout quand l'intéressé vient d'un pays qui a connu la malnutrition ou la famine, la guerre... qui ont pu le « vieillir avant l'âge ». Il est certes insuffisant de se fonder sur les seules déclarations de l'intéressé, qui ne correspondent pas forcément à la réalité. Le recours à la méthode de l'âge osseux ne saurait en aucun cas servir de seule base pour déterminer avec précision la majorité. Dans la mesure où les scientifiques ne peuvent proposer de tests fiables, la Défenseure souhaite qu'une marge d'incertitude soit retenue pour toute utilisation de l'âge osseux, s'il continuait à être utilisé. Cette marge d'au moins deux ans devrait entraîner une présomption de minorité, qui ne pourrait être remise en cause que par une décision de justice, sur un faisceau d'informations recueillies par le juge.

### Prévenir des situations dramatiques

Les prévisions font état d'un millier de mineurs étrangers isolés qui pourraient être arrivés en France au cours de l'année 2000. Ce chiffre marque une forte augmentation par rapport aux années précédentes. C'est à la fois très peu, comparé à l'ensemble de la population mineure française (18 millions), et beaucoup, quand on considère qu'il s'agit d'autant de drames individuels.

Il n'appartient pas à la Défenseure des enfants de se prononcer sur la politique extérieure de la France, pas plus qu'elle n'a à porter un quelconque jugement sur les motivations individuelles des mineurs étrangers isolés qui se trouvent en France ou aux portes du pays.

Elle peut en revanche attirer l'attention sur la nécessité de tout mettre en place pour diminuer « à la source » ces mouvements de séparation familiale.

Les principales raisons de ces mouvements tiennent :

- à la guerre, à la tyrannie et aux menaces qu'elles font porter sur la vie même de ces jeunes, parfois exposés au recrutement forcé dans l'armée régulière ou dans les mouvements rebelles,
- à la pauvreté et à la dislocation des familles qu'elle entraîne,

- à l'exploitation de ces situations par des réseaux criminels.

Les mesures les plus efficaces à long terme seront celles qui permettent de lutter contre chacune de ces causes.

La Défenseure s'étonne de la faiblesse des politiques d'aide au développement et rappelle la baisse régulière de l'aide publique au développement depuis une dizaine d'années.

La Défenseure appuie la mise en place rapide des mesures de surveillance et de contrôle du commerce du diamant issu des zones de guerre, telles qu'elles ont commencé à être définies. Le Sierra Leone et la République Démocratique du Congo, grands producteurs de diamants, constituent en effet depuis trois ans deux des quatre plus importants pays d'origine des mineurs isolés qui se présentent en France (outre l'Inde et le Soudan).

La Défenseure souligne la complaisance des autorités de certains pays où ces enfants ont embarqué et de certaines compagnies aériennes, probablement plus préoccupées par le taux de remplissage de leurs appareils que par le respect de leurs obligations de transporteurs vis à vis de leurs passagers.

La Défenseure attire l'attention sur l'importance de nouer des relations avec certains des pays d'origine de ces jeunes, pour faciliter leur retour lorsque la situation géopolitique le permet, ne les met pas en danger et que l'intérêt des enfants le commande. Ceci faciliterait leur retour au pays d'origine, dans de bonnes conditions, sur une base volontaire.

Elle attire l'attention sur l'importance de la lutte contre les réseaux de travail forcé, de prostitution et de pédophilie. Les conditions dans lesquelles certains mineurs étrangers isolés survivent sur le territoire français, ou sont envoyés dans des pays voisins sont indignes de notre pays et de l'Union Européenne. Les réponses juridiques apportées à la question de ces mineurs ne doivent évidemment pas faciliter la tâche des trafiquants d'êtres humains. Elles doivent être complétées par des mesures immédiates de protection de l'enfance sur le sol français. Il convient d'éviter toute confusion entre la nécessité d'une répression sévère et publique des personnes adultes qui exploitent les enfants et l'exigence d'une protection efficace des mineurs victimes de ces réseaux. Il convient pour ces derniers qu'ils disposent de l'assurance formelle qu'ils seront accueillis sur le territoire, à tout le moins jusqu'à leur majorité, avec bienveillance, sans l'obligation



préalable de dénoncer leurs exploiters, pour éviter qu'ils ne subissent des risques de représailles.

La Défenseure rappelle que l'Europe n'est nullement à l'abri de l'exploitation des enfants et qu'un certain nombre de mineurs étrangers isolés échoueraient inévitablement dans des réseaux de travail des enfants si une véritable politique de prévention n'est pas entreprise.

### **Transformer radicalement les zones d'attente**

La Défenseure des enfants estime essentiel de pouvoir disposer, de la part de la Police Aux Frontières (PAF), des données chiffrées les plus précises possibles, notamment par pays d'origine, lorsqu'ils sont connus, par sexe et par âge (même approximatif) pour chacun des points d'entrée des mineurs isolés, afin que les réponses soient adaptées à l'importance de ces flux.

La Défenseure constate une sensible amélioration de la situation en zone d'attente par rapport à la période de fin 1999. Elle tient à en donner acte à tous ceux qui l'ont permise, associations qui ont alerté l'opinion, administration et personnels de la PAF bien souvent confrontés à des situations très difficiles. Ces efforts doivent bien entendu être poursuivis et sérieusement renforcés en matière d'accueil socio-sanitaire : c'est une approche individualisée de chaque mineur qui doit être mise en œuvre.

Dans la mesure où la notion même de zone d'attente empêche un mineur de recevoir juridiquement toute notification le concernant, la Défenseure estime qu'il conviendrait de mettre en place une procédure de rétention judiciaire courte, avec l'accord du Procureur saisi dans l'urgence par la Police Aux Frontières dès que celle-ci constate l'arrivée du mineur. Cette rétention, dans une zone spécifique aux mineurs étrangers isolés, pour 48 heures au maximum, couvrirait le temps nécessaire au Procureur pour saisir conjointement le Juge des Enfants et le Juge des Tutelles et pour procéder à un accueil social et médical.

Dès que la PAF constate l'arrivée d'un mineur étranger isolé, elle devrait en avertir immédiatement le Procureur, car un enfant isolé sur le territoire est par définition en danger. Les procédures de « Classement sans suite. » parfois retenues par des magistrats paraissent inadaptées dans ces situations. Le Procureur de la République a obligation de saisir le Juge

des Enfants et le Juge des Tutelles. C'est au Juge des Enfants, magistrat explicitement chargé par la loi de la protection des mineurs, qu'il appartient de prononcer une ordonnance provisoire de placement. Dans ce délai de 48 heures, il appartient également au Juge des Tutelles, sur saisine immédiate du Procureur, de se prononcer, sur la base des articles 373 et 390 du Code Civil, pour désigner dans un premier temps un administrateur ad hoc à compétence élargie. Dans un délai de quelques jours à trois mois maximum, il appartiendra au Juge des Enfants d'examiner si un retour au pays d'origine est possible et conforme à l'intérêt du mineur ou s'il y a peu de probabilité d'un retour au pays dans un avenir prévisible. Dans ce dernier cas, le Juge des Tutelles ouvrira une tutelle d'État à celui que l'on ne peut considérer autrement que comme un pupille. Bien entendu cette tutelle est exercée par le Conseil Général. S'il apparaît que dans le ressort de Bobigny, dont dépend Roissy, le Juge des Tutelles est débordé par le nombre d'affaires à traiter, il appartiendra de renforcer en conséquence le tribunal d'instance dont dépend le principal aéroport international français. La Défenseure a constaté que cette formule de tutelle fonctionnait sur Orly/Créteil et qu'elle pourrait donc être reprise ailleurs, si nécessaire, avec un Juge des Tutelles de permanence.

Sous réserve que ces mesures soient prises, il paraît essentiel à la Défenseure de mettre fin à la pratique des « sauf-conduits », délivrés par les services de police. Loin de faciliter la vie des mineurs qui les obtiennent, ce qui était certainement le but recherché, ils sont un vrai « passeport pour la clandestinité ».

### **Assurer le suivi des mineurs sous protection en France**

La situation de ces mineurs doit bien entendu être suivie par l'Aide Sociale à l'Enfance, dans le cadre du droit commun. Compte tenu de la charge financière que cela fait porter sur certains Conseils Généraux, et particulièrement celui de Seine Saint-Denis avec Roissy, celui du Val de Marne avec Orly, ce qui dépasse l'activité « normale » du département, les aéroports ayant une vocation nationale, la Défenseure estime indispensable que l'État participe, par le biais d'une dotation financière ad hoc, à ces coûts.

Il apparaît également nécessaire que les services d'ASE des quelques Conseils Généraux concernés (Seine St Denis, Paris,



Val de Marne, Rhône, Bouches du Rhône) disposent le plus rapidement possible d'un personnel spécifiquement formé, ou/et qu'ils puissent s'appuyer sur les services d'associations spécialisées. Le travail en réseau entre Préfecture, ASE, Juge des Enfants, Juge des Tutelles et associations tel qu'il se met en place en Val de Marne paraît une référence dont s'inspirer.

La Défenseure attire l'attention sur la nécessité d'un suivi par le tuteur, l'ASE, jusqu'à la majorité, en particulier pour permettre au mineur, s'il le souhaite, d'exercer son droit à demander la nationalité française, notamment par application de l'article 21-12 du Code Civil. Il est absurde de constater le gaspillage humain (et financier pour le contribuable !) que représentent certaines reconduites à la frontière à 18 ans, après plusieurs années passées en France. Il est inacceptable que certains mineurs étrangers, entre 16 et 18 ans, se voient dénier l'accès à une formation dans le cadre de l'apprentissage, faute d'une clarification de leur situation juridique.

Un souci de cohérence doit guider le traitement de cette question d'un bout à l'autre de la chaîne.

### Instruire l'éventuelle demande d'asile

La présence d'un administrateur ad hoc puis d'un tuteur permettrait, en outre, à l'instruction de la demande d'asile de se dérouler dans des conditions de droit, incluant le contradictoire. Alors qu'actuellement, pour ces mineurs étrangers isolés l'instruction de leur demande est bloquée jusqu'à leur majorité, faute de tuteur.

Dans l'attente des textes dont la Défenseure souhaite qu'ils reprennent ses propositions, en particulier sur la tutelle, il lui paraît absolument nécessaire de recourir à titre transitoire à la formule de l'administrateur ad hoc à champ élargi, pour limiter le phénomène des « disparitions dans la nature » de nombreux mineurs, pratique malheureusement courante à l'heure actuelle. »

Lire p.84 les propositions de la Défenseure sur cette question

## E Les enfants en situation précaire confrontés au virus du SIDA

En France en général, en Ile-de-France en particulier, les nourrissons et les jeunes enfants sont les premiers à payer le prix des difficultés sociales qui accompagnent la séropositivité et le SIDA de leurs parents, qu'ils soient ou non eux-mêmes séropositifs.

Il est extrêmement difficile de recueillir des données statistiques cohérentes sur le sujet. Les jeunes enfants (enfants séropositifs ou enfants de parents séropositifs) sont les grands oubliés des études et enquêtes menées sur le SIDA. Les cas pédiatriques sont affectés d'une sous-déclaration beaucoup plus importante que ceux des adultes.

Les indications précises sur le nombre d'enfants dont les parents sont séropositifs restent fragmentaires. Dans l'immense majorité des cas, la situation familiale de ces jeunes enfants est précaire et douloureuse. De nombreux parents contaminés se trouvent en effet confrontés à des difficultés matérielles particulièrement dramatiques qui retentissent évidemment sur l'ensemble de la famille. Au premier rang se trouvent les difficultés liées au logement.

Le service de convalescence pré et postnatale de l'hôpital du Vésinet (Yvelines), spécialisé dans ce type de prise en charge, relève, par exemple, que, sur 255 mères accueillies en 1999, 13 mères étaient porteuses du VIH. Ces femmes cumulent bien souvent, outre la séropositivité, d'autres sources de détresse. Femmes accompagnées d'enfants, la plupart du temps étrangères, en situation administrative incertaine, disposant des faibles revenus apportés par une prestation sociale, généralement sans logement, elles rencontrent d'extrêmes difficultés pour faire vivre décemment leurs enfants.

Les femmes étrangères vivant en France sont 3,5 fois plus touchées par le SIDA que les femmes françaises, note l'Institut de veille sanitaire du Secrétariat d'Etat à la Santé. Parmi elles, la proportion de femmes immigrées originaires d'Afrique noire et de Haïti, contaminées par voie hétérosexuelle, est majoritaire.

Les progrès thérapeutiques permettent d'éviter le plus souvent la contamination mère-enfant, pour autant que la



mère et son bébé se soient trouvés dans des conditions de vie qui leur permettent d'observer convenablement ce traitement très contraignant (prises de médicaments répétées à heures fixes durant les trois premiers mois du nourrisson)

**P**our les femmes enceintes, mais surtout pour les mères avec enfants, la question du logement s'avère extrêmement difficile à résoudre. Leur situation juridique et sociale apporte une complication supplémentaire à cette urgence dans l'urgence que constitue l'hébergement des mères séropositives, qu'elles soient ou non immigrées. Tous les services et associations rencontrés s'accordent sur ce point. Les places manquent en Appartements de Coordination Thérapeutique (ACT, créés par une circulaire de 1994, modifiée en 1999 pour la prise en charge extra hospitalière des hommes ou femmes porteurs du VIH ou malades). Plusieurs enquêtes menées en région parisienne montrent que 89 % des demandes d'admission ne peuvent être satisfaites. Une étude sur 289 personnes qui ont déposé une demande d'admission en ACT, réalisée par la Fédération Nationale d'Hébergement VIH auprès de 12 associations gérant des ACT en Ile de France, et publiée en 1999, dresse un tableau accablant, en soulignant encore une fois l'addition de handicaps qui pèsent sur ces femmes séropositives. Cette enquête fait ressortir que les jeunes enfants séropositifs sont très peu nombreux mais que 10 % des demandeurs d'appartements de coordination thérapeutique sont des couples avec enfants ou des personnes seules avec enfants.

Cette étude fait également apparaître que sur l'ensemble des candidats (hommes et femmes) 40 % sont en situation administrative précaire (demande d'autorisation provisoire de séjour pour soins, carte de séjour d'un an qui n'est pas toujours renouvelée) et que au sein de ces 40 %, les familles représentent la proportion la plus élevée. De ce fait, leur couverture sociale est médiocre et leurs revenus des plus modestes : plus de 20 % des candidats à un hébergement en ACT ne disposent d'aucune ressource, 33 % touchent entre 3000 et 4000 francs par mois (apportés dans 27 % des cas par l'Allocation aux adultes handicapés et pour 19 % par le RMI). Les femmes étrangères, accompagnées d'un ou de plusieurs enfants, qui, par crainte administrative, n'ont pas déclaré leur présence sont réduites à les faire vivre avec ces

ressources insuffisantes qui les placent sous le seuil de pauvreté et entravent leur accès à un logement.

Les femmes enceintes africaines porteuses de VIH éprouvent en outre un profond sentiment d'isolement psychologique et moral. Elles découvrent généralement leur séropositivité à l'occasion de la grossesse, ce qui les plonge dans une profonde détresse. Lorsqu'elles sont insérées dans une communauté, il leur est impossible de partager cette révélation car elles redoutent d'être rejetées. Les médecins observent que ces femmes cachent leur état de santé et parfois même se privent de soins, de trithérapies notamment, pour éviter d'être découvertes. On mesure ici l'importance d'une prévention et d'une information spécialisées attentives aux références culturelles et s'appuyant sur des initiatives communautaires.

Les futures mères, isolées, étrangères sans papiers, ne peuvent être accueillies dans un centre maternel. Aucun accueil de couple n'est prévu, une carence que déplorent aussi les associations confrontées aux diverses personnes sans hébergement, qu'elles soient ou non séropositives.

Les enfants qui, dans leur grande majorité, ne sont pas porteurs du VIH, supportent donc lourdement les conséquences de toutes ces difficultés. Quelques uns sont placés, les fratries étant souvent séparées.

En 1997, on comptait 107 enfants séropositifs placés au sein de l'Aide Sociale à l'Enfance en France. Pour ces - rares - enfants porteurs de VIH qui ne peuvent vivre dans leur famille, faute de logement approprié pour cette dernière, le placement en familles d'accueil est actuellement la solution préconisée, mais les critères exigés pour le recrutement de celles-ci obligent à un long délai durant lequel l'enfant est placé en foyer.

Soulager la mère en facilitant l'accès à des conditions de vie décentes c'est donc aider l'enfant, le sécuriser, lui permettre d'envisager un avenir alors qu'il doit surmonter un contexte familial, sanitaire, psychologique et économique douloureux. C'est en particulier par l'accès au logement, que passe cette prise en charge familiale. Les difficultés d'accès au logement entravent toutes les politiques d'aide sociale à l'enfance, particulièrement en Ile de France. Elles sont encore plus douloureuses pour les enfants dont les familles sont atteintes par le VIH.