



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Moscou, 24 avril 2009

CommDH(2009)43
Original : anglais

Conférence Janusz Korczak 2009

“Les enfants hors du foyer familial : plus de prévention et moins d’institutions”

Organisée par

Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme

et donnée par

Marina Gordeeva, directrice du Fonds russe pour les enfants en difficulté

Moscou, 24 avril 2009¹

¹ Cette intervention a été donnée dans le cadre de la conférence organisée conjointement par l'Unicef et l'Université d'Etat de Moscou intitulée « La mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant dans la Fédération de Russie : challenges actuels et approches innovantes »

Les orphelins sont au cœur de la vie et de l'œuvre de Janusz Korczak. La perte de son propre père au sortir de l'enfance l'a obligé à subvenir seul aux besoins de sa mère et de sa sœur. Elle a aussi été une expérience émotionnelle forte qui a certainement influencé le cours de sa vie. Il savait très bien ce que grandir sans père signifiait. Qui sait, cela explique peut-être qu'il soit devenu directeur de la Maison des orphelins (*Dom Sierot*), l'orphelinat où il a essayé de créer un climat familial de sécurité, de confiance et de confort psychologique.

Pendant trente ans, Janusz Korczak a été directeur de cet établissement dont les pensionnaires étaient des enfants maltraités par la vie. La plupart avaient en effet perdu leurs parents dans les pogroms contre les juifs perpétrés en Pologne dans les années 1918-1920. Korczak traitait avec compréhension et respect ces enfants mendiants et voleurs. Plutôt que de les sermonner, il les aidait à se développer et à se construire dans le respect des valeurs universelles du bien, de l'honneur et de la justice. C'est en travaillant avec les orphelins qu'il a mis au point ses grands principes de comportement envers l'enfant et son système pédagogique.

Le droit de l'enfant à vivre et à grandir dans un environnement familial est garanti par un texte international primordial, la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989. Cette convention a été ratifiée par le Soviet suprême de l'URSS où elle est entrée en vigueur en septembre 1990.

La convention énonce de nouveaux principes qui régissent les relations entre enfants et adultes en obéissant avant tout à l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle repose sur la conviction qu'il faut prendre les enfants au sérieux, respecter leur dignité et tenir dûment compte des opinions qu'ils expriment sur tout ce qui les concerne. A bien des égards, les dispositions de la convention ont des points communs avec les principes pédagogiques défendus par Korczak dans ses ouvrages, notamment *Le droit de l'enfant au respect* et *Comment aimer un enfant*.

La reconnaissance du droit de l'enfant à vivre en famille et la responsabilité de la famille dans l'éducation des enfants figurent parmi les grands principes de la convention qui énonce, dès son préambule, que « l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension ».

L'article 7 prévoit que l'enfant a dès sa naissance « le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux ».

Quant à l'article 9, il prévoit que l'Etat veille « à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

En cas de séparation, quelle qu'en soit la raison, l'Etat doit respecter le droit de l'enfant « d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Les dispositions de la convention sur le rôle essentiel de la famille dans le développement de l'enfant sont devenues un postulat – que respecte la législation russe sur la famille et le statut juridique de l'enfant.

La Constitution de la Fédération de Russie énonce que les droits et libertés fondamentaux de l'homme et du citoyen sont inaliénables et appartiennent à chacun dès sa naissance. Elle garantit également que la maternité et l'enfance, ainsi que la famille, sont protégées par l'Etat. La valeur de la famille et son rôle dans le développement et l'éducation des enfants sont confirmées dans les articles 7 et 8.1.

Le Code de la famille de la Fédération de Russie, qui part du principe que la famille est d'une importance absolue pour l'enfant, définit non seulement les fondements juridiques des relations entre parents et enfants, mais aussi différentes possibilités de prise en charge, dans un cadre familial, des enfants privés de famille biologique.

Il est impossible, hélas, d'éliminer complètement le problème des orphelins qui existe dans tous les pays du monde. Les principales questions sont : pourquoi cette situation ? Combien d'orphelins ? Comment les aider ?

Le problème est d'actualité en Russie. A jour, plus de 150 000 enfants orphelins ou délaissés par leurs parents vivent dans des institutions pour orphelins et enfants délaissés. Ce sont, pour la plupart (environ 80 %), des cas sociaux, c'est-à-dire des enfants dont les parents ont été déchus de l'autorité parentale pour avoir manqué à leurs devoirs. Beaucoup d'enfants sont placés dès la naissance, abandonnés par leur mère parce que l'enfant est malade, en raison de difficultés financières ou tout simplement parce qu'elle ne veut pas s'occuper de l'enfant.

Longtemps, le placement en institution a semblé naturel et a été considéré comme la meilleure forme de prise en charge publique. Au milieu des années 1930, il a été décidé que tout enfant sans parent ou abandonné devait être placé dans une institution spéciale, qu'il le veuille ou non. A l'époque, cette pratique ne semblait pas aussi sinistre qu'aujourd'hui. Ces institutions se sont occupées de cohortes d'enfants sans logis et leur ont donné une éducation générale et une formation professionnelle. Les conditions de vie dans ces établissements étaient généralement spartiates. Le renforcement de l'aide matérielle apportée aux foyers et aux pensionnats a contribué à améliorer la prise en charge des enfants, mais aucune autre formule n'était envisagée.

Peu à peu, les transformations économiques et sociales ont fait apparaître au grand jour l'inefficacité du système institutionnel. Les jeunes qui en sortent sont nettement moins bien préparés que les autres à choisir un travail ou à mener une vie d'adulte autonome. En pratique, seuls 10 % d'entre eux y parviennent. Par ailleurs, l'humanisation globale des processus sociaux exige aussi de revoir l'approche de la prise en charge des enfants.

Ces dernières années, le Président et le Gouvernement de la Fédération de Russie se sont attaqués à plusieurs reprises au problème du nombre d'enfants sans famille. En 2006, dans son message à l'Assemblée fédérale, Vladimir Poutine, alors Président de la Fédération de Russie, a demandé au gouvernement et aux régions de mettre au point un dispositif de réduction du nombre total d'« orphelins sociaux » et de diminuer notablement le nombre d'enfants en institution, faisant du problème du placement en orphelinat une priorité.

Plusieurs grands principes ont été définis pour réduire le nombre d'enfants placés en orphelinat :

- préservation de la famille biologique de l'enfant, prévention de l'abandon et du délaissement d'enfants ;

- mise en place de nouvelles approches sociales principalement axées sur la prévention des crises familiales ;
- placement des enfants délaissés en famille d'accueil ou sous tutelle ; suivi professionnel des situations familiales pour fournir une aide et prévenir les conflits.

La dimension sociale du phénomène trouve son origine dans la crise de la famille moderne : rupture des liens familiaux traditionnels entre générations, augmentation du nombre de divorces, baisse du niveau des aides familiales, marginalité et démission des parents.

Rappelons-nous avec Korczak que les enfants sont loin de tous vivre dans un monde de bonheur et d'insouciance, et que beaucoup d'entre eux doivent faire face très jeunes à la dure réalité du monde. La prévention passe donc par un travail sur la famille que nous devons préserver à tout prix, en veillant à ce qu'elle soit en mesure d'offrir un cadre propice à l'enfant.

En pratique, on s'aperçoit que lorsqu'on intervient à temps, dès les premiers signes de vulnérabilité sociale, il est possible d'inverser le cours des choses et de limiter le nombre d'enfants délaissés. Pour réduire le nombre d'orphelins sociaux et les abandons d'enfants, priorité est maintenant donnée au travail de prévention auprès des familles, à la prévention des crises familiales et au soutien des familles dès les premières difficultés.

Ces missions peuvent être assurées par les services sociaux qui travaillent avec les familles et les enfants. Aujourd'hui, ces services sont plus de 3 000 : centres d'aide sociale à la famille et à l'enfance, centres de réadaptation pour mineurs, foyers sociaux, centres de réhabilitation pour enfants handicapés et autres. En 2008, environ 12 millions de personnes, dont la moitié étaient des mineurs, ont bénéficié de tels services.

Beaucoup d'enfants ont le statut d'orphelin parce que leurs parents ont été déchus de l'autorité parentale. L'un des objectifs les plus importants du travail auprès des familles est donc la responsabilisation des parents.

« L'autorité parentale ne peut être exercée au détriment de l'intérêt de l'enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant est la première préoccupation des parents. Lorsqu'ils exercent l'autorité parentale, ces derniers ne portent pas atteinte à la santé physique et mentale de l'enfant, ni à son développement moral. Les méthodes éducatives excluent tout traitement cruel ou dégradant, toute forme de négligence ainsi que tout abus ou exploitation de l'enfant. » Telle est la définition de l'exercice de l'autorité parentale donnée par l'article 65 du Code de la famille de la Fédération de Russie. Tout parent contrevenant à cette disposition risque d'en être déchu.

Qu'est ce qui est « contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant » ? D'abord, l'incapacité ou le refus des parents de répondre aux besoins naturels de leur enfant et de l'élever dans le respect des normes légales et morales, mais aussi le fait de le négliger ou d'avoir sur lui une influence négative résultant d'un mode de vie marginal.

L'autorité parentale peut être retirée uniquement sur décision de justice. Cette disposition est largement appliquée. En 2007, plus de 70 000 enfants ont été enlevés à leurs parents dans ce cadre. Chaque année, de plus en plus de parents sont déchus de leurs droits mais on peut se demander si cela produit des résultats positifs. L'application de cette mesure est-elle toujours souhaitable ? Que faire pour réduire le nombre d'enfants qui se retrouvent sans famille ?

Une situation dangereuse pour la vie de l'enfant n'apparaît pas subitement, elle découle le plus souvent d'une dégradation progressive des choses. Pour réduire le nombre de retraits de l'autorité parentale et empêcher la multiplication des orphelins sociaux, il faut avant tout faire de la prévention.

Dans le cadre de l'aide sociale, il faudrait faire participer les parents à des programmes d'aide complets, pour empêcher la situation de dégénérer et contribuer au maintien des relations familiales. En 2007, 274 800 familles en danger, soit 489 500 enfants, ont été enregistrées par les services de protection sociale.

Le retrait de l'autorité parentale ne devrait être utilisé qu'en dernier recours, lorsqu'il y a un refus persistant et manifeste d'exercer les droits et de remplir les devoirs parentaux et que l'on a déjà dépensé vainement beaucoup de temps et d'énergie dans une action préventive auprès d'une famille dysfonctionnelle ou de mauvais parents.

Quelles sont les conséquences d'une telle décision pour les parents et les enfants ? D'après l'article 71 du Code la famille de la Fédération de Russie, les parents perdent tous leurs droits inhérents aux liens de parenté avec l'enfant. Pour certains « mauvais parents », c'est une bonne chose que d'être dégagés de la responsabilité d'élever leurs enfants. Pour l'enfant cependant, la perte de ses parents est une situation traumatisante qui l'oblige à se redéfinir.

C'est pourquoi le retrait de l'autorité parentale devrait être une sanction exceptionnelle, réservée aux adultes négligents qui manquent systématiquement et délibérément à leurs devoirs de parents.

Toutefois, lorsque les parents sont déchus de leurs droits, la meilleure solution est de trouver une nouvelle famille à l'enfant. Aujourd'hui, le placement en famille concurrence fortement le placement en institution. Plus des deux tiers des orphelins et des enfants délaissés vivent dans une nouvelle famille. Cette orientation gagne du terrain. Des formes de placement familiales (placement sous tutelle et en famille d'accueil) et régionales (placement durable, permanent en famille d'accueil ou *patronaj*) se développent ainsi que l'adoption. La diversité des options permet de choisir la meilleure solution pour l'enfant.

L'une des priorités en matière de protection du droit de l'enfant à vivre et à grandir au sein d'une famille est la réduction du nombre d'enfants placés en institution et du nombre de ces institutions. On parle de désinstitutionalisation pour désigner le processus de création de solutions alternatives, processus qui exige une action systématique et mûrement réfléchie et des mesures bien pensées et équilibrées. Il doit s'accompagner du développement de solutions de placement en famille et de services d'appui aux familles de substitution, d'un travail de prévention auprès des familles socialement fragiles et d'une politique familiale résolue. Le processus de désinstitutionalisation peut être mis en œuvre pas à pas, en commençant par la mise en place d'un cadre, sans oublier que l'intérêt supérieur de l'enfant prime. Le principal objectif ne doit pas être la fermeture des institutions, mais la réussite du placement des enfants dans des familles.

L'Etat sait à présent ce qu'il faut faire pour réduire le nombre d'orphelins et d'enfants placés en institution. Pourtant, le nombre total d'orphelins et d'enfants délaissés reste stable, aux alentours de 700 000.

L'une des grandes faiblesses est le manque de coopération et de coordination entre les services chargés de la désinstitutionalisation, qui vient d'un déficit décisionnel. La Russie,

comme d'autres Etats européens, est un Etat fédéral où les compétences en matière familiale et de placement des enfants ont été considérablement décentralisées. Le niveau régional est le plus adapté pour prendre des mesures complètes couvrant l'ensemble du système. Les régions sont mieux à même de multiplier les expériences innovantes, de les soutenir et de les appliquer.

C'est dans le cadre de la recherche de nouvelles manières de gérer le processus et d'encourager les changements nécessaires au niveau régional, y compris en ce qui concerne le placement des orphelins dans des familles, qu'a été créé le Fonds d'aide aux enfants en difficulté en mars 2008.

Il s'agit d'une solution sans équivalent. Les activités du fonds sont financées par l'Etat fédéral et les sujets de la Fédération de Russie, et soutenues par des donateurs privés.

Les domaines d'action prioritaire du fonds sont la prévention des crises familiales et de l'abandon d'enfant (« orphelins sociaux »), la restauration d'un climat familial favorable à l'enfant et le placement dans des familles des orphelins et des enfants délaissés.

Il est nécessaire de s'attaquer plus vigoureusement à certains aspects ciblés tels que la réduction des abandons de nouveau-nés dans les maternités, la prévention précoce de l'abandon d'enfant et la réinsertion des familles socialement vulnérables, la réduction du nombre de retraits de l'autorité parentale et la responsabilisation des parents, la formation de familles d'accueil potentielles et le soutien de ces familles par des professionnels.

En outre, une aide aux familles ayant un enfant handicapé doit permettre de favoriser, dans la mesure du possible, l'épanouissement de cet enfant dans un environnement familial. Le fonds s'occupe par ailleurs de la réadaptation des enfants délinquants.

Naturellement, il est difficile de répondre à tous les besoins d'aide et de protection d'enfants en situation difficile, d'autant plus qu'il existe des particularités régionales. Les régions devraient créer des fonds régionaux similaires pour régler des problèmes plus spécifiques mais néanmoins vitaux pour la population locale et, plus particulièrement, pour les familles avec enfants. Par exemple, il importe de soutenir des activités de loisirs destinées à socialiser les adolescents, à encourager leur développement personnel et à contribuer ainsi à résoudre les problèmes liés au fait que l'on ne s'occupe pas assez d'eux. L'expérience montre que cela nécessite souvent peu de moyens pour des résultats impressionnants.

Le Fonds d'aide aux enfants en difficulté est né dans le contexte difficile de la crise actuelle. Son but, ses objectifs et son mode de fonctionnement sont entièrement tournés vers l'aide aux familles et aux enfants, ce qui en fait un instrument efficace de lutte contre la crise. Pour nous, l'utilité de ses activités dans la situation actuelle saute aux yeux.

En conclusion, je tiens à citer une nouvelle fois Janusz Korczak.

Les enfants représentent une part importante de l'humanité, de la population, de la nation, du peuple, de nos concitoyens – ce sont, furent et seront nos amis fidèles, a écrit Korczak dans *Le droit de l'enfant au respect*. En tant qu'adultes, nous avons la responsabilité morale et juridique des enfants et, en étant pleinement conscients de cela, nous devrions faire de notre mieux pour que ces petits citoyens puissent sentir qu'ils sont des individus à part entière dans le monde des adultes. C'est ainsi que je comprends la phrase devenue célèbre de Korczak : « Il n'y a pas d'enfants, il n'y a que des êtres humains. » Nous qui construisons le monde,

nous devrions toujours nous rappeler que ce n'est pas la volonté des adultes mais l'intérêt supérieur de l'enfant qui prime. Pour faire moins d'erreurs, nous devrions apprendre à écouter et à entendre les enfants, à les comprendre et à les respecter comme l'a fait Janusz Korczak.