RAPPORT DU DÉFENSEUR DES DROITS AU COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES

- 27 FÉVRIER 2015 -

Editorial

du Défenseur des droits et de la Défenseure des enfants



Jacques TOUBON,
Le Défenseur des droits



Geneviève AVENARD,
La Défenseure des enfants

Le présent rapport d'appréciation sur la mise en œuvre par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant est le troisième depuis la création de l'institution du Défenseur des enfants en 2000.

C'est aussi le premier rapport du Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, chargé depuis 2011 de la mission de protection des droits et libertés et de promotion de l'égalité, et à ce titre, de la défense et de la promotion des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, spécifiquement confiée à son adjointe, la Défenseure des enfants.

Ce premier rapport intervient alors que nous célébrons le 25ème anniversaire de l'adoption par les Nations Unies de la Convention internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre 1989, et de sa ratification par la France en 1990.

Or, le constat que nous pouvons dresser est celui de la persistance d'une certaine méconnaissance globale de la Convention dans notre pays et d'une insuffisante prise en compte de ses principes fondamentaux dans les politiques publiques et les pratiques.

Nous observons en outre que cette méconnaissance s'accompagne encore d'une défiance à l'égard de la notion centrale de « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

C'est pourquoi nous avons consacré notre rapport annuel 2014 à une présentation des finalités et du contenu de la Convention, sous forme de rappel des principales dispositions, de manière pédagogique et accessible aux enfants et aux adultes.

Nous avons également choisi de développer encore davantage la promotion des droits de l'enfant et leur vulgarisation : avec, en cette année anniversaire, d'une part, la mise en œuvre d'une campagne de labellisation des projets, portés par des acteurs de la société civile, des collectivités publiques et des institutions et favorisant la connaissance et l'appropriation de la Convention par le plus grand nombre (plus de 95 actions labellisées à ce jour) ; et, d'autre part, le renforcement du programme des Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE), qui sont intervenus auprès de plus de 30 000 enfants en 2013/2014.

Parce que la cause des enfants mérite l'implication de chacun à tous les niveaux, nous avons aussi renforcé nos liens avec la société civile et les experts des questions portant sur l'enfance, au travers des réunions régulières du Collège de défense et de promotion des droits de l'enfant, des rencontres avec le comité d'entente « Protection de l'enfance » comme dans le cadre des groupes de travail créés par l'institution : groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant, groupe de travail « Enfant et hôpital ».

À l'occasion de nos différents travaux et des saisines reçues, en hausse significative depuis 2010 de plus de 80 %, l'appréciation que nous portons sur l'exercice effectif des droits de l'enfant dans notre pays est en demi-teinte : si de réels progrès ont été constatés dans les nombreux domaines de la Convention, ils doivent toutefois être contrebalancés par des difficultés importantes d'accès à leurs droits pour les enfants les plus vulnérables : enfants pauvres, enfants handicapés, enfants migrants seuls ou en famille…

Le Défenseur des droits souhaite que la France prenne les mesures nécessaires afin de placer de manière effective les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur des politiques publiques, et afin de garantir à tous les enfants la mise en application concrète de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Il est urgent aujourd'hui que soit élaborée et portée de manière collective une stratégie globale et cohérente en faveur de l'enfance et de l'adolescence. Le Président de la République a fait de la jeunesse une priorité de son quinquennat, et une mission a été confiée parle gouvernement en 2013 au Commissariat général à la stratégie, dont l'objectif fixé est bien « d'aboutir à un projet d'action globale en faveur du développement de l'enfant et de l'adolescent, permettant de

décloisonner les politiques publiques et combinant les propositions de portée générale et des actions spécifiques pour les enfants et adolescents les plus défavorisés ».

Les travaux de la commission créée à cet effet sont en cours de finalisation. Nous souhaitons qu'ils donnent rapidement lieu à un véritable débat national associant concrètement les collectivités territoriales (régions, départements et communes) au regard des compétences décentralisées, les services de l'État, les juridictions et les enfants eux-mêmes dans un processus transparent et démocratique. Tous les éléments de contexte devront être intégrés : pauvreté, handicap, logement, enseignement, influence de l'environnement numérique entre autres.

Sans attendre, plusieurs mesures opérationnelles pourraient être d'ores-et-déjà adoptées.

Il en est ainsi des études d'impact, rendues obligatoires pour tout projet législatif depuis la Loi organique du 15 avril 2009, et qui aujourd'hui ne sont pas mises en œuvre s'agissant des droits des enfants.

Il en est ainsi de la formation initiale des professionnels, de la justice, du social, de l'éducation nationale… qui devrait intégrer de manière systématique l'enseignement de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Il en est ainsi de diverses recommandations sectorielles détaillées dans le rapport, issues de nos saisines portant sur les droits de l'enfant et qui s'appuient sur les préconisations du Comité des droits de l'enfant émises en 2009.

Nous espérons l'issue favorable des processus législatifs engagés au cours de ces derniers mois : la proposition de loi concernant la protection de l'enfance et le projet de loi relatif à la justice pénale des mineurs, pour lequel le Défenseur des droits a émis un avis globalement positif. L'aboutissement de ces projets d'envergure doit absolument être privilégié dans le calendrier parlementaire.

Ce premier rapport d'appréciation est présenté à quelques semaines de la tragédie des 7, 8 et 9 janvier 2015, et de la prise de conscience qui en résulte dans notre pays. La réponse aux situations de ségrégation viendra en particulier des droits consacrés par la Convention : droit à un niveau de vie suffisant, droit à la non-discrimination, droit à la protection, droit à l'éducation.

Nous voudrions insister tout particulièrement sur le droit à l'éducation, qui vise à accompagner l'enfant à développer ses capacités de réflexion et son sens critique afin de devenir un citoyen averti et responsable, et rappeler l'article 29 de la Convention qui doit guider nos actions en la matière.

Dans cette inspiration, les enfants en France doivent bénéficier d'une transmission de maître à élève mais également entre pairs des principes des droits de l'homme et des modes de vie respectueux de l'égalité et de la laïcité.

La stratégie nationale évoquée plus haut se devra impérativement d'apporter des réponses structurelles à ce nouveau contexte et ces graves préoccupations. C'est d'ailleurs tout le sens de la démarche engagée par l'État immédiatement après les évènements de janvier, pour renforcer l'unité nationale et le respect des valeurs de la République.

Pour notre part, au regard de la place et des missions dévolues au Défenseur des droits par la Constitution et la loi organique, nous souhaitons nous engager sur deux axes prioritaires :

Le renforcement de l'éducation à la citoyenneté, avec l'introduction de l'enseignement du droit dans les collèges et les lycées ;

La prise en compte effective de la parole de l'enfant, et de son droit à l'expression, avec le développement de lieux et d'espaces de débat et d'échanges, construits, structurés et durables.





Jacques TOUBON **Geneviève AVENARD**

Sommaire

I Mesures d'application générale 8
- A. Législation – Applicabilité directe de la Convention 8
- B. Stratégie et coordination nationale pour les enfants 9
- C. Mécanisme indépendant de suivi 10
- D. Collecte de données 11
- E. Diffusion de la Convention, formation et sensibilisation 11

II Principes généraux 13
- A. Non-discrimination 13
- B. Respect de l'opinion de l'enfant 15

III Libertés et droits civils 17
- A. Enregistrement des naissances, état civil et identité 17
- B. Liberté d'expression 18
- C. Liberté d'association 19
- D. Protection de la vie privée et de l'image 20
- E. Protection contre les matériels préjudiciables au bien-être de l'enfant 22
- F. Droit de ne pas être soumis à la torture ou autres traitements inhumains ou dégradants ou toute autre forme de violence 23

IV Milieu familial et protection de remplacement 25
- A. Milieu familial : le maintien des liens entre parents et enfants 25
- B. Enfants privés du milieu familial : les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance 28
- C. Adoption nationale et internationale 30
- D. Protection contre la maltraitance et la négligence 32

V Santé et bien-être 35
- A. Santé et services de santé 35
- B. Santé des adolescents 38
- C. Le niveau de vie des enfants 41

VI Éducation, loisirs et activités culturelles 43
- A. Droit à l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle 43
- B. Activités récréatives, culturelles et artistiques 47

VII Mesures spéciales de protection 49
- A. Enfants demandeurs d'asile, enfants migrants, enfants non accompagnés 49
- B. Prostitution et traite des enfants 53
- C. Justice des mineurs 53
- D. Protection des enfants victimes ou témoins d'infraction 57

VIII Ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme 59

IX Annexes 60
- Annexe 1 : Recommandations du Défenseur des droits 60
- Annexe 2 : Rapport 2013 consacré aux droits de l'enfant (synthèse) 69
- Annexe 3 : Rapport annuel 2012 consacré aux droits de l'enfant (synthèse) 84
- Annexe 4 : Rapport annuel 2011 consacré aux droits de l'enfant (synthèse) 91
- Annexe 5 : Décision du Défenseur des droits n° MDE/2012-179 116
- Annexe 6 : Décision du Défenseur des droits n° MDE/2013-87 133
- Annexe 7 : Le programme JADE 150

I Mesures d'application générale

A. Législation – Applicabilité directe de la Convention

1. *En 2009, le Comité des droits de l'enfant s'est félicité de l'alignement de la jurisprudence de la Cour de cassation concernant l'applicabilité directe de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) sur la jurisprudence du Conseil d'État. Cependant, il s'est dit préoccupé par le nombre limité de dispositions reconnues comme étant directement applicables.* Si la reconnaissance de l'applicabilité directe des dispositions de la Convention par la Cour de cassation et le Conseil d'État reste parfois sélective et fluctuante, les plus hautes juridictions françaises ont aujourd'hui une position commune sur l'applicabilité de la notion centrale, qu'est l'intérêt supérieur de l'enfant. Soulignons également l'évolution de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, lequel a porté au rang constitutionnel la notion d'intérêt de l'enfant, en s'appuyant sur les exigences du *« dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 »* qui prévoit que *« la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement*[1] ».

2. Il convient également de se réjouir de la signature du 3e Protocole additionnel à la Convention en novembre dernier. Une fois ratifié par le Parlement, cet outil permettra un accès direct du justiciable au contrôle de conventionnalité.

3. *Le Comité des droits de l'enfant s'est dit également préoccupé par la rareté des études d'impact des projets de loi sur les droits de l'enfant.* La situation n'a guère évolué. Il n'existe à ce jour aucune exigence relative à la prise en compte des droits de l'enfant dans les études d'impact des projets de loi, rendues obligatoires par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009. En 2012, deux circulaires ont été prises par le Premier ministre afin d'étendre les exigences des travaux d'évaluation préalable à la prise en compte de l'impact des projets de lois sur les droits des femmes, l'égalité entre les femmes et les hommes et le handicap[2]. Des mesures identiques pourraient être prises rapidement par le gouvernement en matière de droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits recommande d'étendre aux droits des enfants les exigences relatives aux contenus des études d'impact des projets de loi, par la voie d'une loi organique ou, a minima, par voie de circulaire.

1. Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-669 DC du 17 mai 2013.
2. Circulaires n° 5598/SG du 23 août 2012 et 5602/SG du 4 septembre 2012.

B. Stratégie et coordination nationale pour les enfants

4. *Le Comité des droits de l'enfant réitérait sa recommandation demandant à l'État de mettre en place une instance chargée de la coordination globale de la mise en œuvre de la Convention entre l'échelon national et l'échelon décentralisé.* À ce jour, une telle instance n'a toujours pas été mise en place. Certes, depuis 2009, ont été créés le Haut Conseil de la Famille et le Comité national de soutien à la parentalité, chargés respectivement d'animer le débat public sur la politique familiale et de mettre en œuvre la politique de soutien à la parentalité. Cependant, la mise en œuvre de la Convention et de la politique nationale de l'enfance reste marquée par le manque d'impulsion et de coordination tant au niveau gouvernemental que territorial, de même qu'entre l'échelon national et l'échelon décentralisé[3]. Une Commission « enfance et adolescence » au sein de France stratégie a été chargée en 2013 par le Premier ministre de formuler des propositions pour élaborer une politique cohérente interministérielle en faveur de l'enfance et l'adolescence, mais à ce jour ses travaux ne sont pas finalisés.
5. Depuis la décentralisation opérée dans les années 1980, la mise en œuvre de la politique de la protection de l'enfance repose sur les conseils généraux, ceux-ci ayant été confirmés dans leur rôle de chef de file par la loi du 5 mars 2007. Il est régulièrement observé des disparités territoriales dans le traitement des situations des enfants en matière de protection et de développement de l'enfance, particulièrement dans les territoires d'Outre-mer.
6. *Le Comité des droits de l'enfant recommandait la création de lieux dédiés à l'évaluation systématique des politiques de l'enfance au sein du Parlement.* Si la proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants a été adoptée le 13 février 2003 par l'Assemblée nationale, elle n'a jamais été soumise au vote du Sénat. En 2007, un groupe d'étude à l'Assemblée nationale « Droits de l'enfant et de l'adolescent et protection de la jeunesse » a été mis en place, mais il est resté en sommeil et n'a pas été associé aux propositions de loi concernant les droits des enfants.
7. Enfin, alors que l'article L112-1 du Code de l'action sociale et des familles le prévoit, le gouvernement ne présente toujours pas au Parlement de rapport sur la mise en œuvre de la Convention.

Le Défenseur des droits préconise de :

- définir une stratégie nationale pour l'enfance qui soit fondée sur une analyse croisée des besoins et régulièrement évaluée, et qui s'appuie sur la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- mettre en place une instance nationale combinant à la fois l'inter-ministérialité et l'échelon territorial, garante de la mise en œuvre de cette stratégie, ainsi que des délégations parlementaires permanentes dédiées aux droits de l'enfant.

3. Il y a quelques mois, différents projets allant dans le sens d'une meilleure coordination ont été annoncés ; par exemple, la proposition de loi relative à la protection de l'enfant, déposée par M. Meunier et M. Dini.

C. Mécanisme indépendant de suivi

8. Depuis la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est désormais l'autorité indépendante chargée de veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il est assisté à cet effet d'une adjointe ayant le titre de Défenseure des enfants, Vice-Présidente du Collège chargé de la Défense et de la Promotion des droits de l'enfant.

9. La création de cette nouvelle autorité a permis de renforcer de manière significative l'efficacité du traitement des situations individuelles et collectives : notamment grâce à la mutualisation des compétences acquises an sein des quatre institutions originelles, à une action plus transversale mais aussi grâce à des pouvoirs et moyens d'action accrus. À titre d'exemple, il peut être cité le traitement des réclamations relatives aux situations des familles précaires vivant dans des bidonvilles ou des squats, qui a mobilisé l'expertise de plusieurs services de l'Institution sur les questions de respect de droits fondamentaux tels que l'hébergement, la scolarisation des enfants, l'accès aux soins et de respect de la déontologie par les forces de sécurité.

10. Depuis 2011, les activités de défense et de promotion des droits de l'enfant n'ont donc cessé de s'intensifier. Entre 2010 et 2014, plus de 80 % de saisines supplémentaires ont été enregistrées. Par ailleurs, le Défenseur des droits a mis en place un comité d'entente « Protection de l'Enfance », réunissant deux fois par an au moins, une vingtaine d'associations de défense des droits de l'enfant, ainsi qu'un groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant, dont les réflexions et propositions ont permis d'éclairer les travaux de l'Institution, en complément des avis du Collège chargé de la Défense et de la Promotion des droits de l'enfant. Sur la base des problématiques repérées à l'occasion des saisines ou relevées dans le cadre des rencontres avec la société civile, de nombreux rapports et/ou recommandations ont été élaborés pour faire avancer les droits de l'enfant dans notre pays[4].

11. L'Institution est ainsi bien reconnue par les pouvoirs publics comme un lieu d'observation et d'expertise, donnant lieu à différentes auditions devant le Parlement à l'occasion de l'examen des projets ou propositions de lois. Elle est également membre de différentes instances nationales, notamment d'UNICEF France, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, de la Commission de classification des œuvres cinématographiques et de la Commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence.

12. En revanche, le Défenseur des droits reste trop insuffisamment saisi par le gouvernement sur les projets de loi ayant un impact sur les droits de l'enfant[5]. Celui-ci n'a en effet sollicité l'avis du Défenseur des droits que sur la question de l'accès aux soins des personnes en situation de précarité sociale et de pauvreté[6]. Le Défenseur des droits a été toutefois associé fin 2014, par la Garde des Sceaux, sur le projet de loi portant réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Le Défenseur des droits recommande de :

- saisir systématiquement de tout projet ou proposition de loi ayant un impact sur les droits de l'enfant ;
- lui communiquer et rendre public un bilan annuel des mesures mises en œuvre pour suivre ses recommandations relatives à la protection et à la promotion des droits de l'enfant ;
- maintenir des ressources adaptées et suffisantes pour l'exercice de ses missions.

4. http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique/decisions-0/defense-droits-de-lenfant.
5. Article 32 de la loi organique du 29 mars 2011.
6. DDD, Rapport, « Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME », mars 2014, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-les-refus-de-soins-opposes-aux-beneficiaires-de-la-cmu-acs-ame-201403.pdf.
Liste des avis et auditions du Défenseur des droits au Parlement : http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique/avis-au-parlement.

D. Collecte de données

13. La France ne dispose pas de système national centralisé permettant de recueillir et d'analyser les données ventilées sur tous les domaines couverts par la Convention. Pour l'heure, le recueil de ces données relève de chaque administration pour le domaine relevant de sa compétence. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour élaborer une politique nationale cohérente et efficace.

14. S'agissant des données en matière de protection de l'enfance, le Défenseur des droits constate que 11 ans après la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) et 8 ans après l'adoption de la loi réformant la protection de l'enfance de 2007, les données chiffrées sont encore parcellaires voire insuffisantes (par exemple sur l'enfance maltraitée). La mise en œuvre de ce dispositif devrait s'affiner dans les années à venir et s'uniformiser sur le territoire à la suite de l'adoption du décret du 2 novembre 2013 précisant la notion d'informations préoccupantes[7], et de la conférence de consensus à laquelle a pris part la Défenseure des enfants, sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance[8].

Le Défenseur des droits recommande de :

- poursuivre les efforts engagés et dégager les moyens nécessaires afin de finaliser dans les plus brefs délais la mise en place du système de recueil centralisé des données sur les enfants en danger ;
- fixer comme priorité la consolidation au plan national de l'ensemble des informations portant sur chacun des droits des enfants inscrits dans la convention.

E. Diffusion de la Convention, formation et sensibilisation

15. En 2009, une enquête commandée par Unicef relevait que 68 % des français ignoraient la Convention. En 2014, la consultation nationale d'Unicef menée en partenariat avec le Défenseur des droits auprès de 11 232 enfants et adolescents âgés de 6 à 18 ans indique que 89 % d'entre eux savent qu'ils ont des droits[9]. Parallèlement à cette consultation, le Défenseur des droits a sollicité l'association Enfance et Partage pour organiser, au 2nd semestre 2014, une consultation auprès d'enfants de classes d'écoles primaires, où elle intervient dans le cadre d'actions de promotion des droits. Il en ressort notamment que sur 2 274 enfants consultés, 1 092 connaissent la Convention, soit près d'un enfant sur deux. Pourtant, les enfants saisissent très peu le Défenseur des droits.

7. Décret n° 2013-994 du 7 novembre 2013 organisant la transmission d'informations entre départements en application de l'article L221-3 du Code de l'action sociale et des familles.
8. Démarche de réflexion et d'expertise en vue d'un consensus sur le périmètre de l'observation de la population prise en charge dans le dispositif de protection de l'enfance, Comité d'experts, juillet 2013.
9. *« Adolescents le grand malaise »* - Enquête UNICEF 2014. La consultation nationale UNICEF a été menée auprès de 12 058 personnes, dont 11 232 enfants de 6 à 18 ans (36 % de 6-11 ans et 62 % de 12-18 ans) et 826 adultes, sur 47 territoires engagés.

16. Le Défenseur des droits regrette que l'État français ne se soit pas davantage investi dans la diffusion de la Convention, alors que de nombreux outils et que les relais associatifs existent. Il constate également que les associations peinent à nouer des partenariats avec les établissements scolaires et que les programmes de formation des professionnels aux droits des enfants ne sont pas suffisamment approfondis et ne sont pas obligatoires dans les formations initiales. Dans le cadre de sa mission de promotion des droits de l'enfant, le Défenseur des droits sensibilise les enfants à la Convention notamment via son programme des Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) qui a concerné en 2013-2014 plus de 30 000 enfants au total[10].

Le Défenseur des droits recommande :

- de rendre obligatoire l'affichage de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les établissements scolaires, en complétant l'article L111-1-1 du Code de l'éducation ;
- de réaliser davantage d'actions de sensibilisation aux droits de l'enfant au sein des établissements scolaires et dans les lieux de vie et d'accueil de l'enfant, en s'appuyant sur les acteurs de la société civile. Il propose de renforcer et de développer le programme des Jeunes Ambassadeurs des droits auprès des enfants sur l'ensemble du territoire national ;
- d'intégrer dans les formations initiales des professionnels de l'enfance des sessions spécifiques sur la Convention relative aux droits de l'enfant et de renforcer cette formation pour les professionnels au contact d'enfants en situation de détresse ;
- de mener régulièrement des campagnes nationales de sensibilisation à la Convention à destination des enfants et des adultes.

10. À cet égard, il est renvoyé à l'annexe sur les activités des JADE.

II Principes **généraux**

A. Non-discrimination

LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LES STÉRÉOTYPES

17. C'est dès le plus jeune âge qu'il faut intervenir pour diffuser une culture d'égalité et ouvrir l'horizon de chaque enfant. La question des éventuelles discriminations fondées sur l'origine à l'école n'est pas suffisamment prise en compte par les pouvoirs publics. On peut cependant relever que la Délégation interministérielle à la Lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme envisage depuis 2013 la mise en place de formations-sensibilisation sur les stéréotypes et les discriminations destinées aux nouveaux agents de l'État. Ce projet avance néanmoins très lentement et, faute de moyens, il n'est à ce jour pas prévu d'étendre la sensibilisation à l'ensemble des fonctionnaires via la formation continue.

18. La lutte contre les stéréotypes et les discriminations a connu des progrès sensibles en matière d'égalité filles-garçons : le gouvernement a ainsi initié en 2012 un plan d'actions concernant tous les ministères et lancé des outils pédagogiques sur la thématique du genre dans les écoles[11]. Cependant, la polémique sur les ABCD de l'égalité, qui visaient à lutter contre les stéréotypes de genre à l'école, a conduit, malgré des expérimentations réussies[12], à leur abandon et à leur remplacement par de plus modestes plans d'action pour l'égalité entre les filles et les garçons à l'école.

19. Afin de mieux protéger les enfants en questionnement sur leur orientation sexuelle ou leur identité de genre après des annonces en 2012 et 2013, le gouvernement a récemment développé une nouvelle politique. L'Éducation nationale mène un travail de sensibilisation et de lutte contre le harcèlement, entre pairs notamment, qui intègre l'homophobie au même titre que les autres discriminations. Il s'agit d'un réel progrès mais les actions de sensibilisation et de prévention du harcèlement, qui plus est sur la question de l'homophobie, ne devront pas reposer, comme trop souvent, sur les seules bonnes volontés locales. En effet, l'action des pouvoirs publics est nécessaire pour faire barrage aux comportements homophobes auxquels les jeunes homosexuels ou en question sur leur orientation sexuelle peuvent être confrontés, notamment sur Internet.

20. Enfin, alors que le racisme est en forte augmentation dans notre pays, aucune politique publique de lutte contre les préjugés et les discriminations liées à l'origine n'a été véritablement initiée, notamment en direction des professionnels de l'enfance et de l'éducation et des plus jeunes, alors même que des discriminations ont été repérées à l'école, dans les rapports avec les forces de l'ordre ou sur Internet.

21. Des réflexions sont cependant en cours depuis les attentats du 7 janvier 2015 et des premières actions ont été actées pour favoriser la lutte contre le racisme et l'antisémitisme à l'école et l'enseignement des valeurs d'égalité et de laïcité.

11. Une nouvelle convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif 2013-2018 a été signée et des outils ainsi que des séances pédagogiques ont été mis en place dans les écoles.

12. Inspection générale de l'Éducation nationale, Évaluation du dispositif expérimental *« ABCD de l'égalité »*, Rapport - n° 2014-047, Juin 2014.

Le Défenseur des droits recommande la systématisation de la formation initiale et continue des enseignants et de l'ensemble des personnels s'occupant des questions d'enfance sur les stéréotypes et les discriminations.

L'ÉGALITÉ D'ACCÈS À L'ÉDUCATION

22. La HALDE puis le Défenseur des droits ont saisi les pouvoirs publics de difficultés rencontrées par des enfants de ressortissants étrangers pour être scolarisés. Plusieurs motifs sont allégués : l'absence de domiciliation sur la commune, de titre de séjour, de logement stable, ou encore de vaccination des enfants. Or, ces critères ne peuvent être opposés à l'inscription scolaire, sans porter atteinte au principe d'égalité d'accès à l'éducation. Dans un rapport de juin 2013[13], le Défenseur des droits a fait état des obstacles rencontrés par des enfants de ressortissants roumains et bulgares, appartenant pour la plupart d'entre eux à la communauté Rom, et vivant dans des conditions extrêmement précaires (bidonvilles, squats).
23. Le Défenseur des droits s'est également inquiété de la mise en place dans deux communes, de dispositifs spécifiques de scolarisation de ces enfants, créés en dehors de l'établissement scolaire, alors que la loi prévoit pour tous les enfants allophones l'inclusion scolaire et la possibilité de les accueillir au sein d'unités pédagogiques adaptées à leurs besoins dans l'enceinte de l'école[14].

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures de nature à garantir l'inscription scolaire et la scolarisation effective de tous les enfants en âge d'être scolarisé, quels que soient leur origine et/ou leur mode de vie ou d'habitation ou encore la situation administrative de leurs parents, et de rappeler aux autorités compétentes leurs obligations à cet égard.

L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX PRESTATIONS FAMILIALES

24. *En 2009, le Comité recommandait de faire appliquer la jurisprudence de la cour de cassation sur le droit des familles non françaises de bénéficier des prestations familiales.*
25. Il est à noter que, revenant sur sa position antérieure, la Cour de cassation par deux décisions de juin 2011, a estimé que les conditions de régularité du séjour imposées aux enfants étrangers revêtent *« un caractère objectif justifié par la nécessité dans un État démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil de l'enfant »* et qu'elles ne portent atteinte ni aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ni à l'article 3-1 de la CDE. Néanmoins, la prise en compte d'accords euro-méditerranéens et de conventions bilatérales intégrant une clause d'égalité portant sur les prestations familiales

13. DDD, Bilan de l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/situation-des-roms-bilan-de. Le Défenseur a également pris des décisions (2013-91, 2013-92, 2012-33, 2014-163).
14. Voir notamment circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés et circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs sédentarisées. En 2014, le Défenseur des droits a lancé un appel d'offres pour une recherche sur l'évaluation de la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés en France (EANA) et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV).http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/situation-des-roms-bilan-de. Le Défenseur a également pris des décisions (2013-91, 2013-92, 2012-33, 2014-163).

ou, plus largement, sur la protection sociale, a conduit, dans le courant de l'année 2013, les juridictions du fond ainsi que la Cour de cassation à infléchir la position dégagée dans ses décisions de 2011[15]. Si ces décisions récentes règlent la situation des ressortissants des pays concernés, le principe de la prise en compte de la régularité de l'entrée de l'enfant sur le territoire demeure. Ainsi, le Défenseur des droits considère, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, tant internes qu'européenne[16], que les dispositions litigieuses demeurent contraires aux engagements internationaux de la France, en ce qu'elles sont constitutives d'une discrimination.

Le Défenseur des droits préconise de prendre les mesures de nature à garantir une égalité de traitement dans l'accès aux prestations familiales à tous les enfants étrangers rejoignant leur(s) parent(s) résidant régulièrement sur le territoire français (y compris ceux entrés hors regroupement familial).

B. Respect de l'opinion de l'enfant

LA PAROLE DE L'ENFANT EN JUSTICE

26. *Le Comité recommandait de veiller à ce que le droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les procédures le concernant soit largement connu de tous et des enfants eux-mêmes.* Depuis 2007, la France a répondu aux exigences internationales en reconnaissant à l'enfant capable de discernement le droit d'être entendu par le juge à tous les stades d'une procédure le concernant[17]. Le décret du 20 mai 2009 relatif à l'audition de l'enfant en justice et la circulaire du 3 juillet 2009[18] ont précisé les conditions dans lesquelles un enfant qui le demande et qui est capable de discernement, peut être entendu par le juge. Celui-ci a l'obligation de s'assurer que l'enfant a été informé de ce droit – généralement par ses parents, dont il est alors tributaire – et du droit d'être assisté d'un avocat. En 2013, le Défenseur des droits a consacré son rapport annuel sur les droits de l'enfant à la prise en compte de sa parole en justice, dans lequel il fait état des avancées et des obstacles existants et formule des recommandations[19].

15. Cass., Ass. Plén., 5 avril 2013, n°11-17520 et 11-18947.
16. Ce contentieux a été porté devant la Cour européenne des droits de l'homme, devant laquelle le Défenseur des droits a porté des observations en qualité de tiers-intervenant.
17. Article 388-1 du Code civil. Dès lors, lorsque surviennent dans la famille des difficultés éducatives pouvant conduire à des mesures d'assistance éducative ou de placement, l'enfant qui le demande, considéré comme doté d'un discernement suffisant, peut donner son avis au juge.
18. Décret n° 2009-572 du 20 mai 2009 relatif à l'audition de l'enfant en justice ; circulaire CIV/10/09.
19. DDD, Rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, « L'enfant et sa parole en justice », 2013 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-enfant-2013_web.pdf) et sa synthèse http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-enfant-2013-synthese.pdf (annexe).

LA PAROLE DE L'ENFANT DANS LES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES

27. Le Défenseur des droits a également été saisi de l'absence de prise en compte de la parole de l'enfant dans le cadre des procédures disciplinaires au sein d'établissements scolaires privés, faute de garanties procédurales expresses dans les règlements intérieurs de ces établissements. En outre, même quand les règlements contiennent ces dispositions, elles ne sont pas toujours appliquées et les sanctions prononcées peuvent être disproportionnées.

Le recueil de la parole de l'enfant victime ou témoin d'infractions ou de l'enfant suspecté d'avoir commis une infraction est traitée dans la partie VII de ce rapport.

Le Défenseur des droits recommande :

- de reconnaître une présomption de discernement à l'enfant afin de lui permettre d'être entendu dans toutes les procédures le concernant, y compris les procédures disciplinaires, selon des modalités adaptées à son degré de maturité et, en cas de refus d'audition, motiver la décision de manière explicite, en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- d'inscrire dans le règlement intérieur des établissements scolaires privés sous contrat l'obligation d'entendre l'enfant en cas de procédures disciplinaires.

III Libertés et droits civils

A. Enregistrement des naissances, état civil et identité

ENREGISTREMENT DES NAISSANCES ET ÉTAT CIVIL

28. *Le Comité recommandait de poursuivre les efforts pour assurer l'enregistrement de tous les enfants.* En Guyane, malgré les efforts d'information entrepris, la configuration géographique du département et l'éloignement des populations des services publics de l'État ne permettent pas toujours l'enregistrement complet des naissances. La création d'une chambre détachée du Tribunal de grande instance à Saint-Laurent-du-Maroni, dans un contexte difficile en termes humains et matériels pour le tribunal de Cayenne, est un effort notable, bien que ses moyens demeurent insuffisants pour absorber le stock de dossiers et les nouvelles demandes.

29. À Mayotte, les efforts ont été réels et des progrès ont été réalisés entre 2009 et 2014 grâce à l'important travail fourni par la Commission de révision de l'état civil, de sorte que l'on peut estimer que l'enregistrement des naissances est désormais exhaustif. Cependant, les difficultés à créer un état civil complet pour un département très peuplé en un laps de temps assez court, n'ont pas permis de constituer un état civil toujours très fiable même s'il gagne en qualité.

Le Défenseur des droits préconise de mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, des moyens humains et matériels supplémentaires pour assurer l'enregistrement exhaustif et fiable des naissances en Guyane et à Mayotte.

L'ACCÈS AUX ORIGINES

30. Ainsi que l'a constaté le Comité en 2009, la loi du 10 janvier 2002 a constitué une avancée significative pour le droit des enfants nés d'un accouchement sous X de connaître leurs origines[20]. Néanmoins, la possibilité pour l'enfant de recueillir des informations sur ses origines – qu'elles soient identifiantes ou non – dépend aujourd'hui de la volonté de la mère, dont l'accord est systématiquement recueilli avant la transmission des informations à l'enfant. Ainsi, la mère peut très bien opposer son veto, privant l'enfant de toute information, même non identifiante.

31. Par ailleurs, il n'existe pas de dispositif permettant à un enfant né d'une procréation médicalement assistée (PMA) avec tiers donneur d'avoir accès à des informations concernant son géniteur. L'évolution des modes de conception et l'intérêt de l'enfant à connaître ses origines doivent nous conduire à interroger la manière dont il faudrait assurer un meilleur équilibre entre les différents intérêts à protéger.

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

Le Défenseur des droits préconise d'engager une réflexion sur le droit d'accès aux origines des enfants adoptés et des enfants nés de PMA avec tiers donneur, en vue de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant dans un juste équilibre avec les intérêts des tiers.

LA SITUATION DES ENFANTS NÉS À L'ÉTRANGER D'UNE GESTATION POUR AUTRUI

32. Le Défenseur des droits a été saisi de situations d'enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui ne pouvant faire établir en France leur filiation à l'égard de leurs parents, pourtant légalement établie à l'étranger. La transcription de leur acte de naissance étranger dans les registres d'état civil français, l'adoption ou encore la possession d'état ne sont pas autorisées au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation[21] qui estime que le recours à cette pratique – illégale au regard du droit interne – ne peut produire aucun effet juridique. Or, contrairement à l'article 3-1 de la CDE, cette jurisprudence ne prend pas en considération l'intérêt supérieur de l'enfant à faire reconnaître juridiquement son identité et sa filiation valablement constituée à l'étranger. La jurisprudence de la Cour de cassation[21] a été invalidée par deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme le 26 juin 2014[22]. Dès lors, il appartient au gouvernement de prendre les mesures de nature à mettre en conformité le droit interne avec ces arrêts.

En conformité avec la jurisprudence européenne et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, **le Défenseur des droits recommande** de prendre les mesures de nature à garantir à l'enfant né à l'étranger d'une gestation pour autrui la possibilité de faire établir sa filiation à l'égard de ses parents.

B. Liberté d'expression

33. La loi pour la refondation de l'école du 9 juillet 2013 a confirmé le droit et les conditions d'expression des collégiens et lycéens dans leur établissement scolaire, tels que reconnus dans la loi du 10 juillet 1989. L'exercice de ces droits, dont le mandat de délégué de classe est le plus courant, se heurte encore au manque de formation[23] et à sa faible reconnaissance institutionnelle, ce qui n'encourage pas les élèves à s'investir dans les instances représentatives. La liberté d'expression des élèves peut également s'exercer à travers la publication d'un journal dans le cadre de l'enseignement public[24]. Ce droit d'expression collective n'est cependant pas ouvert aux collégiens. Par ailleurs, parmi les 300 journaux en moyenne qui sont publiés chaque année dans les lycées, nombreuses sont les rédactions qui ne connaissent pas leurs droits. Des cas de censure sont recensés chaque année. Ainsi, environ 30 % des rédactions dont le responsable de la publication est un élève verraient occasionnellement leur diffusion suspendue par le chef d'établissement, le plus souvent sans motif valable. Ces journaux sont pourtant des outils précieux d'apprentissage de la citoyenneté et de la pratique démocratique.

21. Voir, par exemple, Cass., arrêt du 6 avril 2011, n° 10-19.053.
22. *Mennesson c. France,* n°65192/11,26 juin 2014 ; *Labassee c. France,* n°65941/11, 26 juin 2014.
23. Malgré la circulaire n° 91-081 du 5 avril 1991 relative à la formation des délégués élèves.
24. Article R511-8 du Code de l'éducation. Voir également sur les modalités d'exercice de ce droit : Circulaire n°02-026 du 1er février 2002 actualisant la circulaire n°91-051 du 6 mars 1991.

Le Défenseur des droits recommande :

- d'encourager, dans tous les lieux de vie des enfants, le développement de publications et de moyens d'expression en général, leur permettant de faire connaître leur opinion, de partager des informations et de se préparer à leur vie de citoyen ;
- d'ouvrir la responsabilité des publications des journaux lycéens aux mineurs à partir de 16 ans pour les publications diffusées à l'extérieur de l'établissement scolaire et supprimer l'autorisation parentale préalable pour la responsabilité des publications diffusées à l'intérieur de l'établissement scolaire.

C. Liberté d'association

34. *Le Comité recommandait de prendre des mesures pour harmoniser les règles relatives à la liberté d'association pour les enfants de tous âges.* La loi du 1er juillet 1901 relative à la liberté d'association a été modifiée par la loi du 28 juillet 2011 pour prévoir que *« les mineurs de seize ans révolus peuvent librement constituer une association [et que] sous réserve d'un accord écrit préalable de leur représentant légal, ils peuvent accomplir tous les actes utiles à son administration, à l'exception des actes de disposition*[25] ». Cette nouvelle disposition visait à pallier le silence de la loi de 1901 quant à l'âge minimum requis pour créer et administrer une association, et à répondre aux remarques du Comité. Toutefois, la formulation de la loi entraîne un flou important, voire un recul de la capacité associative des mineurs qui reposait au préalable sur l'autorisation tacite des parents, l'adhésion étant considérée comme un « acte usuel de la vie courante ». De plus, la loi fixe explicitement l'âge de 16 ans pour constituer une association et accomplir les actes utiles à son administration, ce qui exclut les mineurs de moins de 16 ans de la participation à la prise de décision dans les instances collégiales de l'association, alors que la CDE ne fixe aucune limite d'âge. Cette situation est d'autant plus regrettable que les jeunes font preuve d'engagement à la fois dans des associations et par le biais du Réseau national des juniors associations (RNJA), association Loi 1901, et que la liberté d'association reconnue par la Convention les prépare à leur future vie de citoyen.

Le Défenseur des droits recommande de favoriser la liberté d'association reconnue aux mineurs en clarifiant et simplifiant les règles applicables, notamment pour l'autorisation parentale et la fixation d'un âge minimum.

25. Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.

D. Protection de la vie privée et de l'image

FICHIERS CONTENANT DES DONNÉES PERSONNELLES DE MINEURS

35. *Saisi de la Base élèves 1er degré, le Comité critiquait le manque de clarté des objectifs du fichier et de son utilité pour le système éducatif.* Il est à noter que des modifications ont été effectuées sur le traitement du fichier, à la suite des décisions rendues par le Conseil d'État en juillet 2010, lesquelles invalidaient la base élèves sur plusieurs points.

36. S'agissant des fichiers de police et de gendarmerie susceptibles de contenir des données personnelles de mineurs, le 13 juin 2013, la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) a rendu un rapport sur les fichiers d'antécédents du ministère de l'Intérieur (STIC, JUDEX, TAJ)[26]. Ce rapport relève, concernant le STIC, que plusieurs dispositions ont été prises : une mise à jour des suites judiciaires données à tous les dossiers mettant en cause des mineurs a été prévue ; une circulaire a été prise en 2013 par le gouvernement afin de procéder à la suppression des données relatives aux mineurs de moins de 13 ans. S'agissant des enfants de moins de 10 ans, la CNIL a pu relever l'existence de fichiers contenant des données pour des mineurs mis en cause pour des faits de faible gravité, mais ses contrôles lui ont permis de s'assurer du caractère marginal de tels enregistrements et de la vigilance particulière des autorités à éviter de tels enregistrements et à neutraliser toute présence injustifiée de jeunes mineurs dans les fichiers. La CNIL a noté en outre que de nombreux cas d'inexactitude de données par absence de mise à jour sur la qualification ou les suites judiciaires peuvent conduire à une conservation des données excessive et disproportionnée (pouvant aller jusqu'à 40 ans). Sur ce point, il faut rappeler que la prorogation des durées de conservation des données ne doit pas pouvoir être appliquée indistinctement à tout type de faits ainsi qu'à tout type de personnes, tout particulièrement s'agissant des personnes mineures qui doivent pouvoir bénéficier d'un « droit à l'oubli » effectif[27].

37. Concernant les arrêts rendus par la Cour de Strasbourg sur certains fichiers, dont les régimes de collecte et de conservation des données portent atteinte au droit au respect de la vie privée, le gouvernement devra prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux exigences de la Cour.

38. Enfin, à l'instar de la CNIL, le Défenseur des droits constate que les enfants ainsi que leurs parents ne sont pas suffisamment informés de leurs droits d'opposition, de rectification et d'effacement de leurs données personnelles susceptibles d'être conservées au sein de fichiers.

Le Défenseur des droits recommande de mettre à jour régulièrement les fichiers contenant des données personnelles de mineurs, d'en sécuriser davantage l'accès et la consultation, et d'informer suffisamment les mineurs de leurs droits d'information, d'opposition, de rectification et d'effacement.

VIE PRIVÉE ET NUMÉRIQUE

39. Porteurs d'un potentiel d'enrichissement social et individuel, vecteurs de connaissance et d'éducation, les outils numériques ne sont pas sans risques pour les enfants. Plusieurs études révèlent un extraordinaire essor des pratiques numériques et de l'usage de ces techniques chez les jeunes. Les conclusions du baromètre Calysto de 2012 indiquent que 48 % des 8-17 ans sont connectés à un réseau social, dont l'immense majorité à Facebook. Cette intense activité, conjuguée

26. CNIL, Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur, 13 juin 2013.
27. CNIL, Délibération n°2011-204 du 7 juillet 2011 sur le traitement des procédures judiciaires (TPJ, devenu TAJ).

à la volontaire exposition de soi, est aujourd'hui vue comme la principale source d'inquiétude pour les adultes, notamment les parents, compte tenu des limites de leur capacité à protéger de manière effective leur vie privée et celle des autres. Les plus jeunes maîtrisent mal les paramètres de confidentialité sur les réseaux sociaux. Ils sont en outre moins conscients des risques d'exploitation et de divulgation des informations personnelles qu'ils mettent en ligne. Par conséquent, ces informations peuvent être accessibles à tous, sans qu'ils en soient conscients. Le risque est alors que des personnes malveillantes utilisent ces informations (usurpation d'identité, cyber-harcèlement, etc.).

40. Comme souvent, ce sont les jeunes les plus vulnérables qui, sans accompagnement, peuvent se mettre en danger. Chaque utilisateur d'Internet laisse quotidiennement de nombreuses traces numériques (parcours de navigation, sites consultés, achats…), autant de traces qui révèlent des goûts et des comportements, des centres d'intérêts, des opinions, des lieux de passage qui permettent d'optimiser des actions commerciales et publicitaires à partir de ces profilages ; sans oublier la reconnaissance faciale qui est en pleine expansion. L'ensemble de ces questions concrètes auquel chaque enfant et adolescent est confronté dans sa vie numérique mérite d'être explicité et largement connu des enfants.

41. Dans son rapport de 2012 *« Enfants et écrans : grandir dans le monde numérique »*[28], le Défenseur des droits constate que le dispositif de protection des données personnelles des mineurs est insuffisant. Bien que l'arsenal juridique national et européen[29] fixe un certain nombre d'exigences à respecter en matière de traitement de données personnelles et garantisse un certain nombre de droits (information, opposition, accès, rectification et effacement), il ne contient pas de référence explicite à l'enfant et ne lui prévoit pas un régime de protection renforcée. La mondialisation des échanges et des utilisations des données personnelles recueillies par les outils numériques implique que ce régime de protection s'inscrive dans une dimension internationale. Une coopération entre les États est seule à même d'établir des réglementations respectueuses de la vie privée. Le Défenseur des droits se réjouit des avancées contenues dans la proposition de Règlement européen relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[30], lequel prévoit la nécessité d'accorder une protection spécifique à l'enfant et consacre de manière explicite un droit à l'oubli numérique[31]. Il préconise de renforcer la protection du mineur et de lui garantir le corollaire indispensable d'une mise en œuvre effective du droit à l'oubli numérique : le droit au déréférencement. Le projet de loi sur le numérique actuellement en préparation pourrait être l'occasion de renforcer le dispositif de protection des mineurs.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures de nature à garantir une protection renforcée des mineurs et consacrer le droit à l'oubli numérique ainsi qu'un droit au déréférencement, afin de leur assurer la maîtrise des informations qu'ils déposent sur Internet.

28. DDD, Rapport 2012 consacré aux droits de l'enfant http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-enfants-bd-2012.pdf; synthèse en annexe.
29. CNIL, Délibération n°2011-204 du 7 juillet 2011 sur le traitement des procédures judiciaires (TPJ, devenu TAJ).
30. COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD).
31. Voir notamment les Considérant 29, 38 et les articles 8, 11.2 et 17.

E. Protection contre les matériels préjudiciables au bien-être de l'enfant

42. *Le Comité recommandait à l'État de prendre des mesures pour protéger les enfants contre les informations nocives, diffusées notamment sous forme électronique ou audio-visuelle. Il préconisait en outre de prendre des mesures efficaces pour contrôler l'accès aux médias écrits, électroniques et audio-visuels, ainsi qu'aux jeux vidéo et aux jeux sur Internet qui sont préjudiciables pour les enfants.*

43. La nomadisation des usages liée aux évolutions techniques constantes des outils numériques et des médias, la précocité des premiers contacts, l'extension à l'univers scolaire demandent de repenser l'ensemble des mesures de protection des enfants et des adolescents face aux médias. Il n'existe encore ni dispositif législatif ou réglementaire unifié, ni organisme de régulation, de contrôle et de prospective. Toutefois, depuis 2009, des dispositions législatives supplémentaires ont été adoptées pour protéger davantage les enfants de contenus non tolérés par la loi (pédopornographie, racisme, xénophobie) et de contenus choquants qu'ils peuvent rencontrer sur internet (pornographie, grande violence). La loi LOPPSI 2 du 14 mars 2011[32] prévoit à son article 4 le blocage à la source de sites pédopornographiques par le fournisseur d'accès et a créé l'infraction d'usurpation d'identité lorsque cet acte est commis sur un réseau de communication au public en ligne.

44. S'agissant des plateformes de signalement, depuis 2009, la plateforme dénommée PHAROS[33] intégrée à la police nationale est le point d'entrée unique de tous les signalements de cybercriminalité. En 2013, 12 % concernaient des atteintes aux mineurs. Par ailleurs, en 2008, le Parlement européen a institué un programme pour un internet plus sûr *« Safer internet »* destiné aux enfants. En France, il comprend : – la hotline de l'AFA[34], point-decontact.net et ses 46 hotlines partenaires dans le monde ; – les actions de sensibilisation pour un internet sans crainte ; – la ligne Netecoute (en charge du suivi du harcèlement en ligne).

45. Par ailleurs, la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne prévoit que toute communication commerciale en faveur des jeux d'argent ou de hasard légalement autorisés est *« interdite sur les services de communication audio-visuelle et dans les programmes de communication audio-visuelle présentés comme s'adressant aux mineurs »*. Dans son rapport de 2012, le Défenseur des droits a recommandé d'intégrer dans la loi l'obligation dans toutes les publicités d'indiquer l'interdiction des jeux d'argent et de hasard en ligne aux moins de 18 ans, ce qui n'est pas le cas actuellement.

46. Enfin, à travers ses saisines, le Défenseur des droits a également pu constater l'inadaptation à un public d'enfants de certaines bandes annonces projetées avant des films, sans mise en garde préalable ou référence à une signalétique[35]. Des recommandations ont été formulées sur la nécessité de respecter les textes en vigueur[36].

47. Une « Charte Protection de l'enfant dans les médias » a été signée en février 2012 entre le ministère des Affaires sociales et les médias écrits et audiovisuels afin notamment de mieux contrôler les contenus d'hypersexualisation des enfants. Cette Charte est restée à ce jour lettre morte.

32. Loi LOPPSI 2 n°2011-267 du 14 mars 2011 ; article 226-4-1 du Code pénal.
33. Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements.
34. L'Association des Fournisseurs d'Accès et de Services Internet.
35. DDD, Décision MDE-2013-17.
36. Décret 90-174 du 23 février 1990 et de l'article L211-1 du Code du cinéma.

Le Défenseur des droits recommande :

- de donner suite aux propositions qu'il a faites dans son rapport « enfants et écrans » en 2012, notamment d'assurer une formation aux TICE[37] des acteurs intervenant auprès des enfants, abordant aussi bien la sensibilisation aux risques, les informations sur les systèmes de protection, que l'accès à la culture et à la connaissance ;
- d'obliger par la loi toutes les publicités à indiquer l'interdiction des jeux d'argent et de hasard en ligne aux moins de 18 ans ;
- de faire respecter les textes en vigueur relatifs à la classification des œuvres cinématographiques, de s'assurer que les bandes annonces interdites à un public d'enfants soient proscrites avant les films « tout public » et d'adapter les bandes annonces diffusées avant les films dont le public visé est essentiellement constitué d'enfants.

F. Droit de ne pas être soumis à la torture ou autres traitements inhumains ou dégradants ou toute autre forme de violence

CHÂTIMENTS CORPORELS

48. Le Défenseur des droits observe qu'en France, de nombreux parents continuent à considérer la fessée et la gifle comme des actes sans conséquence pour l'enfant et les perçoivent comme un moyen éducatif. Aujourd'hui, de tels actes ne sont, de fait, répréhensibles pénalement que s'ils dépassent, par leur nature et par leurs conséquences, les limites du « droit de correction ».

Le Défenseur des droits recommande d'inscrire dans la loi la prohibition des châtiments corporels dans tous les contextes, y compris au sein de la famille, à l'école et dans les institutions et autres établissements accueillant des enfants. Cette mesure doit être accompagnée d'actions pédagogiques visant à sensibiliser le public à une éducation sans violence et aux conséquences des châtiments corporels sur les enfants.

HARCÈLEMENT À L'ÉCOLE

49. 10 % des écoliers et des collégiens sont victimes de harcèlement à l'école et 6 % d'entre eux subissent un harcèlement que l'on peut qualifier de sévère à très sévère[38]. Plusieurs causes peuvent être à l'origine du harcèlement (l'apparence physique, le handicap, les bonnes notes, etc.). Cette violence peut avoir des conséquences sur la scolarité (échec scolaire, absentéisme, déscolarisation) comme sur la santé mentale de

37. Technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement.

38. MEN-DEPP, Note d'information 11-14.

l'enfant (anxiété, dépression, tentative de suicide). Afin de lutter contre ce phénomène qui ne cesse de prendre de l'ampleur, plusieurs mesures ont été prises par le gouvernement, telles que la présence dans chaque académie de référents « harcèlement » à l'écoute des victimes et des témoins, la formation des équipes pédagogiques et un site internet à destination des élèves, parents et professionnels de l'éducation. Par ailleurs, la loi pour la refondation de l'École du 8 juillet 2013 qui fait une priorité de la lutte contre toutes les formes de harcèlement prévoit l'obligation pour tous les établissements scolaires de mettre en œuvre une politique de prévention et de prise en charge des questions de harcèlement à l'école[39].

50. Si ces initiatives doivent être saluées, il est encore trop tôt pour pouvoir en apprécier l'efficacité sur le long terme. En revanche, il est clair que ce fléau s'aggrave comme en témoignent plusieurs cas récents de suicides d'enfants, ce qui nécessite de renforcer sans délai la mobilisation et la vigilance de la communauté éducative et des parents.

Le Défenseur des droits préconise :

- d'interdire explicitement dans les règlements intérieurs des établissements scolaires toutes les formes de violence, y compris le harcèlement ;
- d'assurer une meilleure prévention en quantifiant précisément ces phénomènes ;
- d'améliorer le repérage des victimes et leur prise en charge ;
- de former davantage les personnels de l'Éducation nationale ;
- de conduire des campagnes d'information et de sensibilisation des parents et des enfants.

39 Loi n°2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 ; voir également Circulaire n°2013-100 du 13 août 2013, Prévention et lutte contre le harcèlement à l'école.

IV Milieu familial et protection de remplacement

A. Milieu familial : le maintien des liens entre parents et enfants

L'ENFANT AU CŒUR DE LA SÉPARATION PARENTALE

51. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a établi le principe de l'autorité parentale conjointe, communément appelée coparentalité. Cependant, à la suite de leur séparation, certains parents se voient écartés par l'autre parent de la vie de leurs enfants. Il leur devient alors particulièrement complexe, voire impossible, d'exercer leur autorité parentale et de participer de manière effective à l'éducation de leurs enfants. Selon l'Institut national des études démographiques, près d'un enfant de parents séparés sur 5 ne voit jamais son père[40].

52. Afin de renforcer l'exercice conjoint de l'autorité parentale en cas de séparation des parents, une proposition de loi relative à l'autorité parentale et à l'intérêt de l'enfant a été déposée en 2014. Elle vise notamment à sanctionner plus efficacement le non-respect par un parent des prérogatives de l'autre parent. Dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi, la Défenseure des enfants a notamment préconisé que les associations chargées de la médiation familiale aient les moyens effectifs de remplir leur mission[41].

53. Le juge peut décider, dans l'intérêt de l'enfant, d'encadrer ses relations avec l'un de ses parents, en instaurant des visites en espaces de rencontre. Cependant, des difficultés peuvent être rencontrées par les familles pour mettre œuvre le droit de visite, en raison de plannings surchargés. Il est donc important d'être attentif à l'organisation matérielle de ces visites en lieux neutres. Par ailleurs, il faut veiller à préserver le financement de ces lieux de rencontres.

54. L'exercice conjoint de l'autorité parentale peut parfois s'avérer difficile et être source de tensions et de conflits, aboutissant à une rupture de communication entre les parents. De plus en plus souvent, l'enfant se trouve alors en « otage » dans des conflits entre ses parents, ceux-ci pouvant parfois dégénérer de façon dramatique. Aussi, il serait nécessaire de développer des modes préventifs et alternatifs de règlements des conflits, tels que la médiation familiale et le plan parental. Ce dernier permet d'aménager l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation, sous forme de contrat qui résulte d'un accord entre les parents.

40. INED, Population & Sociétés, Quand la séparation des parents s'accompagne d'une rupture du lien entre le père et l'enfant, n° 500, mai 2013.

41. DDD, Avis n° 14-06, 2 juin 2014 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20140410-avis-au-parlement-ppl-apie-an.pdf).

Le Défenseur des droits recommande de développer des modes alternatifs et préventifs de règlement des conflits parentaux, tels que la médiation familiale et le plan parental, afin de favoriser l'aménagement de l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation des parents. Il préconise que ces dispositifs bénéficient des financements pérennes suffisants.

LE MAINTIEN DES LIENS ENTRE ENFANTS ET PARENTS DÉTENUS

55. En 2009, 140 000 enfants avaient un de leurs parents détenu[42]. Le droit des personnes détenues au maintien des liens familiaux est garanti par les articles 34 et suivants de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. L'article 36 prévoit notamment la mise en place d'unités de vie familiale (UVF)[43] et de parloirs familiaux au sein des établissements pénitentiaires. A contrario, la seule disposition du Code de procédure pénale (CPP) qui veillait au maintien des liens familiaux des personnes détenues durant leur incarcération (l'article D402) a été abrogée par un décret du 30 avril 2013.

56. Le Défenseur des droits constate que les UVF tardent à se mettre en place sur le territoire. Au 15 janvier 2015, seules 85 UVF réparties au sein de 26 établissements pénitentiaires, hébergeant 20 % de la population carcérale ont été créées. Une seule UVF existe en Outre-mer, à Mayotte[44].

57. Le maintien des liens familiaux dépend largement des règlements intérieurs propres à chaque établissement pénitentiaire. Ainsi, en pratique, la fréquence et la qualité des contacts existant entre parents et enfants varient en fonction de l'établissement concerné, des installations et des éventuelles initiatives associatives et pour près de la moitié des établissements, de la qualité de service proposé par des entreprises privées dans le cadre de partenariat public-privé avec l'État. Bien souvent, des difficultés matérielles font obstacle à une communication optimale entre le parent détenu et son enfant, sans compter que ce dernier n'est pas toujours destinataire d'une information adaptée à son âge et à son degré de maturité. Dans l'immense majorité des établissements, l'accueil des enfants s'effectue au sein de parloirs, souvent inadaptés, et la qualité de ces derniers repose essentiellement sur le professionnalisme et la bonne volonté des chefs d'établissement et des agents pénitentiaires. Or, les risques auxquels l'enfant est exposé du fait de l'incarcération de son parent peuvent affecter les trois dimensions de son développement : sa socialisation, sa maturité affective et ses apprentissages.

58. Par ailleurs, il conviendrait d'engager une réflexion sur les conditions d'octroi des permis de visites pour les enfants par les autorités judiciaires et les chefs d'établissement aux fins d'une uniformisation des pratiques et de généralisation d'outils d'aide à la décision. Préoccupé par cette problématique, le Défenseur des droits a formulé des recommandations dans son rapport *« L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues, bilan 2000/2013 »*[45], en s'appuyant sur les travaux menés par le groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant mis en place par l'Institution.

42. UNICEF, Analyse de la France préalable à l'audition de la France devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, « Application de la convention relative aux droits de l'enfant », 2009.

43. L'UVF est un appartement meublé, séparé de la détention, où la personne détenue peut recevoir sa famille dans l'intimité.

44. À celles-ci s'ajoutent dans 9 établissements des parloirs familiaux qui permettent à toute personne détenue de rencontrer ses proches pour une durée maximale de 6 heures.

45. DDD, rapport, *L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues*, bilan 2000/2013, 10 octobre 2013, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-personnes-detenues_complet.pdf

Le Défenseur des droits recommande :

- de prendre les mesures spécifiques de nature à garantir à l'enfant d'un parent détenu la possibilité de maintenir des liens réguliers avec lui, notamment en renforçant le droit de l'enfant aux visites et à la correspondance téléphonique et écrite avec son parent ;
- d'adopter les circulaires nécessaires pour mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la visite de son parent détenu tant dans la délivrance des permis de visite que dans l'organisation des parloirs, notamment en intégrant des dispositions propres à l'intérêt et à la situation de l'enfant ;
- d'amender le Code de procédure pénale en instaurant une disposition visant à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés et prévoyant l'indemnisation des frais de déplacement et d'hébergement engendrés par les visites des familles ou des enfants ayant de faibles ressources à leur parent incarcéré, dans les cas où la condition de rapprochement familial des détenus n'est pas respectée.

LE MAINTIEN DES LIENS AVEC LE PÈRE

59. L'article L221-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit des structures pour accueillir les femmes enceintes et les mères isolées avec leur enfant de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Cet accueil permet régulièrement d'éviter le placement des enfants.

60. Ces familles fragiles, embryonnaires, avec des mères parfois mineures, ou victimes de violences familiales ou conjugales, sont souvent monoparentales. Mais ce n'est pas toujours le cas[46] et dans ce contexte, la présence des pères aux côtés de leur famille se heurte à un certain nombre de difficultés. Si la loi du 5 mars 2007 prévoit que ces structures d'accueil puissent organiser des *« dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci »*[47], cependant, en pratique, la mise en place de tels dispositifs n'est pas systématisée, et il n'existe pas de référentiel national de bonnes pratiques en ce domaine.

Le Défenseur des droits recommande de doter les structures accueillant les femmes enceintes et les mères isolées de moyens suffisants en vue d'assurer le maintien des liens entre l'enfant et son père, dès lors que cela s'avère conforme à l'intérêt de l'enfant.

46. ONED, « Le devenir des enfants accueillis avec leur mère en centre maternel au cours de leurs premières années de vie », Février 2011.

47. Article L222-5 du Code de l'action sociale et des familles.

B. Enfants privés du milieu familial : les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de l'enfance

61. *Le Comité recommandait notamment de faciliter l'instauration de procédures de contact pour les enfants séparés de leur famille et de veiller à ce que les enfants sans protection parentale aient un représentant qui défend activement leur intérêt supérieur.*

62. Au 31 décembre 2011, il est estimé que 136 195 mineurs faisaient l'objet d'une mesure de placement et 150 101 d'une mesure de milieu ouvert[48]. La protection de l'enfance a fait l'objet en 2007 d'une importante réforme qui a été nourrie de différents rapports et enrichie par de nombreuses consultations auprès des différents acteurs institutionnels et associatifs. Pour autant, 8 ans après son adoption, elle peine encore à se mettre en œuvre de façon homogène sur l'ensemble du territoire national. Or, si la prise en compte des réalités locales est nécessaire pour construire des réponses adaptées aux besoins, il est essentiel de garantir l'égalité des droits reconnus aux enfants relevant de la protection de l'enfance.

63. Ainsi, la loi rend obligatoire l'élaboration d'un projet pour l'enfant (PPE) dès lors que ce dernier fait l'objet d'une mesure de protection administrative ou judiciaire. Ce projet doit être fondé sur une évaluation pluridisciplinaire des besoins fondamentaux de l'enfant, qu'il soit suivi en milieu ouvert ou séparé de sa famille, et garantir la lisibilité de son accompagnement, pour lui-même et pour ses parents, ainsi que sa continuité et son évaluation régulière. Pour ce faire, il doit définir avec les parents de l'enfant et en prenant en compte l'avis de ce dernier, les objectifs poursuivis, les moyens pour y parvenir et les délais attendus. Il est donc regrettable que ce document ne soit pas généralisé et uniformisé au niveau des conseils généraux, nombre d'entre eux ayant des pratiques différentes et d'autres n'ayant pas encore mis en œuvre un tel projet. Une étude du Défenseur des droits conduite en 2014 auprès de l'ensemble des départements, avec un taux de réponses de plus de 70 %, est particulièrement significative. Si 49 d'entre eux disposent d'un tel outil, la plupart le mettent en place depuis moins de trois ans, pour certains sur une partie seulement de leur territoire, et pour d'autres de façon différenciée selon les types de mesures (action éducative en milieu ouvert ou action éducative à domicile) ou les types de placements (institution ou familles d'accueil). La participation des parents est organisée dans 46 des départements répondants ayant mis en place les PPE, mais seulement 28 d'entre eux indiquent associer l'enfant à son élaboration, ou du moins prendre en compte son avis, alors même que ce document les concerne directement.

64. Se pose également la question des actes usuels relevant de l'autorité parentale dans le cadre du placement, souvent source de tensions et de crispations entre les services éducatifs et les parents, mais aussi source de risque d'atteinte au respect de leur vie privée pour les enfants, en particulier dans le milieu scolaire (autorisations de sorties scolaires par exemple). Le Défenseur des droits propose à cet égard de prévoir ce sujet très précisément dans le projet pour l'enfant co-signé par les parents.

65. Dans le cadre du placement d'un enfant, depuis la loi du 5 mars 2007, des efforts ont été faits par les professionnels pour favoriser le dialogue entre les services et les parents, solliciter ces derniers et les associer aux décisions relatives à l'enfant, dans le respect de leur autorité parentale. Toutefois, si les services sociaux tentent dans la mesure du possible de trouver un lieu de placement proche du domicile parental, cela n'est pas toujours réalisable car ils doivent faire face, notamment, au manque de places disponibles dans les établissements d'accueil. En outre, lorsqu'il est nécessaire d'encadrer et de sécuriser la relation parents-enfant dans le cadre d'un placement, le juge peut parfois décider de « médiatiser » les visites afin

48. ONED, « Neuvième rapport au Gouvernement et au Parlement », mai 2014.

de maintenir les liens entre eux. Dans ces cas, l'insuffisance d'une reconnaissance de cette mission et donc de financements spécifiques, le manque de formation et de soutien des professionnels accompagnant les enfants rendent souvent difficile, voire aléatoire, l'exercice de ces visites médiatisées par les établissements chargés de leur mise en place.

66. Par ailleurs, la loi de 2007 est venue renforcer le principe de non-séparation des fratries. En conséquence, il convient de rechercher avant toute autre considération ce que va commander l'intérêt de l'enfant, et de chaque enfant de la fratrie, sans céder aux considérations d'ordre administratif ou organisationnel. Si cette problématique a été souvent soulevée auprès du Défenseur des droits, il est constaté une diminution des saisines à ce titre, laissant présumer une meilleure prise en compte par les établissements et services. C'est ce que révèle l'étude récemment menée par l'Institution sur l'ensemble des départements : la quasi-totalité de ceux qui ont répondu prennent effectivement en considération la fratrie lors l'élaboration du PPE. Un seul département répondant déclare ne pas en tenir compte.

67. Lors d'un placement judiciaire, le juge entend systématiquement l'enfant et l'informe de son droit d'être assisté par un avocat[49]. Cependant, il apparaît que les avocats sont très peu présents aux côtés des enfants en assistance éducative. Il serait souhaitable que le juge désigne, à tout le moins, un avocat dans ces situations où les intérêts de l'enfant doivent faire l'objet d'une attention toute particulière.

68. Distinct de l'avocat, l'administrateur ad hoc est également compétent pour représenter l'enfant mineur, protéger ses intérêts et exercer, en son nom, les droits reconnus à la partie civile[50]. Concernant spécifiquement les enfants faisant l'objet d'un placement dans le cadre d'une procédure en assistance éducative, un administrateur ad hoc est de fait rarement nommé. Le fait que cette fonction ne soit pas encadrée au plan juridique, ne favorise en effet pas l'effectivité du droit de représentation et d'assistance de l'enfant dans les procédures judiciaires qui le concernent, ce qui porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant. Un statut serait nécessaire qui permettrait de renforcer l'indépendance de l'administrateur ad hoc, notamment vis-à-vis des conseils généraux, et de s'assurer de sa compétence aux missions qui lui sont assignées, par la mise en place d'un dispositif de formation spécifique, ainsi que du respect par ses soins de la déontologie qui s'impose à lui.

69. Enfin, la loi du 5 mars 2007 prévoit la diversification des mesures de protection de l'enfance, en autorisant la création de dispositifs, plus souples, modulables, entre le « tout institution » et le « tout milieu ouvert », et donc davantage adaptés à la situation singulière de chaque enfant. Dans ce cadre, il peut être observé un recours très faible au placement de l'enfant chez un tiers digne de confiance (de l'ordre de 6 % du nombre total de placements selon l'enquête menée en 2014 par le Défenseur des droits)[51]. Or ce type d'accueil, prévu par l'article 375-3 du Code civil, a l'avantage de maintenir chaque fois que possible l'enfant dans un environnement familial et connu, et d'éviter ainsi les déracinements et la rupture des liens. Il devrait donc être facilité dès lors qu'il correspond à l'intérêt de l'enfant concerné.

49. Articles 1182 et 1186 du Code de procédure civile.

50. Il tient ses prérogatives du Code civil (articles 388-2 et 389-3), du Code de procédure pénale (article 706-50) et du Code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (articles L 221-5 et 751-1).

51. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/etude_tiers-digne-confiance-140514.pdf.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- garantir la mise en œuvre effective sur l'ensemble du territoire national de la loi du 5 mars 2007 dans ses trois volets : développer la prévention, renforcer le dispositif d'alerte des risques de danger, améliorer et diversifier les modes d'intervention ;
- développer le projet pour l'enfant (PPE) dans chaque département ; à cet effet, prévoir, d'une part, l'élaboration de référentiels nationaux portant tant sur l'évaluation des besoins des enfants que sur les méthodes utilisées, notamment en termes d'association des parents et des enfants ; d'autre part, l'allègement des obligations issues de la loi du 2 janvier 2002 faites aux services éducatifs concernant les documents écrits ;
- développer à l'échelle nationale des outils à l'attention des parents et des équipes éducatives, afin de leur donner des repères concernant l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement, ainsi que des mesures de soutien à la parentalité ;
- compléter le statut actuel de l'administrateur ad hoc afin de clarifier ses missions, de renforcer sa formation, son indépendance et ses obligations ;
- repréciser le cadre juridique et financier des placements chez des tiers dignes de confiance, afin de les favoriser chaque fois que possible au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant.

C. Adoption nationale et internationale

L'ADOPTION NATIONALE

70. *Le Comité préconisait notamment que l'autorisation des autorités compétentes devienne obligatoire pour l'adoption nationale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.*

71. Les saisines dont a eu connaissance le Défenseur des droits l'ont conduit à s'interroger sur la pertinence de la distinction entre adoption simple et plénière, et ce d'autant plus que s'imposent de nouveaux profils d'enfants présentés à l'adoption. Comme l'a soutenu le groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant, ces évolutions *« nous conduisent à devoir envisager des outils juridiques beaucoup plus divers et souples que les cadres jusqu'à présent proposés en France avec le seul choix entre l'adoption plénière ou l'adoption simple »*[52]. Afin de mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, il paraît souhaitable aujourd'hui de s'ouvrir à la possibilité de pluralité des liens et d'éviter l'irrévocabilité de la rupture des liens biologiques. Lors des débats sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant en novembre 2014[53], le Défenseur des droits s'est dit favorable au recours plus large à l'adoption simple, ainsi qu'à la révision de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon. Il considère en tout état de cause qu'elle devrait être absolument référée à la considération primordiale de l'intérêt de l'enfant. Le Défenseur des droits a également souligné le besoin d'un référentiel permettant d'homogénéiser au plan national les critères d'évaluation des situations dites de « délaissement parental ».

72. La situation en Polynésie Française et Nouvelle-Calédonie n'a guère évolué. Les délégués du Défenseur des droits rapportent que les adoptions traditionnelles, appelées « circulation d'enfants », ont toujours lieu,

52. L'adoption et l'ISE, septembre 2013, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-ise-adoption-v3-23-09-13.pdf.

53. DDD, Avis n°14-11 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20141127_avis-senat-audition-ddd-pjl-protection-enfant.pdf).

sans intermédiaire agréé et sans réelle garantie pour les familles et les enfants concernés.

73. Par ailleurs, à la suite de la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et leur accordant ainsi le droit d'adopter des enfants[54], la question de la possibilité d'adopter par le conjoint – parent social – des enfants nés à l'étranger d'une procréation médicalement assistée (PMA) s'est posée. Alors que se dessinait une jurisprudence instable et préjudiciable à l'intérêt de l'enfant[55], le 22 septembre 2014, la Cour de cassation a rendu deux avis favorables, estimant que le recours à la PMA ne fait pas obstacle à ce que l'épouse de la mère puisse adopter l'enfant ainsi conçu[56].

74. Concernant le statut des enfants ayant fait l'objet d'une « *kafala* », il y a lieu de souligner l'adoption d'une circulaire du 22 octobre 2014 qui est venue préciser ses effets juridiques en France et rappeler les conditions dans lesquelles l'enfant devenu français peut être adopté[57].

L'ADOPTION INTERNATIONALE

75. *Le Comité recommandait que les adoptions internationales soient traitées par un organisme accrédité dans le plein respect des principes et dispositions de la CDE et de la Convention de La Haye de 1993 et que des accords bilatéraux soient conclus avec les pays n'ayant pas ratifié la Convention de La Haye.*

76. Le Défenseur des droits constate une augmentation des adoptions d'enfants à besoins spécifiques (fratrie, enfants présentant une pathologie ou un handicap), dont le pourcentage est passé de 35 % en 2011 à 63 % en 2013[58]. Cette progression est préoccupante car le dispositif de soutien aux familles adoptantes n'a pas été parallèlement renforcé. Elle pose également la question de l'adoptabilité des enfants de profil similaire en France, souvent déclarés non adoptables au niveau national. Malgré les réformes des organismes agréés pour l'adoption et la création de l'Agence française pour l'adoption, les adoptions internationales faites à titre individuel ne sont toujours pas proscrites en France et représentent une part importante des adoptions (un tiers). Régulièrement saisi de réclamations, le Défenseur des droits constate que ce type d'adoptions peut engendrer de nombreuses difficultés, entraînant des conséquences sur l'enfant et sa nouvelle famille, et leur offre peu de garanties concernant les circuits d'adoption. À cet égard, il est regrettable que les candidats à l'adoption ne soient pas davantage accompagnés par les pouvoirs publics.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- engager une révision de l'ensemble de la législation sur l'adoption, s'assurant de la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant à toutes les étapes de la procédure ;
- recentrer l'agrément des candidats à l'adoption sur sa finalité qui est de répondre aux besoins des enfants effectivement adoptables ;
- rendre obligatoire la réalisation de bilan préalable d'adoptabilité pour les enfants avant d'engager la procédure d'adoption ;
- renforcer la sécurisation des démarches d'adoption internationale, notamment en s'assurant du respect des procédures et du recours à un organisme agréé pour l'adoption ;
- développer des programmes de préparation à la parentalité adoptive et renforcer le suivi des familles après adoption ;
- mettre en place la base de données à destination des conseils généraux permettant de gérer le dispositif national d'adoption et renforcer le suivi des pupilles de l'État ;
- encadrer l'adoption coutumière en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie ;
- définir un référentiel national d'évaluation des situations de « délaissement parental ».

54. Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.
55. TGI Lille, 14 octobre 2013 ; TGI de Versailles, 29 avril 2014, n° 13/00168 ; TGI d'Aix-en-Provence, 23 juin 2014.
56. Cass., Avis n° G1470006 et avis n° J1470007, 22 septembre 2014.
57. Circulaire du 22 octobre 2014 relative aux effets du recueil légal en France.
58. Mission de l'adoption internationale, fév-mai 2014.

D. Protection contre la maltraitance et la négligence

LA PROTECTION DES ENFANTS CONTRE LA MALTRAITANCE

77. *En 2009, le Comité formulait un certain nombre de recommandations sur la protection des enfants en danger.* La loi du 5 mars 2007 vise à mieux repérer et traiter les situations d'enfance en danger, en prévoyant la création dans chaque département de cellules de recueil des informations préoccupantes et la généralisation des observatoires départementaux de l'enfance en danger. Au plan local, de nombreuses conventions sont conclues entre les différents acteurs du dispositif (services sociaux, justice, éducation nationale, etc.) pour organiser le partenariat et améliorer les réponses apportées. Il reste toutefois des disparités entre départements, les partenariats, souvent liés à la mobilisation spécifique et par définition non pérenne, de tel ou tel acteur, ne donnant que très rarement lieu à de véritables évaluations de leur efficience. S'agissant de l'État, le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) créé par la loi, n'a finalement versé qu'une partie seulement des subventions attendues[59], et ce, uniquement après un contentieux engagé par des départements devant le Conseil d'État. Plus globalement, l'État est également interrogé quant à son rôle dans ce domaine, au vu du cloisonnement persistant entre les grands champs de politiques publiques relevant de sa responsabilité et concourant à la protection de l'enfance : éducation nationale, emploi, logement, cohésion sociale, justice, police et gendarmerie… Au vu également d'une organisation territoriale qui ne favorise pas l'inter-ministérialité en raison d'un rôle de coordination insuffisamment reconnu aux préfets.

78. S'agissant des conseils généraux, en charge de la protection de l'enfance depuis les lois de décentralisation, ils sont confrontés eux aussi à un enjeu de décloisonnement de cette politique publique par rapport à leurs autres champs de compétences, mais de surcroît, ils leur appartient d'« occuper » la fonction de chef de file qui leur est reconnue par la loi, en organisant les partenariats et les coordinations des acteurs. Or là encore, il doit être observé des disparités territoriales, par exemple quant à l'organisation des cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP), sur les politiques de conventions ou encore les schémas départementaux de protection de l'enfance. Enfin, si des progrès significatifs ont été accomplis en matière de formation des professionnels en charge de la protection de l'enfance, des améliorations sont encore attendues et les résultats semblent inégaux : en particulier, les formations interinstitutionnelles prévues par la loi peinent à se mettre en place, ce qui est fortement regrettable car ce type de formations permet aux professionnels de partager sur le sens réciproque de leurs actions et de leurs missions, et, partant, d'améliorer leur efficacité collective.

79. Sur la base de ces différents observations et constats, plusieurs rapports ont été commandés par le gouvernement à des spécialistes de ces questions, et remis durant l'année 2014[60]. De même des missions ont été assurées sur ce thème par des parlementaires, et la Cour des Comptes[61]. Enfin, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, une mission a été confiée à l'Inspection des Affaires générales sociales et à l'Inspection générale des services judiciaires concernant

59. Les propositions financières d'abondement du fonds sont sans rapport avec les sommes envisagées lors de l'élaboration de la loi du 5 mars 2007 (60 millions d'euros par an, répartis 50 % Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), 50 % État). Cette somme ne couvrait déjà pas le surcoût estimé par le ministre délégué à la famille, qui s'était engagé à ce que ce fonds reçoive 150 millions d'euros afin de compenser les charges nouvelles pour les départements, notamment les observatoires départementaux et les cellules de recueil des informations préoccupantes. Si la CNAF a dégagé 30 millions d'euros en 2007 (puis 80 millions d'euros en 2009, à la demande de la Cour des comptes), l'État n'a quant à lui consacré aucune ressource budgétaire à ce fonds, à l'exception d'un versement de 10 millions d'euros en 2011. En 2013, aucune subvention de l'État au FNFPE n'a été budgétée au sein du programme nº 106 du projet de loi de finances pour 2013, alors que l'Aide sociale à l'enfance représente une charge croissante de plus de 6 milliards d'euros pour les départements.

60. Groupe de travail *« Protection de l'enfance et adoption »*, 40 propositions pour adapter la protection de l'enfance et l'adoption aux réalités d'aujourd'hui, février 2014 ; ONED, L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes sortant du dispositif de protection de l'enfance, octobre 2014.

61. Rapport d'information sur la protection de l'enfance, fait au nom de la commission des affaires sociales, juin 2014 ; Cour des comptes, La protection de l'enfance, octobre 2009.

la gouvernance de la protection de l'enfance, dont les conclusions ont été rendues en fin d'année 2014[62].

80. L'ensemble de ces études, mais aussi une forte médiatisation, ont mis en lumière la question de la protection de l'enfance, avec une prise de conscience plus collective de l'importance d'y apporter toute l'attention qu'elle requiert. Ainsi, en septembre 2014, une proposition de loi relative à la protection de l'enfant, déposée au Sénat, préconise des ajustements et des évolutions répondant à trois objectifs : améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfant ; sécuriser le parcours de l'enfant protégé ; et adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme[63]. En novembre dernier, le Défenseur des droits a rendu un avis partageant le diagnostic posé et les objectifs généraux du texte et a formulé plusieurs recommandations, fondées en particulier sur le rapport Marina, du nom d'une petite fille de 8 ans décédée du fait des mauvais traitements infligés par ses parents (établi à la demande du Défenseur des droits et de la Défenseure des enfants) qui identifie à la fois les défaillances des différents maillons du dispositif, et préconise des pistes d'amélioration[64].

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- améliorer la gouvernance nationale et locale des politiques de protection de l'enfance, en favorisant le décloisonnement, la transversalité et la coordination entre acteurs ;
- affirmer le rôle et l'implication, politique et opérationnelle, de l'État aux côtés des départements en particulier au niveau local ;
- veiller à ce que les départements assument effectivement leur rôle de chef de file et mettent en œuvre l'ensemble des dispositions de la loi du 5 mars 2007 qu'il s'agisse de la prévention, du repérage de l'enfance en danger ou de la qualité des prises en charge ;
- réaliser un référentiel national pour l'évaluation des informations préoccupantes destiné aux personnels en charge de ces évaluations et mettre en place une CRIP unique et pluridisciplinaire dans chaque département ;
- assurer des formations continues en matière de protection de l'enfance auprès des différents professionnels, avec un effort particulier s'agissant des cadres des services d'Aide sociale à l'enfance et associatifs ;
- mettre en place de façon prioritaire des actions de formations interinstitutionnelles : une réflexion sur la constitution d'un fonds commun formation pourrait être utilement engagée par les employeurs publics et privés ;
- mettre en œuvre des évaluations régulières des actions conduites, notamment en termes de qualité et d'efficience des partenariats, d'inscription sur les territoires, ou de participation et prise en compte des parents et des enfants.

62. IGAS, Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance (diagnostic, recommandations et proposition de plan d'action), juillet 2014.

63. Proposition de loi relative à la protection de l'enfant, déposée par M. Meunier et M. Dini.

64. Avis n° 14-11, novembre 2014 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20141127_avis-senat-audition-ddd-pjl-protection-enfant.pdf); Compte-rendu de la mission confiée à M. Alain Grevot, délégué thématique, sur l'histoire de Marina, 30 juin 2014, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_marina_2_0.pdf.

LA MALTRAITANCE À L'ÉGARD D'ENFANTS PORTEURS DE HANDICAP

81. À l'instar du Comité des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a été préoccupé par les allégations de maltraitance d'enfants handicapés au sein de certains établissements. Ces situations révèlent des carences en matière de prévention des actes de maltraitance et de contrôle des établissements ayant reçu l'autorisation d'accueillir des enfants porteurs de handicap. Le gouvernement a pris, le 20 février 2014, une circulaire visant à renforcer la lutte contre la maltraitance des personnes handicapées dans les établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence des agences régionales de santé (ARS)[65], en développant la prévention et en améliorant les procédures de contrôle et d'évaluation des établissements. Si le Défenseur des droits est satisfait de l'adoption de ces mesures, elles sont encore trop récentes pour en mesurer l'efficacité. En lien avec la société civile, il fera un suivi de leur mise en œuvre et formulera, le cas échéant, des recommandations.

Le Défenseur des droits recommande :

- de veiller à l'application effective de la circulaire du 20 février 2014 visant à renforcer la prévention en matière de lutte contre la maltraitance ;
- de développer les formations des professionnels à la prévention et à la promotion de la bientraitance ;
- de renforcer le contrôle des établissements concernés en lien avec le suivi des évaluations externes.

65. Circulaire DGCS/SD2A/2014/58.

V Santé et bien-être

A. Santé et services de santé

82. *Le Comité recommandait à l'État de s'attaquer aux inégalités dans l'accès aux services de santé en adoptant une approche coordonnée dans tous les départements et régions et de remédier à la pénurie de personnel médical. Il demandait en outre de mettre fin aux déficiences du système de soins de santé pour enfants dans les départements et territoires d'Outre-mer.*

83. Une stratégie nationale de santé définie par l'État en 2013 inscrit la santé des jeunes au titre des priorités de santé publique[66]. Toutefois la dispersion des programmes, des acteurs publics comme privés, la diversité des publics et de leurs besoins selon les territoires, les enjeux de démographie médicale, rendent difficile la mise en œuvre de cette priorité confiée aux ARS dans le cadre des projets stratégiques régionaux de santé. Globalement, les enfants ont accès aux soins hospitaliers et au suivi de la Protection maternelle et infantile (PMI), mais certaines catégories rencontrent des difficultés, pour lesquelles le suivi dépend étroitement de l'état de leurs droits à la couverture maladie. C'est dans les actes et les comportements de prévention ainsi que pour le financement de soins coûteux que les inégalités sont les plus marquées et que l'effet de la pauvreté se fait le plus sentir.

84. Auditionné en janvier 2015 par la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la santé, le Défenseur des droits a regretté que la spécificité des enfants et des adolescents n'ait pas été suffisamment prise en compte et que les mesures envisagées en matière de promotion et de prévention en matière de santé ne commencent qu'à compter de la scolarisation. Il déplore également que la périnatalité soit absente du texte et que le lien avec les services de l'aide sociale à l'enfance ait été omis[67].

LA PROTECTION MATERNELLE INFANTILE

85. Un enfant de moins de un an sur deux bénéficie d'un suivi de santé en Protection maternelle infantile (PMI), de même qu'une femme enceinte sur cinq. La disparité des services entre les départements en France et en Outre-mer, la diminution tendancielle des budgets, ainsi que la difficulté de recruter des professionnels spécialisés fragilisent grandement ses activités. Dans un avis d'octobre 2014, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), soulignant l'importance du rôle joué par ces services dans le suivi médico-social de la mère et de l'enfant et l'accompagnement des familles, ainsi que dans la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, regrette l'insuffisance de pilotage et de gouvernance[68].

86. En Outre-mer, la PMI rencontre des difficultés sanitaires persistantes selon un rapport de la Cour des

66. *« Stratégie nationale de santé, ce qu'il faut retenir »*, Ministère des Affaires sociales et de la Santé, 23 septembre 2013.

67. DDD, Avis n°15-02, 15 janvier 2015 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/20150122_avis_sante.pdf).

68. CESE, La protection maternelle et infantile, octobre 2014.

comptes[69]. L'objectif gouvernemental visant à réduire de moitié l'écart entre les taux de mortalité infantile de l'Outre-mer et celui de la métropole n'a pas été atteint : une surmortalité infantile persiste et les grossesses demeurent plus précoces et nombreuses qu'en métropole. Des territoires étant moins couverts par la PMI, l'information et l'accès aux examens de dépistage et la surveillance prénatale sont inégales. À cet égard, la Cour des comptes alerte à nouveau les pouvoirs publics sur les importantes disparités en matière de PMI en Outre-mer, où elle dépend soit des conseils généraux dans les DOM, soit des autorités sanitaires locales. Contrairement à la Guadeloupe où des progrès sont constatés, à Mayotte, la situation de la PMI reste préoccupante[70].

Le Défenseur des droits recommande :

- de garantir la pérennité de la Protection maternelle infantile et de ses missions tant de santé publique que médico-sociales ;
- de faire une priorité nationale de la résorption des écarts entre la métropole et les départements d'Outre-mer ;
- de tenir compte des préconisations du CESE et de la Cour des Comptes en ce domaine.

LA MÉDECINE SCOLAIRE

87. Ces dernières années, la médecine scolaire s'est mobilisée en matière de scolarisation des enfants handicapés ou souffrant de maladie chronique, ou encore de prise en charge des situations de souffrance psychiques dans les établissements du second degré[71]. Cependant, elle ne dispose pas aujourd'hui de moyens suffisants lui permettant de remplir pleinement ses missions de prévention, d'éducation et de soins. Ce constat est dressé par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) en 2013[72]. Il relève que les actions de la médecine scolaire sont limitées, notamment par une définition trop large de ses missions, incompatible avec les ressources humaines, une inadéquation de la gouvernance à l'échelon national et régional, et une articulation insuffisante entre l'ensemble des acteurs concernés (les acteurs de proximité tels que la famille, la médecine de ville et la médecine hospitalière).

88. Le Haut Conseil de la santé publique insiste sur la nécessité de maintenir des visites médicales obligatoires à des moments clés du développement de l'enfant, c'est-à-dire à 6 ans et à 12 ans. Ces consultations obligatoires ne couvrent pas l'ensemble du territoire, et de fait, les inégalités d'accès à la médecine scolaire persistent. En outre, le nombre de médecins scolaires est en baisse constante. Selon l'UNICEF, en 2012, on ne comptait qu'un seul médecin pour 10 000 élèves, alors qu'il en faudrait normalement 1 pour 5 000 au minimum, accompagné d'une équipe[73]. Ce chiffre est inquiétant eu égard aux besoins importants en collèges et en lycées, où les infirmiers scolaires sont des interlocuteurs privilégiés pour les jeunes. L'écoute des jeunes permet de repérer des situations de vulnérabilité, de maltraitance, ou des cas nécessitant l'intervention éventuelle du corps médical.

89. Ces difficultés sont accentuées en Outre-mer. Selon une enquête du ministère de l'Éducation nationale, le pourcentage d'élèves ayant bénéficié d'un bilan médical à l'âge de 5 ans en 2011-2012 est inférieur de 5 points à celui de la métropole (74,8 % contre 79,8 %). Mais la situation de Mayotte est la plus préoccupante, la prévention scolaire étant *« dans l'impasse »*, selon la Cour des comptes[74].

69. Cour des comptes, La santé dans les Outre-mer, juin 2014.
70. *Ibid.*
71. Voir notamment Assemblée nationale, rapport d'information sur la médecine scolaire, septembre 2011.
72. Haut Conseil de la santé publique, Avis relatif à la médecine scolaire, février 2013.
73. UNICEF, Manifeste 2012 pour l'enfance *« 1 médecin scolaire pour 10 000 élèves, au lieu de 5000… »*.
74. Cour des comptes, La santé dans les Outre-mer, précité.

Le Défenseur des droits recommande, ainsi que le préconise le HCSP, de renforcer le rôle de la médecine scolaire sur l'ensemble du territoire, réorganiser les missions de la médecine scolaire afin de rendre obligatoires et effectives les visites médicales à 6 et 12 ans, et améliorer l'accueil individuel ainsi que la prise en charge médicale et sociale des enfants en situation de vulnérabilité.

DROITS DES ENFANTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

90. Si de grandes avancées ont été constatées ces trente dernières années sur l'accueil des enfants et adolescents dans les établissements hospitaliers, on s'inquiète cependant du recul de certains acquis, se traduisant notamment par une grande hétérogénéité des pratiques sur le territoire, voire au sein d'un même service. Des principes sont énoncés dans différentes circulaires nationales ou dans la Charte européenne de l'enfant hospitalisé[75], mais ils ne sont pas toujours appliqués.

91. Alerté par les difficultés liées à la prise en charge des enfants au sein des établissements de santé, le Défenseur des droits a mis en place un groupe de travail *« enfance et hôpital »* réunissant les associations et professionnels du secteur de la pédiatrie et visant à une meilleure prise en charge des enfants et adolescents au sein des établissements de santé et un respect effectif de leurs droits, autour de 4 thématiques : – le parcours de santé pour une prise en compte de la spécificité des besoins du mineur ; – la capacité de discernement en vue de permettre le recueil du consentement du mineur dans le domaine de la santé de manière sécurisée ; – les conditions d'hospitalisation avec la consécration légale à la présence parentale durant les hospitalisations ; et – l'accès à l'information et aux soins.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- consacrer dans la loi le droit à la présence parentale durant l'hospitalisation de l'enfant et informer davantage les parents et les enfants des droits dont ils disposent ;
- reconnaître aux mineurs le droit au respect du secret médical et renforcer le devoir d'information des professionnels vis-à-vis des mineurs réclamant le secret de la consultation ;
- garantir l'hospitalisation des enfants et des adolescents dans un service qui leur est destiné et/ou avec des professionnels spécifiquement formés ;
- mettre en place une formation continue des professionnels sur la prise en charge de la douleur dans tous les secteurs de la pédiatrie, y compris celui des urgences.

L'ACCÈS AUX SOINS À MAYOTTE

92. *En 2009, le Comité demandait à la France de mettre fin aux déficiences du système de santé pour les enfants dans les départements et territoires d'outre-mer.*

93. L'aide médicale d'État (AME) mise en place par la loi du 21 décembre 2001 permet, sous conditions de ressources, la prise en charge des soins des ressortissants étrangers en situation irrégulière ne disposant d'aucune couverture sociale. Depuis une décision du Conseil d'État de 2006[76], les enfants ne peuvent plus être exclus du bénéfice de l'aide médicale d'État (AME) sur le fondement du critère de résidence. Pour autant, il faut néanmoins déplorer que ce dispositif ne soit toujours pas applicable à Mayotte malgré les recommandations formulées par le Défenseur des droits, la Défenseure

75. Circulaire n°83-24 du 1er aout 1983 relative à l'hospitalisation des enfants ; voir également Charte européenne de l'enfant hospitalisé, 1988.

76. CE, 7 juin 2006, n° 285576.

des enfants et la HALDE[77] qui dénonçaient le caractère discriminatoire du dispositif en place. Dès lors, seule la qualité d'assuré social permet d'accéder gratuitement aux soins, laissant de côté les non assurés sociaux qui doivent s'acquitter d'une provision financière, dont le montant varie suivant les soins.

94. Certes, des mesures ont été prises par le gouvernement pour remédier à cette situation mais elles demeurent insuffisantes. La pratique des « bons », mise en place en 2009 pour faciliter l'accès aux soins des enfants et supposée les exempter du paiement de la provision, n'a aucun fondement textuel et ne permet pas à ce jour, de garantir l'accès aux soins et leur prise en charge intégrale. Par ailleurs, l'ordonnance du 31 mai 2012[78], qui supprime la condition de provision financière pour les familles disposant de faibles ressources, lorsque les soins prodigués concernent un enfant ou sont destinés à préserver la santé d'un enfant à naître, n'est pas appliquée de manière systématique en raison de l'absence d'instruction émanant des autorités locales compétentes. Enfin, des mineurs français ou étrangers en situation régulière se trouvent également privés d'affiliation en raison de l'interprétation restrictive des conditions administratives d'affiliation opérée par la Caisse de sécurité sociale de Mayotte.

95. Face à la situation alarmante des mineurs isolés dans ce département et ayant constaté des risques sanitaires amplifiés sur l'île (taux de mortalité infantile supérieur à celui de l'Hexagone, retard vaccinal, dénutrition, engorgement des structures de soins), le Défenseur des droits a préconisé en 2013 l'adoption de mesures d'urgence en matière d'accès aux soins.

Comme formulé dans sa décision MDE/2013-87 du 19 avril 2013[79], **le Défenseur des droits recommande** d'adopter des mesures d'urgence en matière d'accès aux soins et de supprimer toute restriction, notamment administrative, à l'accès aux soins des enfants résidant à Mayotte, quelle que soit leur origine ou leur situation administrative.

B. Santé des adolescents

96. *Le Comité recommandait à l'État de continuer à s'attaquer aux problèmes de santé mentale et à la toxicomanie chez les adolescents sur l'ensemble du territoire.*

LES CONDUITES ADDICTIVES

97. Selon un récent rapport de l'Académie Nationale de Médecine (ANM)[80], si près de 90 % des adolescents de 12 à 18 ans s'estiment en bonne santé, nombre d'entre eux présentent des comportements à risque pouvant entraîner des troubles irréversibles pour leur devenir. Les niveaux de consommation de certaines substances psychoactives, en particulier l'alcool, le tabac et le cannabis, demeurent élevés chez les adolescents, en dépit des campagnes de prévention et des mesures visant à limiter l'accès des mineurs à ces produits[81]. En 2011, seulement 6,6 % des adolescents âgés de 17 ans n'avaient expérimenté aucun de ces produits. Le renforcement et la création de nouvelles *« Consulta-*

77. HALDE, Délibération n°2010-87 du 1er mars 2010.
78. Ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du Code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte.
79. Décision MDE/2013-87, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-87.pdf (en annexe).
80. Académie Nationale de Médecine, La prévention en santé des adolescents, Rapport, Claude Dreux, Rapporteur au nom d'un Groupe de travail, Commission XVII : Éthique et Droit, 17.06.2014.
81. Inserm, Conduites addictives chez les adolescents, Usages, prévention et accompagnement, février 2014.

tions Jeunes Consommateurs », dont l'accès est gratuit et anonyme, ont permis, en 2010, une couverture territoriale adaptée. Néanmoins, depuis quelques années, les conduites addictives des jeunes se sont diversifiées (utilisation excessive d'internet et des jeux vidéo, pratique des jeux de hasard et de l'argent…).

98. Face à ce phénomène, en 2013, le gouvernement a adopté un plan de lutte contre les drogues et les conduites addictives, reposant sur trois grandes priorités : fonder l'action publique sur l'observation, la recherche et l'évaluation ; prendre en compte les populations les plus exposées ; et lutter contre les trafics et contre toutes les formes de délinquance. Aucun élément ne permet, à l'heure actuelle, d'évaluer l'impact des mesures de ce plan.

Le Défenseur des droits recommande de mener régulièrement des actions de sensibilisation et d'information, y compris en milieu scolaire, sur les conduites addictives, de renforcer la formation des acteurs intervenant dans tous les lieux de vie des enfants et d'améliorer la prise en charge au sein des « Consultations Jeunes Consommateurs », et de mettre en place des actions de soutien aux parents concernés.

LA PÉDOPSYCHIATRIE ET LE SUICIDE

99. En France, la psychiatrie infanto-juvénile se distingue de la psychiatrie générale des adultes jusqu'à l'âge de 16 ans. En dépit des progrès observés en terme de repérage et de prise en charge des troubles psychiatriques chez l'enfant et l'adolescent, le CESE constatait en 2010 que la prise en charge des enfants atteints de pathologies mentales – souvent mal connues – était encore trop souvent tardive, morcelée ou inadaptée[82]. Selon le constat dressé par les États généraux de la pédopsychiatrie organisés en 2014, l'accès aux soins pédopsychiatriques est devenu difficile, notamment pour les personnes les plus vulnérables, en raison de l'augmentation croissante de l'activité de la pédopsychiatrie publique (le nombre d'enfants suivis au niveau national a plus que doublé en 15 ans) et en corollaire de la forte diminution du nombre de psychiatres[83]. Cette situation a pour effet de réduire les actions de prévention et de créer une surcharge des consultations au niveau des centres médico-psychologiques[84], qui assurent principalement le suivi des enfants. Le dispositif souffre également de fortes disparités entre les secteurs tant au niveau de leur activité que de leur organisation et de leurs moyens, ce qui limite l'accès aux soins et accroît les inégalités territoriales[85]. Une meilleure organisation de l'offre de soins sur le territoire s'impose.

100. Le Défenseur des droits est également préoccupé par la qualité de la prise en charge des adolescents de 16 ans, voire plus jeunes, hospitalisés au sein de services de psychiatrie d'adultes, faute de place dans des structures dédiées aux adolescents ou en raison de l'absence de service de pédopsychiatrie. Il a été notamment saisi de telles situations en Guyane, pour lesquelles les conséquences sur les enfants d'une hospitalisation en secteur adulte ont été particulièrement graves (violence, abus sexuels). Si l'hospitalisation d'enfants en services adultes peut être envisagée à titre exceptionnel, la structure de soins doit s'efforcer de les réunir dans un secteur où ils bénéficient d'un personnel et d'un environnement adaptés.

101. Par ailleurs, le Défenseur des droits regrette que le gouvernement ne se préoccupe pas davantage des difficultés d'accès aux soins psychiatriques rencontrées par les enfants vivant dans les territoires d'Outre-mer. Comme relevé récemment par la Cour des comptes, le plan psychiatrie santé mentale 2011-2015 ne mentionne pas plus l'Outre-mer que ne l'avait fait le précédent plan. Pourtant, comme sur d'autres sujets abordés

82. CESE, Avis : La pédopsychiatrie : prévention et prise en charge, 2010.
83. États Généraux de la pédopsychiatrie, organisés en avril 2014.
84. En 2010, en Seine-Saint-Denis, la durée moyenne d'attente pour une première consultation en centre médico-psycho-pédagogique est de 50 jours, alors que dans d'autres centres, les délais varient entre 3 et 5 mois.
85. La pédopsychiatrie : prévention et prise en charge, précité.

précédemment, le constat est alarmant. La Cour des comptes constate qu'en Outre-mer, l'offre de soins en psychiatrie proposée aux adultes comme aux enfants est « gravement déficiente » et le manque de locaux et de professionnels est criant, alors que les besoins sont plus importants qu'en métropole.

102. Selon l'enquête UNICEF de 2014, 28 % des enfants ont déjà pensé au suicide et 11 % ont déjà tenté de se suicider. Le phénomène de harcèlement sur les réseaux sociaux et à l'école qui prend de plus en plus d'ampleur est un facteur renforçant le risque d'idée suicidaire et de passage à l'acte.

103. Le Programme national d'actions contre le suicide 2011-2014 propose des mesures spécifiques pour la prévention, l'amélioration de la prise en charge, la formation des professionnels et la connaissance du phénomène suicidaire chez les mineurs et les jeunes adultes. Il faudra cependant veiller à une mise en place effective de ces préconisations sur le long terme.

104. Il faut souligner la place essentielle qu'occupent les Maisons des adolescents (MDA), préconisées par la Défenseure des enfants, au sein du dispositif de prise en charge des adolescents en difficulté et en souffrance. Accessibles aux jeunes en difficulté de 11 à 25 ans, ces structures polyvalentes d'accueil et d'écoute peuvent permettre de repérer des troubles éventuels chez l'adolescent, de le conseiller et de l'orienter éventuellement vers une structure de soins. Elles sont également à l'écoute des parents et constituent un appui en expertise pour les professionnels en relation avec des adolescents. En 2013, on dénombrait 100 MDA en métropole et en Outre-mer. Cependant, elles sont inégalement réparties sur le territoire : beaucoup de jeunes en milieu rural ou habitant les quartiers relevant de la politique de la ville ne bénéficient pas de l'écoute que peut fournir un Point d'accueil écoute jeune ou une MDA et de l'orientation que peut justifier son état de santé[86]. Il faut en outre regretter la réduction des budgets alloués par les ARS et l'absence de contribution de certains départements.

Le Défenseur des droits recommande :

- de prendre des mesures visant à réduire les inégalités dans l'accès aux soins pédopsychiatriques sur l'ensemble du territoire, à renforcer la formation des professionnels du milieu médical aux problématiques de la pédopsychiatrie, et à garantir l'accueil des mineurs dans un service qui leur est spécifiquement destiné avec des personnels spécifiquement formés ;
- d'améliorer la connaissance du phénomène suicidaire chez les jeunes, en s'appuyant notamment sur l'Observatoire national du suicide et de renforcer les dispositifs de repérage, de prise en charge et de suivi ;
- de développer les dispositifs d'accueil et d'écoute des enfants, en particulier les Maisons des adolescents, et allouer les moyens nécessaires pour l'exercice de leurs missions.

L'ACCÈS À LA CONTRACEPTION

105. Depuis 1974[87], les mineures ont le droit de recourir à la contraception sans le consentement parental, gratuitement et anonymement. Cependant, en pratique, la législation en vigueur reste encore appliquée de façon inégale et parcellaire. Le nombre élevé de cas d'interruptions volontaires de grossesse (IVG) illustre cette problématique : en 2012, près de 219 200 IVG ont été réalisées en France, dont 207 000 en métropole[88]. Cette situation est à mettre en lien avec l'insuffisance des actions d'éducation à la sexualité chez les adolescents (notamment en milieu scolaire), de communication, d'information adaptée sur la contraception et sa mise

86. IGAS, Rapport, Évaluation de la mise en place du dispositif « maison des adolescents » (MDA), octobre 2013.
87. Loi n° 74-1026 du 4 décembre 1974 portant diverses dispositions relatives à la régulation des naissances.
88. Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception.

à disposition. Différentes mesures ou actions ont été prises, en particulier, par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé. En 2013, un décret a été pris pour permettre l'accès gratuit et secret aux contraceptifs remboursables pour les mineures âgées d'au moins 15 ans[90].

106. Enfin, le projet de loi relatif à la santé déposé à l'Assemblée nationale le 15 octobre 2014 prévoit la levée des restrictions existantes sur l'accès à la contraception d'urgence des élèves du second degré. S'il salue une telle mesure, le Défenseur des droits a appelé l'attention des rapporteurs de la loi sur la nécessité de renforcer les effectifs des infirmiers scolaires afin d'assurer sa mise en œuvre effective.

Le Défenseur des droits recommande :

- de continuer à développer les actions d'information et d'éducation à la sexualité notamment par les centres de planification ou en milieu scolaire ;
- de s'assurer du bon accès des adolescentes à la contraception.

C. Le niveau de vie des enfants

107. Bien que la France soit l'un des pays du monde qui consacre le plus de moyens publics aux enfants, la proportion d'enfants pauvres ne cesse de croître depuis 1997 à hauteur de 19,5 %, elle a dépassé celle des adultes (14,3 %). C'est également le constat alarmant que dresse l'IGAS en début d'année 2014, dans son rapport sur la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté ; la France compterait plus de 400 000 enfants pauvres supplémentaires entre 2008 et 2012[91].

108. La multiplicité et l'hétérogénéité des sources statistiques fournies avec un certain délai ne permettent ni une connaissance précise de la pauvreté des enfants, ni le suivi des populations, ni la mesure des actions publiques. Plusieurs indicateurs importants de performance et d'impact définis dans le plan de lutte contre la pauvreté n'apporteront leur éclairage que dans plusieurs années.

109. La concentration territoriale des situations de pauvreté persiste. Ainsi, la moitié des enfants résidant en zone urbaine sensible vit sous le seuil de pauvreté. Plusieurs situations familiales les fragilisent : 46 % des familles pauvres sont monoparentales, 31 % des familles pauvres (deux parents) ont trois enfants ou plus, 30 % des enfants pauvres voient leurs deux parents inactifs.

110. Le plan de lutte contre la pauvreté a prévu un certain nombre de mesures (renforcer l'accès aux droits au revenu de solidarité active et à la couverture maladie universelle, revaloriser les minima sociaux, réserver de nouvelles places en crèches pour les enfants de milieu modeste). Alors qu'il est encore trop tôt pour mesurer leur impact, le rapport de l'IGAS constate déjà qu'elles ne suffiront pas et qu'il faut prévoir un plan d'aide pour les familles pauvres[92].

111. Les mauvaises conditions de logement, le non-logement ou le logement précaire, sont autant de situations qui peuvent nuire à la santé et au développement de l'enfant. Le Défenseur des droits a pu le constater à travers de nombreuses réclamations de familles en situation de grande précarité locative. Malgré les différentes lois votées depuis quinze ans destinées à lutter contre le

90. Décret n°2013-248 du 27 mars 2013 pris pour application de la loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012.

91. IGAS, Rapport, Évaluation de la 2e année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale, janvier 2015.

92. *Ibid.*

mal-logement[93], aujourd'hui, 3,5 millions de personnes sont non logées ou très mal logées en France et plus de 5 millions de personnes se trouvent dans une situation locative précaire. Au total, près de 10 millions de personnes, dont un tiers d'enfants, sont touchées par la crise du logement[94]. 350 000 ménages, soit 7 % de ceux disposant d'un logement en Île-de France, n'ont pas les revenus nécessaires pour faire face aux dépenses vitales de nourriture et d'habillement, tout en assurant celles liées à l'habitation. La fragilisation de la situation des locataires sur tout le territoire s'exprime notamment à travers la montée des impayés de loyer et la progression du contentieux locatif aboutissant à l'expulsion. Concernant spécifiquement l'effectivité du droit au logement opposable (DALO) et le relogement des situations les plus pressantes, plusieurs mesures ont été prises afin de garantir le relogement des demandeurs reconnus prioritaires et urgents, en élargissant les réponses de relogement par l'hébergement, désormais reconnu juridiquement, et en améliorant le dispositif DALO. Cependant, en raison du déficit de construction de logements sociaux et de la très faible rotation des locataires dans le parc social, de nombreux ménages reconnus prioritaires restent sans relogement[95]. En outre, bien que les textes prévoient un droit inconditionnel et immédiat à l'hébergement d'urgence, l'accès à la veille sociale n'est pas garanti à toutes les personnes en situation de détresse en raison de la saturation du dispositif et d'une règle tendant à prioriser les personnes les plus vulnérables. En conséquence, des familles avec enfants vivant dans la précarité peuvent en être exclues.

112. D'autre part, en 2012 et 2013, le Défenseur des droits s'est préoccupé de la situation des familles, originaires de Bulgarie et de Roumanie, vivant dans des bidonvilles, et faisant l'objet de mesures d'expulsion, sans solution de relogement et sans accompagnement social, les contraignant, de fait, à errer sur le territoire. Dans un rapport de juin 2013, il a recommandé de prendre un certain nombre de mesures d'accompagnement préalables à l'expulsion de familles[96]. En mars 2014, le gouvernement a confié à la société d'économie mixte Adoma une mission de résorption des bidonvilles. Cependant, cette mesure semble insuffisante au vu des réclamations individuelles reçues.

113. Outre le plan de lutte contre la pauvreté, qui fait de l'hébergement et du logement une préoccupation prioritaire, deux lois ont été récemment adoptées dans ce domaine[97]. Les mesures qui y sont contenues répondent à certaines recommandations formulées par le Défenseur des droits. Néanmoins, elles sont trop récentes pour permettre d'en apprécier l'efficacité réelle.

Le Défenseur des droits recommande :

- de faire de la lutte contre la pauvreté des enfants une priorité nationale ;
- d'élaborer des outils efficaces d'observation de la pauvreté des enfants et de ses répercussions dans tous les domaines de leur vie, afin de mener une politique cohérente et durable de lutte contre la pauvreté ;
- de poursuivre les efforts visant à assurer l'effectivité du droit au logement opposable et de prendre les mesures de nature à assurer l'accompagnement social des familles en situation de précarité, notamment dans l'accès aux droits.

---

93. Loi relative à la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998, loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et la loi Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009.

94. Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l'état du mal-logement en France, 2014.

95. Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, « Droit au logement : rappel à la loi », 6e rapport annuel, novembre 2012.

96. DDD, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012, juin 2013, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-roms-2013-06-25.pdf.

97. La Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013 qui vise à résorber en partie le déficit de logements neufs et à favoriser la construction de logements sociaux et la Loi Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014 qui comporte également des mesures visant à favoriser les actions en faveur du logement des personnes défavorisées. Parmi les mesures prévues par cette loi, se trouvent une meilleure prévention des expulsions, la création d'un dispositif de garantie universelle des loyers, la lutte contre l'habitat indigne ainsi qu'une meilleure effectivité du DALO.

VI Éducation, loisirs et activités culturelles

A. Droit à l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle

114. *Le Comité recommandait à l'État de poursuivre et d'accroître ses efforts pour réduire les effets de l'origine sociale des enfants sur leurs résultats scolaires, de redoubler d'efforts pour faire baisser les taux de redoublement et d'abandon sans pénaliser les parents. Il l'invitait également à développer la formation et l'enseignement professionnels pour les enfants qui ont quitté l'école sans diplôme et à garantir le droit de tous les enfants à une éducation véritablement intégratrice.*

115. En dépit des politiques d'éducation prioritaires successives mis en place par le gouvernement depuis 1981, afin de réduire les inégalités scolaires liées à l'origine sociale, la proportion d'élèves se trouvant en grande difficulté en fin de collège demeure particulièrement élevée. Elle s'est même accrue de 30 % au cours des dix dernières années.

116. Selon l'enquête internationale PISA 2013, la France se trouve confrontée à une baisse des résultats scolaires des collégiens. Sur les 10 dernières années, les résultats de l'enquête mettent en évidence un accroissement des écarts de niveau entre les élèves et une aggravation des déterminismes sociaux ; l'école française est aujourd'hui celle des pays de l'OCDE où l'origine sociale des enfants pèse le plus lourd dans les résultats scolaires[98]. Affichant la volonté de renverser cette tendance et de donner à l'école les moyens d'offrir à tous les élèves des chances égales de réussite, le gouvernement s'est fixé l'objectif de ramener à moins de 10 % les écarts de réussite scolaire entre élèves. Après la loi du 8 juillet 2013 pour la Refondation de l'École, il a entrepris, en décembre 2014, la réforme de l'éducation prioritaire et celle de l'allocation des moyens pour tous les établissements scolaires, laquelle prendra désormais en compte des critères sociaux et territoriaux.

117. La politique de lutte contre la grande difficulté scolaire semble manquer d'efficacité. Selon un rapport de mars 2014[99], 120 000 jeunes sortent chaque année sans diplôme du système éducatif ou le quittent précocement. Une politique de prévention reste à construire, impliquant un pilotage interinstitutionnel, capable de répondre à la diversité des situations scolaires en disposant des financements nécessaires. En novembre 2014, le gouvernement a enfin présenté des mesures pour lutter contre le décrochage scolaire. Il est à ce jour trop tôt pour en mesurer l'efficacité.

98. Communication en Conseil des ministres : les résultats de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), 4 décembre 2013 ; Ministère de l'Éducation nationale (MEN), PISA 2012 : baisse des performances des élèves de 15 ans en culture mathématique et augmentation des inégalités scolaires en France, note d'information N° 13.31, décembre 2013.

99. MEN-Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, *« Évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage scolaire, rapport de diagnostic »*, 28 mars 2014.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- améliorer la précision des statistiques concernant les élèves en rupture avec l'école ;
- allouer les moyens suffisants à l'école et au secteur associatif pour la mise en œuvre des mesures prises pour lutter contre les inégalités et le décrochage scolaires et évaluer leur efficacité ;
- recenser, évaluer et proposer de bonnes pratiques en matière de lutte contre les difficultés scolaires et le décrochage, et de soutien aux élèves en termes de remédiation éducative et de restauration de l'image de soi ;
- procéder à l'évaluation des dispositifs éducatifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

L'ACCÈS À L'ÉDUCATION DES ENFANTS PORTEURS DE HANDICAP

118. *Le Comité formulait plusieurs recommandations concernant l'accès à l'éducation des enfants porteurs de handicap.*

119. Le Défenseur des droits salue les moyens importants consacrés par l'État, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées afin de garantir la scolarisation des enfants handicapés et sa volonté, récemment réaffirmée par la loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013, de favoriser l'inclusion scolaire de tous les enfants sans distinction. En 2011, sur 280 000 enfants scolarisés en établissement scolaire ordinaire ou en établissement ou service médico-social, 214 600 étaient accueillis en milieu ordinaire[100] (soit une augmentation de 78 % depuis 2005). Ce bilan, bien que positif, est toutefois à nuancer au regard des difficultés persistantes rencontrées par les élèves handicapés pour accomplir leur scolarité, en fonction notamment de la nature du handicap. Ainsi, seulement 20 % des enfants autistes bénéficient d'une scolarisation en milieu ordinaire, souvent à temps très partiel[101]. En outre, si le Défenseur des droits a été saisi de quelques refus d'inscription d'enfants, il constate que le problème majeur auquel sont confrontés les enfants et leurs familles est celui de l'inadéquation des réponses mises en place en matière d'accompagnement des enfants scolarisés en milieu ordinaire. Il ressort ainsi d'un appel à témoignages, lancé par le Défenseur des droits en 2013, que près de 37 % des enfants de l'échantillon[102] étaient scolarisés à temps partiel en raison, notamment, d'un besoin d'accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire (AVS) totalement ou partiellement non satisfait, certains chefs d'établissement refusant d'accueillir l'enfant sur les temps non couverts par l'AVS.

120. À cet égard, tout en constatant un accroissement très important du nombre d'AVS (+ 80 % entre 2006 et 2011), le Défenseur des droits partage les constats du rapport du groupe de travail interministériel présidé par P. Komitès[103] s'agissant, en particulier, des difficultés récurrentes liées au niveau de formation initiale et à la diversité des statuts des AVS, qui entravent la qualité et la continuité de l'accompagnement apporté aux élèves handicapés. Afin de remédier à cette situation, le législateur a décidé de professionnaliser ce métier, en créant le statut d'accompagnants des élèves en situation de handicap[104], à compter de la rentrée 2014. Dans la continuité de cette réforme, afin d'éviter les écueils actuels liés au cloisonnement des compétences entre les différents acteurs et financeurs (État, collectivités territoriales, organismes publics et parapublics), le Défenseur des droits préconise une réflexion sur le portage des dispositifs d'accompagnement des enfants handicapés.

100. 5e rapport périodique du gouvernement, 2012.
101. Données d'EgaliTED Autisme.
102. Sur 1 500 réponses reçues, 1 146 ont été retenues pour l'analyse.
103. Rapport, *« Professionnaliser les accompagnants pour la réussite des enfants et adolescents en situation de handicap »*, État des lieux – Préconisations, juin 2013.
104. Voir à cet égard la loi de finances pour 2014 (n°2013-1278).

121. L'appel à témoignages, lancé par le Défenseur en 2013, fait également état des problèmes rencontrés par les enfants handicapés pour accéder aux activités périscolaires : 65 % d'entre eux n'y ayant pas accès. En 2012, le Défenseur des droits avait adressé des recommandations au gouvernement afin d'attirer son attention sur la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés dans le cadre du projet de réforme des rythmes scolaires. Ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet. Les réclamations adressées au Défenseur des droits, à l'occasion de l'entrée en vigueur des nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2014-2015, attestent ainsi de difficultés liées à l'absence de prise en compte des besoins des élèves handicapés : insuffisance du nombre d'heures d'AVS pour couvrir le besoin d'accompagnement global de l'enfant sur le temps scolaire et les nouveaux temps d'activités périscolaires ; refus de certaines communes d'accueillir les enfants handicapés sur les temps d'activités périscolaires au motif qu'elles ne disposent pas de l'encadrement suffisant et qu'elles n'ont pas les moyens de prendre en charge les frais liés à l'accompagnement des enfants handicapés.

122. Les sorties de classe, les voyages scolaires, les séjours linguistiques sont des activités pédagogiques incluses dans le projet d'école ou dans le projet d'établissement. Ils font donc partie des enseignements obligatoires. Pourtant, les élèves handicapés se trouvent régulièrement confrontés à des difficultés pour participer aux sorties et voyages scolaires, en raison de problèmes de transport, d'hébergement, de continuité des soins, d'accessibilité, ou encore d'accompagnement. En 2011, la HALDE avait adressé des recommandations au gouvernement afin de lui demander de remédier à cette situation, auxquelles il n'avait pas été répondu[105]. Une circulaire du ministère de l'Éducation nationale relative aux sorties et voyages scolaires au collège et au lycée a été prise le 3 août 2011[106], mais elle ne traite pas des questions liées à la participation des élèves en situation de handicap.

123. Le Défenseur des droits a, par ailleurs, été saisi de problématiques relatives à l'aménagement des examens pour les élèves handicapés et, en particulier, de la question de l'incompatibilité de l'organisation des épreuves du baccalauréat avec le handicap, s'agissant de l'amplitude des journées d'examen (pouvant atteindre jusqu'à 11 heures), en cas de succession d'épreuves sur une même journée après application du tiers temps supplémentaire accordé à certains élèves handicapés. À la suite de différentes actions menées par les associations, la Médiatrice de l'Éducation nationale et sur recommandation du Défenseur des droits, le gouvernement a pris des mesures d'étalement des épreuves pour la session du baccalauréat 2014.

124. Le Défenseur des droits a également été saisi de réclamations relatives à la fixation par le Centre national d'enseignement à distance (CNED) d'une limite d'âge à 16 ans aux élèves handicapés pour bénéficier de la gratuité d'un enseignement à distance. Cette limite d'âge est source d'inégalité pour les élèves qui, en raison de leur handicap, ne peuvent suivre leur scolarité en établissement scolaire et bénéficier d'une scolarité gratuite au-delà de 16 ans. À la suite d'une recommandation du Défenseur des droits[107], le gouvernement s'est engagé à ne plus appliquer de limite d'âge pour les élèves handicapés ou souffrant d'un trouble de la santé invalidant dès la rentrée de 2014.

125. Le Défenseur des droits est, par ailleurs, fortement préoccupé par la situation de plusieurs milliers d'enfants qui ne trouvent pas de solution de prise en charge spécifique à leurs besoins au sein d'établissements spécialisés. De ce fait, ces enfants sont contraints de rester à leur domicile, privés du droit à l'instruction et exclus de la vie en société, engendrant aussi de nombreuses difficultés pour les familles. Cette carence dans la prise en charge de la part de l'État a d'ailleurs fait l'objet d'une nouvelle condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux[108]. À ce jour, il est difficile de connaître précisément le nombre d'enfants concernés

105. Délibération n° 2011-112.
106. Circulaire n°2011-117 (NOR : MENE1118531C).
107. MLD/2011-91, MLD/2013-30.
108. Voir par exemple CEDS, décision, 11 sept. 2013, *AEH c. France*.

en raison de l'absence de dispositif national de collecte de données, il serait estimé entre 5 000 et 20 000.

126. Le Défenseur des droits a pu identifier plusieurs points de blocage. Le premier concerne l'inadéquation entre les décisions d'orientation de l'enfant, prises par les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les possibilités d'accueil offertes par les établissements. Par ailleurs, faute de moyens dédiés au sein des MDPH, les familles ne sont pas accompagnées dans la mise en œuvre de ces décisions d'orientation et se trouvent isolées dans la recherche de solutions adaptées. Un autre point de blocage réside dans l'opacité des critères d'admission fixés par certains établissements, ce qui engendre une insécurité pour les familles, ainsi que dans les délais d'attente pouvant entraîner la caducité des décisions d'orientation. Enfin, le nombre élevé de jeunes adultes handicapés maintenus au sein d'établissements spécialisés, au-delà de l'âge limite, au titre de *« l'amendement Creton »*[109], ne permet pas l'entrée de plus jeunes enfants. Cette solution d'accueil qui ne devait être que provisoire est trop souvent envisagée comme une solution à long terme faute de places suffisantes dans le secteur.

127. Face à de telles difficultés, les familles d'enfants *« sans solution »* se sont donc tournées vers le juge administratif, dans le cadre de recours en référé-liberté[110] et de recours en indemnisation. Cependant, ces recours n'ont pas produit les effets escomptés. S'agissant du premier recours, le Conseil d'État a considéré qu'aucune carence grave et avérée ne peut être imputée aux autorités publiques mises en cause, lesquelles ne peuvent donc être regardées comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés et droits fondamentaux, créant ainsi un vide juridique concernant le contrôle externe des conditions et modalités d'admission en établissements[111]. Quant au recours indemnitaire, si la haute juridiction reconnaît que l'État avait une obligation de résultat dans la mise en œuvre du droit à l'éducation des enfants handicapés et que les familles concernées doivent être indemnisées, cette jurisprudence ne permet pas de prise en charge effective au sein d'un établissement[112].

128. Le gouvernement a alors pris des mesures afin de répondre aux situations critiques d'enfants handicapés en rupture de parcours et sans solution d'accompagnement adaptée. Ainsi, le 22 novembre 2013, une circulaire a créé un dispositif de gestion de ces situations complexes impliquant toutes les autorités concernées. Si l'adoption de ces mesures semble positive, il conviendra de procéder à un bilan de fonctionnement et à une évaluation.

129. Parallèlement, M. Piveteau, Conseiller d'État, a été chargé de piloter un groupe de travail sur l'accompagnement et la prise en charge des personnes handicapées. Celui-ci a rendu en juin 2014 son rapport *« "Zéro sans solution": le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches »*[113]. Le Défenseur des droits a été auditionné dans le cadre de la préparation de ce rapport et a saisi cette occasion pour formuler une série de préconisations. Pour la mise en œuvre opérationnelle du rapport, une mission a été confiée par le Gouvernement à une personnalité spécialisée de ces questions. En lien avec la société civile, le Défenseur des droits assurera un suivi de leur mise en œuvre et prendra, dans la limite de ses compétences, une part active à cette mission.

---

109. Il s'agit d'un dispositif législatif permettant le maintien temporaire de jeunes adultes de plus de 20 ans en établissements d'éducation spéciale dans l'attente d'une place dans un établissement pour adultes.

110. Affaire dite « Amélie », TA, Cergy-Pontoise, 7 octobre 2013, n°1307736.

111. CE, 27 novembre 2013, n°373300.

112. CE, 16 mai 2011, n°318501.

113. D. Piveteau, *« Zéro sans solution »* : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches, 10 Juin 2014.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- améliorer l'évaluation objective des besoins des enfants handicapés indépendamment des réponses existantes, dans le sens des recommandations du rapport Piveteau ;
- mettre en place un suivi des décisions d'orientation prises par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;
- engager une réflexion sur l'opportunité de la mise en place, au niveau local, de groupements d'intérêt public chargés du portage des dispositifs d'accompagnement des enfants handicapés dans tous les lieux de vie (école, domicile, activités de loisirs, etc.), conformément aux préconisations du rapport Komitès ;
- diversifier les réponses adaptées à la scolarisation des enfants en milieu ordinaire et renforcer la formation initiale et continue des équipes éducatives à l'accueil des élèves handicapés ;
- instituer un référent chargé d'accompagner les enfants et leurs familles et d'assurer un suivi effectif du parcours de l'enfant ;
- mettre en place un système de recensement des besoins des enfants handicapés et d'information sur l'offre institutionnelle permettant d'obtenir, en temps réel, des données objectives au niveau national ;
- accompagner la création de places en établissements spécialisés, d'une diversification des solutions de prise en charge pour répondre aux besoins spécifiques des enfants en fonction de la nature et de la lourdeur du handicap ;
- définir des critères objectifs de gestion de listes d'attente par les établissements spécialisés et mettre en place un suivi externe de la mise en œuvre des conditions et modalités d'admission ;
- assurer les conditions d'une participation effective des élèves handicapés aux activités périscolaires et extra-scolaires ;
- élaborer des recommandations à destination des organisateurs de voyages et sorties scolaires sur les conditions d'accueil des élèves handicapés et sensibiliser les chefs d'établissements scolaires à la mise en œuvre effective de l'accès des enfants handicapés à ces activités.

B. Activités récréatives, culturelles et artistiques

L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES, CULTURELLES ET AUX VACANCES

130. En complément de l'école, les loisirs et les vacances représentent un espace d'apprentissage et de socialisation pour les enfants. La loi relative à la lutte contre l'exclusion sociale a consacré comme objectif national l'égal accès à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs, afin de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté[114]. En dépit des aides allouées aux familles pour partir en vacances par les caisses d'allocations familiales, l'agence nationale pour les chèques-vacances ou les collectivités territoriales, les inégalités territoriales et sociales perdurent. Ainsi, 2 millions d'enfants et de jeunes ne partent jamais en vacances, essentiellement en raison du coût des séjours. La proportion d'enfants qui ne part pas en vacances se situe entre 13 % et 41 % selon les régions[115].

131. De même, de fortes disparités des offres et des tarifications des activités culturelles, artistiques et sportives sont constatées selon les territoires. S'y ajoutent des

114. Article 140 de la loi n°98-657 du 28 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

115. Haut Conseil de la Famille, accueil des jeunes enfants et offre de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire : la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires, février 2013.

inégalités d'accès à certaines activités reposant sur des clivages socio-économiques et des stéréotypes sexués. Certaines activités sont spontanément mixtes (musique, théâtre), d'autres sont marquées par le cloisonnement des sexes (football, rugby, danse). Or, les collectivités investiraient davantage dans les activités récréatives à dominante masculine : 2/3 des loisirs bénéficieraient aux garçons[116]. Conférer à l'école, dès le plus jeune âge, une réelle mission d'éducation artistique et culturelle permettrait de diminuer ces inégalités et de canaliser certains stéréotypes, mais les conditions de mise en place de la réforme des rythmes scolaires ne semblent pas, à ce jour, propices à cette harmonisation. Il serait également utile de mieux coordonner l'action des ministères impliqués dans l'éducation artistique et culturelle (jeunesse et sports, culture, éducation, tourisme) avec celle des collectivités territoriales et des associations, et de renforcer les dotations au bénéfice des jeunes résidant sur des territoires déficitaires.

132. Trop souvent, les enfants en situation de handicap sont refusés dans les accueils de loisirs ou rencontrent des difficultés d'accès aux loisirs et activités récréatives. Les freins à l'accès de ces enfants aux activités périscolaires et extra-scolaires reposent principalement sur le manque d'effectif pour répondre aux besoins spécifiques des enfants handicapés, l'absence de formation des animateurs, les difficultés liées au financement de l'accueil, l'absence de procédure d'appréciation objective des besoins en accompagnement par les MDPH, ayant pour effet de laisser aux seuls responsables des structures d'accueil le soin de déterminer la nature des besoins de l'enfant et des réponses à mettre en place. En 2012, le Défenseur des droits recommandait au gouvernement de mettre en place un *« cadre normatif définissant les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés dans les structures d'accueil collectif de loisirs »*[117].

133. L'article R227-23 du CASF prévoit que lorsqu'un accueil ou un centre de loisirs accueille un jeune handicapé, son projet éducatif prend en compte les spécificités de cet accueil. Or, ce texte ne pose pas le principe de l'égalité d'accès des enfants en situation de handicap aux activités de loisirs et ne définit pas les modalités propres à en assurer l'effectivité. Pareillement, la loi du 11 février 2005 n'aborde pas explicitement la question de l'accueil des enfants handicapés dans les structures collectives d'accueil, de loisirs et de vacances. En ce sens, le gouvernement s'est engagé à ce que les organisateurs intègrent systématiquement les mesures nécessaires à l'accueil des enfants handicapés à leurs projets afin d'anticiper toute demande d'inscription et à leur rappeler que la loi du 11 février 2005 les oblige à prendre les mesures nécessaires pour accueillir les personnes en situation de handicap. Cette solution serait de nature à résoudre les difficultés rencontrées par ces enfants. Toutefois, le Défenseur des droits n'a pas été informé des suites données à cet engagement, ni d'ailleurs de l'ensemble des travaux réalisés par le gouvernement auprès des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et des professionnels de l'animation.

Le Défenseur des droits recommande :

- de conférer à l'école, dès le plus jeune âge, une réelle mission d'éducation artistique et culturelle afin de diminuer les inégalités et de canaliser certains stéréotypes ;
- d'assurer une meilleure coordination de l'action des ministères impliqués dans l'éducation artistique et culturelle (jeunesse et sports, culture, éducation, tourisme) avec celle des collectivités territoriales et des associations et renforcer les dotations au bénéfice des jeunes résidant sur des territoires déficitaires.
- d'adopter un texte réglementant l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extra-scolaires, rappelant le droit aux loisirs des enfants en situation de handicap et prévoyant précisément les modalités d'organisation et de financement de leur accueil ;
- de s'assurer que ce nouveau dispositif prévoie l'évaluation par les CDAPH des besoins d'accompagnement de l'enfant dans le cadre des différentes activités, l'intégration systématique des modalités d'accueil des enfants handicapés dans les projets éducatifs des structures d'accueil, ainsi que les modalités de leur prise en charge.

116. Étude CNRS, Yves Raibaud et Magalie Bacou, 2014.
117. DDD, Décision MLD/2012-167.

VII Mesures spéciales de **protection**

A. Enfants demandeurs d'asile, enfants migrants, enfants non accompagnés

134. *Concernant le placement de mineurs en zone d'attente, le Comité recommandait de prendre certaines garanties, notamment les mesures pour que la décision de placement puisse être contestée, la désignation systématique d'un administrateur ad hoc, la mise à disposition des moyens d'assistance psychologique adaptés et les protéger de l'exploitation. En outre, il invitait l'État à veiller à ce que les enfants ayant besoin d'une protection internationale ne soient pas renvoyés dans un pays où ils courent un danger. Enfin, le Comité recommandait ne plus recourir à l'examen osseux pour déterminer l'âge des enfants et d'introduire des méthodes récentes de détermination de l'âge plus précises.*

ENFANTS MIGRANTS ACCOMPAGNANT LEURS PARENTS

135. À la suite de la condamnation de la France par la Cour de Strasbourg[118] en raison du placement en centre de rétention administrative (CRA) d'enfants accompagnant leurs parents, le Défenseur des droits s'est fortement mobilisé en vue de contrôler l'exécution de cet arrêt. Estimant que le placement en rétention administrative des familles est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, l'Institution a saisi les autorités compétentes et est intervenue devant les juridictions en déposant des observations. Le 6 juillet 2012, le ministère de l'Intérieur a adopté une circulaire demandant de recourir à des mesures alternatives au placement en rétention administrative, telles que l'assignation à résidence[119]. Néanmoins, cette pratique perdure sur le territoire[120], notamment à Mayotte où ce texte ne s'applique pas.

136. Par ailleurs, le Défenseur des droits est alerté depuis plusieurs mois du placement en rétention et de l'expulsion de parents séparés de leurs enfants, pouvant être confiés aux services de l'Aide sociale à l'enfance. À ce titre, il a adressé des recommandations aux autorités, leur rappelant de prendre les mesures nécessaires pour s'informer de la présence d'enfants sur le territoire lors du placement de personnes en CRA et d'en tirer les conséquences utiles au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant[121]. Concomitamment à la circulaire précitée, le Défenseur des droits est préoccupé, comme l'avait été la Commission nationale de déontologie de la sécurité par le passé, par une pratique administrative tendant à recourir au placement de familles au sein de locaux de rétention administrative (LRA) (notamment en chambres d'hôtels) en vue de procéder plus rapidement à leur éloignement. Outre que le placement en LRA ne prévoit pas les mêmes garanties que les CRA en matière

118. *Popov c. France*, nos 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012.

119. Circulaire du 6 juillet 2012, INT/K/12/07283/C.

120. Selon une enquête menée par des associations, en 2013, 3 608 enfants ont été placés en CRA (contre 2674 en 2012) : 3 512 à Mayotte et 19 familles (soit 27 adultes et 41 enfants) en métropole. Centres et locaux de rétention administrative, rapport, 2013, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, la Cimade, Ordre de Malte.

121. DDD, MDE/MSP 2014-187.

d'exercice effectif des droits (être assisté par une association et un conseil, exercer un recours), il n'offre pas des conditions d'accueil adaptées aux familles.

MINEURS ISOLÉS MIGRANTS

137. Le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à bénéficier d'une mesure de protection. Bien que conscient des enjeux politiques et économiques entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire, il rappelle constamment aux autorités que l'intérêt supérieur des enfants et leur vulnérabilité doivent prévaloir sur ces considérations. Le Défenseur des droits est particulièrement saisi de situations de jeunes étrangers qui voient leur minorité contestée, à de multiples étapes de leurs parcours. Certaines réclamations portent sur la situation de jeunes, placés en zone d'attente, ne parvenant pas à faire reconnaître leur minorité. Ainsi, si doivent être saluées les améliorations apportées aux conditions d'accueil des mineurs isolés en zone d'attente de Roissy (systématisation du bénéfice du jour franc, création d'un espace spécialisé d'accueil…), il subsiste cependant de nombreuses difficultés telles que : les modalités de réacheminement de ces enfants lorsqu'ils ne sont pas admis sur le territoire ; leur renvoi vers des destinations autres que leur pays d'origine, ; le fait que ces mineurs soient expulsables à tout moment lorsqu'ils ne sont pas demandeurs d'asile, passé le délai du jour franc ; les conditions de la demande d'asile à la frontière et l'évaluation de la minorité de ces mineurs se déclarant comme tels à la frontière, souvent porteurs de faux papiers. Une fois sur le territoire français, la reconnaissance de leur histoire, de leur identité et de leur âge est également pour ces jeunes un parcours du combattant. En novembre 2014, le Défenseur des droits a rendu un avis sur le projet de loi réformant l'asile, notamment sur la situation des mineurs en zone d'attente et a demandé à ce que des garanties spécifiques et des mesures de protection renforcées soient prises[122].

138. Le Défenseur des droits est en outre saisi de situations de jeunes, parfois exclus très brutalement du dispositif de protection de l'enfance, en raison de contestations de minorité, avec de graves conséquences tant sur leur vie quotidienne que sur leur avenir. Rejetés du dispositif de protection de l'enfance, mineurs pour les uns, majeurs pour les autres, ces jeunes sont placés de fait, dans une zone de non droit dont ils peinent à s'extraire. Certains retrouvent un parcours d'errance, exposés aux risques sanitaires, psychologiquement fragilisés, avec parfois de lourds problèmes de santé qu'ils ont quelquefois du mal à faire traiter, les hôpitaux exigeant les autorisations du représentant légal. Quant aux jeunes qui souhaitent demander l'asile, ils ont toutes les difficultés à accéder à la procédure. Quand on leur permet de déposer leur demande en préfecture en l'absence d'administrateur ad hoc, ce qui est rare, l'OFPRA leur indique ne pouvoir la traiter sans cet administrateur. Enfin, il est fréquent que le Défenseur des droits soit saisi de jeunes se disant mineurs, placés en CRA, à la suite d'un contrôle d'identité et d'un examen osseux. Parfois munis d'un acte de naissance, ils risquent cependant une reconduite à la frontière à tout instant. En décembre 2012, le Défenseur des droits a formulé quinze recommandations, portant respectivement sur le premier accueil des mineurs isolés étrangers, leur accès au dispositif de protection de l'enfance, les spécificités attachées au contenu de leur prise en charge et les modalités de leur accompagnement au moment de leur majorité[123]. Il a ainsi rappelé que les entretiens d'évaluation des jeunes devaient se faire dans une attitude bienveillante, qu'on devait leur accorder le bénéfice du doute, que les actes d'état civil faisaient foi jusqu'à preuve contraire, et qu'en cas de contestation, seul un juge des enfants pouvait trancher. S'agissant de détermination de l'âge d'un mineur, le Défenseur des droits constate que le recours aux tests d'âge osseux reste largement utilisé. Or, ainsi qu'il l'a rappelé à plusieurs reprises, outre que ces examens sont traumatisants pour les jeunes et portent atteinte à leur dignité, la fiabilité des examens est très contestée, dans la mesure où ils comportent une marge d'erreur importante. Il est impératif aujourd'hui de recourir à d'autres méthodes de détermination d'âge, respectueuses des droits de l'enfant.

122. Avis du Défenseur des droits n°14-10, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-projet-de-loi-reforme-de-l-asile-2014-11-06.pdf.

123. DDD, Décision MDE/2012-179 (en annexe).

139. Le Défenseur des droits est aussi saisi, plus globalement, de la situation de certains départements qui éprouvent de réelles difficultés à assumer la charge financière que représente l'accompagnement socio-éducatif de ces jeunes. Le 31 mai 2013, après signature d'un protocole d'accord avec l'Assemblée des départements de France, la Garde des sceaux a pris une circulaire relative aux modalités d'accueil et d'évaluation des jeunes isolés étrangers qui doivent bénéficier d'une mise à l'abri le temps de l'évaluation, selon un principe de présomption de minorité. Cette mise à l'abri est du ressort des départements pendant 5 jours. Cependant et malgré l'avancée incontestable apportée par cette circulaire, celle-ci ne règle pas l'ensemble des difficultés posées par l'arrivée de ces jeunes migrants sur le territoire. Le Défenseur des droits a ainsi constaté que la mise à l'abri se faisait parfois dans des conditions sommaires (hébergement en hôtel, voire sans suivi de jour), que cet accompagnement et l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle n'était pas toujours adéquat et que l'approche de la majorité accroissait bien souvent la situation de vulnérabilité de ces jeunes personnes. Sur le plan judiciaire enfin, il a pu constater des délais excessifs dans la prise de décision et un manque de réflexion et d'articulation globale entre assistance éducative et tutelle.

140. En tout état de cause, le Conseil d'État saisi par plusieurs conseils généraux vient d'annuler partiellement la circulaire de la Garde des Sceaux, ouvrant à nouveau une période d'incertitudes pour les mineurs isolés étrangers. Le Gouvernement a toutefois pris l'engagement de donner une base légale au dispositif afin de le sécuriser dans la durée.

141. Le département de Mayotte fait l'objet d'une attention particulière de la part du Défenseur des droits. Face à la situation alarmante des mineurs étrangers isolés qui vivent dans le plus grand dénuement, en 2013, il a formulé des recommandations générales visant à apporter des réponses d'urgence, en proposant des moyens dédiés pouvant être mobilisés pour protéger les droits de ces enfants[124]. Par ailleurs, le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises de situations de mineurs migrants arrivant à Mayotte pour rejoindre leur(s) parent(s), qui sont rattachés fictivement à un tiers - n'ayant aucun lien juridique avec eux - et expulsés de manière expéditive du territoire, sans aucun examen de leur situation et sans avoir pu exercer de recours effectif contre la mesure d'éloignement[125], et ce malgré une condamnation de la France par la Cour de Strasbourg dans l'affaire de *Souza Ribeiro c. France*[126]. À cet égard, le Défenseur des droits a interpellé le ministère de l'Intérieur sur la nécessité d'inscrire sans délai le droit à un recours effectif dans la loi.

124. DDD, Décision MDE/2013-87 (en annexe). http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/decision_mde-2013-87.pdf.
125. Selon les chiffres du GISTI, il y en aurait eu 3 837 en 2012 et 5 978 en 2011.
126. *De Souza Ribeiro c. France*, n°22689/07, 30 juin 2011.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- inscrire dans la loi l'interdiction des mesures privatives de liberté des enfants migrants (placement en zone d'attente ou en rétention administrative) sur l'ensemble du territoire français y compris dans les territoires d'Outre-mer ; à titre subsidiaire, inscrire dans la loi des garanties spécifiques et des mesures appropriées pour tout mineur faisant l'objet de telles mesures.
- conformément à ses recommandations générales de 2012, garantir les mêmes droits aux mineurs isolés étrangers qu'à tout autre enfant présent sur le territoire, en matière d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement socio-éducatif,
- donner rapidement une base légale au dispositif de prise en charge et d'orientation des mineurs isolés étrangers suite à la décision du Conseil d'état du 30 janvier 2015 ;
- proscrire l'utilisation systématique des tests d'âge osseux qui sont peu fiables et peu respectueux de la dignité des enfants ;
- désigner à tout mineur isolé se manifestant auprès des autorités un représentant légal chargé de l'assister dans l'exercice de ses droits et de l'accompagner dans toutes les procédures juridiques afférentes à la reconnaissance de son statut d'enfant en danger et facilitant, si nécessaire, l'accès à la procédure d'asile ;
- intégrer dans toutes les formations de travailleurs sociaux un module spécifique sur le droit des étrangers et les mineurs isolés étrangers ;
- concernant le département de Mayotte, mettre en œuvre ses recommandations générales relatives à la situation très alarmante des mineurs isolés étrangers ;
- se conformer à l'arrêt de Cour de Strasbourg de *Souza Ribeiro c. France,* en mettant en place, en Outre-mer, un recours effectif contre les mesures d'éloignement, de nature à offrir un examen suffisamment approfondi de leur légalité et des garanties procédurales adéquates.

LE REGROUPEMENT FAMILIAL

142. *En 2009, le Comité s'est inquiété de la longueur des procédures de regroupement familial.* Le Défenseur des droits a été saisi de problématiques liées à la délivrance de visas par les autorités consulaires dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Constatant le caractère excessif des délais d'instruction, il a fait une proposition de réforme visant à consolider juridiquement la procédure. Ce constat a également été dressé par la Cour de Strasbourg dans 3 arrêts du 10 juillet 2014, dans lesquels elle a condamné la France pour non-respect du droit au respect de la vie familiale, en estimant que le processus décisionnel dans le cadre de la procédure de délivrance de visas n'avait pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises.

Conformément à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, **le Défenseur des droits recommande** de prendre les mesures de nature à assortir la procédure de mise en œuvre du regroupement familial de garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité.

B. Prostitution et traite des enfants

143. *Le Comité recommandait à l'État d'adopter de nouvelles mesures pour lutter contre la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et d'autres formes d'exploitation et de redoubler d'efforts pour recueillir des données sur l'ampleur de l'exploitation sexuelle et de la vente d'enfants, afin de déterminer les mesures appropriées à prendre pour lutter contre ces problèmes, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer.* La prostitution des mineurs est mal évaluée en France. Il existe un écart considérable entre les données de sources policière et judiciaire, selon lesquelles le phénomène serait quasiment inexistant, et les chiffres avancés par les associations, lesquelles observent une réalité dont l'ampleur serait loin d'être négligeable. La prostitution des mineurs constitue un phénomène aux aspects multiples, qui met en jeu de nombreux acteurs (police, justice, services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, etc.). L'absence d'information et d'analyse sur un tel problème est inquiétante, d'autant qu'il n'existe pas de structure institutionnelle spécialisée et que la prise en charge de cette question est éclatée. De ce point de vue, la situation à Mayotte est particulièrement préoccupante. Afin de lutter contre la prostitution des enfants, le gouvernement a adopté des mesures répressives strictes. Cependant, le dispositif juridique présente des lacunes en matière de repérage et de prise en charge des victimes. À cet égard, les acteurs soulignent l'inadaptation des structures et des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance pour accompagner et prendre en charge les victimes.

144. S'agissant de l'exploitation des mineurs, aucune étude quantitative sérieuse n'a été réalisée à ce jour. Le gouvernement a toutefois admis que la France était touchée par ce phénomène en mettant en place, en 2013, la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains. S'agissant des mineurs victimes, l'arsenal juridique répressif existe mais sur le plan de leur prise en charge, ils peinent à recevoir l'assistance devant leur être apportée comme pour tout mineur en danger. Paradoxalement, les victimes majeures bénéficient de dispositifs de protection spécifiques, auxquels n'ont pas accès les mineurs. La protection des mineurs victimes de traite devra nécessairement être renforcée et s'aligner sur les standards européens.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- mener une politique de prévention et de lutte contre la traite et la prostitution des enfants, en mettant en place un dispositif d'observation de ces phénomènes, en rendant obligatoire la formation des travailleurs sociaux et en développant des outils de sensibilisation, à destination des jeunes sur les risques prostitutionnels ;
- développer des pratiques adaptées d'entrée en relation avec les mineurs victimes de traite et/ou de prostitution, afin de les conduire progressivement vers une prise en charge socio-éducative et créer des structures socio-éducatives pour les mineurs concernés afin de leur assurer un accompagnement juridique, social, éducatif et médical approprié et sécurisé ;
- conduire une politique de prévention et d'éducation sur les notions de sexualité, notamment sur les questions de respect de soi et d'autrui.

C. Justice des mineurs

145. *Le Comité recommandait d'établir un âge minimum de la responsabilité pénale.* Contrairement aux exigences de l'article 40 de la Convention, le droit pénal français ne prévoit pas de seuil d'âge minimal de responsabilité

pénale. Tout mineur capable de discernement peut être déclaré pénalement responsable.

146. Un projet de loi réformant l'Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante actuellement en préparation ne fixe pas d'âge minimum. Le projet rappelle que la responsabilité pénale dépend de la capacité de discernement de l'enfant. « Est considéré comme capable de discernement le mineur qui a voulu et compris son acte et qui est apte à comprendre le sens de la procédure pénale dont il fait l'objet ». Si la recommandation du Comité est une préoccupation légitime, le Défenseur des droits estime que la maturité varie d'un enfant à l'autre et que le magistrat est en mesure d'apprécier chaque situation qui lui est soumise. Le point essentiel – retenu par ailleurs par le projet de loi - est que seules les mesures éducatives peuvent être ordonnées aux enfants de moins de 13 ans. Ce point nous semble aller dans le sens des recommandations du Comité des droits de l'enfant.

147. L'ordonnance de 1945 a fait l'objet de multiples réformes – 36 à ce jour – depuis son adoption. La primauté de l'éducation sur la répression des enfants continue de prévaloir. Cependant, les différentes modifications intervenues ces dernières années ont pu poursuivre une volonté d'accélération et de durcissement de la réponse pénale à la délinquance juvénile. Elles ont ainsi amorcé un mouvement de déspécialisation de la justice pénale des enfants, tant sur le plan des juridictions que des acteurs. La pluralité des missions du juge des enfants, en assistance éducative comme au pénal, dans ses fonctions d'instruction comme de jugement, qui est l'essence de la spécificité de la justice des enfants, permettant à celui-ci de prendre pleinement en considération le parcours de l'enfant et d'apporter une réponse pénale appropriée, a été remise en cause. Le Conseil constitutionnel a décidé que conformément au principe d'impartialité des juridictions, un juge des enfants qui a suivi l'instruction de la procédure et renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants, ne peut présider cette juridiction habilitée à prononcer des peines. La loi du 26 décembre 2011 a consacré cette décision, en instaurant comme principe que le juge des enfants qui renvoie le mineur devant le tribunal pour enfants ou le tribunal correctionnel des mineurs ne peut présider cette juridiction. Outre que ces dispositions font débat parmi les professionnels, elles donnent lieu à des pratiques juridictionnelles variées. Le projet de loi réformant l'Ordonnance du 2 février 1945 permettrait de régler cette préoccupation avec la procédure de césure du procès pénal. En outre, le dossier unique de personnalité permet une meilleure compréhension de la personne du mineur et de son évolution.

148. Par ailleurs, le ministère public a acquis une place croissante, au détriment de l'intervention du juge des enfants, notamment lors de l'orientation de la procédure ; celui-ci peut notamment proposer une alternative aux poursuites, comme la composition pénale. Il convient d'être vigilant sur les procédures rapides telles que les jugements à délai rapproché. Le procureur de la République peut également poursuivre directement un mineur devant le tribunal pour enfants, sans instruction préparatoire menée par le juge des enfants. Ce constat étant à mettre toutefois en parallèle avec une spécialisation accrue des magistrats du parquet en charge des mineurs. La création en 2011 du tribunal correctionnel pour mineurs (TCM) est une autre illustration marquante de la déspécialisation de la justice des mineurs. Présidée par le juge des enfants, assisté de deux magistrats non spécialisés, cette juridiction est compétente pour juger les mineurs récidivistes de plus de 16 ans poursuivis pour des délits punis d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à trois ans. Le Défenseur des droits recommande de supprimer les TCM. Il se réjouit que le projet de loi réformant l'Ordonnance de 1945 en cours de préparation le prévoie.

149. Le Défenseur des droits regrette que le principe de primauté de l'éducatif connaisse de plus en plus de dérogations, notamment s'agissant de la catégorie des mineurs de 16 – 18 ans, alors même que le Comité demandait à la France de ne pas « traiter les enfants âgés de 16 à 18 ans différemment des enfants de moins de 16 ans ». Certes, des déclarations d'intention très engagées ont été prises par le gouvernement mais, en l'état, le cadre législatif n'a pas été modifié. En avril 2011, les autorités ont modifié la procédure de la garde à vue tant pour les majeurs que pour les mineurs. Si cette réforme a permis de renforcer les droits de la défense, s'agissant en particulier du droit à l'assistance effective d'un avocat, le Défenseur des droits considère que des avancées sont encore nécessaires. Ainsi, dans une décision du 26 mars 2013, il a recommandé que l'examen médical systématique lors du placement en garde à vue pour un mineur de 16 ans soit prévu en cas de prolongation de cette mesure. Le Défenseur des droits recommande que cet examen médical soit obligatoire pour tout mineur quel que soit son âge. Il

en va de même pour la présence de l'avocat lors de la garde à vue.

150. Par ailleurs, la loi du 14 avril 2011 portant réforme de la garde à vue a consacré le principe de l'audition hors garde à vue (l'audition dite « libre »). Conformément à ce qui est prévu pour les majeurs, la loi prévoit seulement que la personne auditionnée ne doit pas être tenue sous la contrainte, qu'elle doit avoir été informée de sa possibilité de quitter les locaux de police, et enfin, qu'elle doit avoir été informée de la nature et de la date des faits qui lui sont reprochés. Aucun régime spécifique n'est applicable au mineur. Le Défenseur des droits recommande d'encadrer plus strictement l'audition libre des mineurs.

151. Un mineur de 10 à 13 ans peut faire l'objet d'une mesure de contrainte à travers la retenue. Bien que les différentes modifications apportées à cette mesure témoignent du souci réel de différencier les procédures en fonction de l'âge de l'enfant, depuis sa création, elles participent au sentiment d'un durcissement du droit pénal applicable aux mineurs et d'un alignement du régime des mineurs sur celui des majeurs, notamment au regard des modifications apportées par la loi dite Perben I de 2002. Cette loi a en effet facilité le recours à la retenue, puisque désormais il n'est plus exigé de cumul entre la concordance et la gravité des indices, et que le seuil d'emprisonnement encouru a été abaissé de 7 à 5 ans de prison. Bien que la loi du 14 avril 2011 en ait précisé les objectifs, le champ d'application élargi en 2002 reste inchangé. Le Défenseur des droits recommande un relèvement de ce seuil d'emprisonnement en le fixant à nouveau à 7 ans.

152. En outre, certaines spécificités du droit pénal des mineurs, notamment les dispositions relatives à l'exécution provisoire, surprennent en ce qu'elles apparaissent plus sévères pour ces derniers que pour des majeurs. En effet, le tribunal pour enfants peut prononcer l'exécution provisoire d'une peine de prison, même très brève, soit quelques jours, alors que pour un majeur, à l'exception de la procédure de comparution immédiate, l'exécution provisoire ne peut être prononcée que pour une peine minimum d'un an de prison ferme. Ce paradoxe est d'autant plus flagrant quand, dans une même affaire, les infractions sont commises par des mineurs et des majeurs, le sort de ces derniers pouvant parfois être plus favorable que celui des mineurs.

Le Défenseur des droits préconise de prendre les mesures suivantes :

- supprimer les tribunaux correctionnels pour mineurs ;
- ne pas « traiter » les enfants âgés de 16 à 18 ans différemment des enfants de moins de 16 ans, sauf en cas de circonstances exceptionnelles ;
- encadrer plus strictement le recours à l'audition libre des mineurs, en prévoyant les garanties nécessaires ;
- concernant la retenue, fixer à nouveau le seuil d'emprisonnement encouru à 7 ans ;
- en cas de placement d'un mineur en garde à vue, consacrer le droit de garder le silence, garantir au mineur l'assistance d'un avocat et inscrire dans la loi l'obligation de procéder à un examen médical systématique quel que soit l'âge du mineur ;
- modifier les règles concernant l'exécution provisoire des peines d'emprisonnement concernant les mineurs afin qu'elles soient moins sévères, en les alignant sur celles applicables aux personnes majeures.

L'ENFERMEMENT DES ENFANTS

153. Créés en 2002, les centres éducatifs fermés (CEF), dispositif alternatif à l'incarcération, sont aujourd'hui au nombre de 51, contre 45 en 2013[127]. Le placement d'un mineur dans l'un de ces centres doit lui permettre de bénéficier d'un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à sa personnalité. Une organisation structurée, des équipes pluridisciplinaires formées et présentes en nombre suffisant, sont censées permettre une qualité

127. I.G.S.J., l'I.G.A.S. et l'I.P.J.J., Rapport sur la mission d'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants, janvier 2013.

de prise en charge. La parution de différents rapports[128] ainsi que certaines réclamations dont il a eu connaissance conduisent le Défenseur des droits à constater que ces objectifs ne sont que partiellement atteints. Des défaillances importantes telles que l'absence de projet d'établissement, l'absence de proposition d'activités structurées et de personnels suffisamment formés ont été relevés. Le Défenseur des droits s'inquiète tout particulièrement du fait que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a encore récemment constaté une violation grave des droits fondamentaux de mineurs placés dans deux CEF[129]. En réponse, la Garde des sceaux s'est engagée à prendre des mesures afin d'améliorer la situation de ces jeunes, telles que la mise en place d'un comité de pilotage en 2014, le renforcement de la gouvernance des CEF à tous les échelons territoriaux, la révision du cahier des charges sur la gestion des incidents, le renforcement des personnels de santé mentale sur l'ensemble des CEF directement dirigés par la Protection judiciaire de la jeunesse ainsi que la croissance maîtrisée du dispositif. Cependant, des mesures effectives doivent rapidement être prises.

154. Au fil des années, le nombre de mineurs incarcérés a eu tendance à rester stable avec un flux annuel de 3 200 à 3 400, pour une présence à un temps donné de 700 à 800 enfants. Au 1er mai 2014, la France comptait 1 120 places de détention pour mineurs, réparties au sein de 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)[130] et 45 quartiers pour mineurs (QM) situés dans des centres pénitentiaires pour adultes, lesquels accueillent plus d'un mineur sur deux[131].

155. La loi pénitentiaire consacre le droit à un traitement pénitentiaire différencié pour les mineurs incarcérés. Elle garantit en son article 59 le respect des droits fondamentaux reconnus à l'enfant et prévoit que *« les mineurs détenus lorsqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, sont tenus de suivre une activité à caractère éducatif »*[132]. De même, les dispositions du CPP prévoient l'accompagnement des mineurs détenus par une équipe pluridisciplinaire, composée de personnels pénitentiaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et des services de l'éducation nationale et de la santé, qui assure leur prise en charge en organisant l'individualisation de leur parcours en détention, afin que l'incarcération prenne un sens pour eux. Dans le cadre de cette prise en charge, des activités relevant des domaines de la formation professionnelle, de l'enseignement, des programmes de prévention de la récidive, des activités socio-éducatives, culturelles, sportives et physiques doivent leur être proposées. Le Défenseur des droits constate cependant que les structures pénitentiaires (EPM ou QM) à la disposition du juge, par leur typologie, leur architecture, leur taille ou leur implantation géographique, conduisent à ce que trop souvent encore, des enfants soient incarcérés au sein d'établissements pour adultes, inadaptés à leur prise en charge. Quelle que soit la qualité des professionnels qui prennent en charge ces mineurs et leur vigilance, il y a lieu de s'interroger sur leurs conditions de détention, les moyens réels dévolus à leur prise en charge[133], et les répercussions psychologiques d'une telle incarcération sur eux.

156. Le Défenseur des droits réaffirme que le temps de détention doit être un temps éducatif utile, et qu'à ce titre les prises en charge en EPM pouvant offrir des temps collectifs sont certainement « plus éducatives » que les contraintes liées à la détention en QM. A ce cadre général, deux difficultés plus aiguës encore méritent d'être soulignées : - la question de l'incarcération et de la qualité de la prise en charge des mineures délinquantes, confrontées à un risque d'isolement très fort, en raison de leur très faible nombre[134] ; et, - les mesures dites de « désengorgement » décidées par

128. Défenseure des enfants, *« Enfants délinquants pris en charge dans les centres éducatifs fermés : 33 propositions pour améliorer le dispositif »*, 2010 ; CGLPL, rapport sur le CEF de Savigny-sur-Orge (91), février 2010 ; recommandations du 17 octobre 2013 sur les CEF d'Hendaye et de Pionsat.

129. Voir notamment CGLPL, recommandations du 17 octobre 2013 relatives aux CEF d'Hendaye (Pyrénées Atlantiques) et de Pionsat (Puy-de-Dôme).

130. Créés par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (1), les 6 EPM ont ouvert en 2007 et 2008. Ils comptent chacun soixante places et ont été conçus selon des modalités entièrement différentes des autres établissements pénitentiaires.

131. *De Souza Ribeiro c. France*, n°22689/07, 30 juin 2011.

132. Le 24 mai 2013, le ministère de la Justice a pris une circulaire afin de présenter le régime de détention des mineurs tel qu'il résulte de précédents décrets de 2007 et 2010 et donner aux services pénitentiaires et aux services de la protection judiciaire de la jeunesse en charge de mineurs détenus les directives nécessaires à la mise en œuvre de ces textes, Circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

133. Cette question se pose concernant la prise en charge de deux enfants dans un QM, hébergeant 699 adultes.

134. 21 places au 1er mai 2014.

l'administration pénitentiaire pour respecter le principe de l'encellulement individuel des mineurs[135], lesquelles peuvent accentuer les effets de rupture dans la prise en charge éducative et conduire à des transferts à plusieurs centaines de kilomètres de leur lieu de résidence habituel, avec pour conséquence des ruptures de liens familiaux. Enfin, le Défenseur des droits se félicite que l'orientation amorcée en 2007 sur le régime disciplinaire applicable aux mineurs détenus[136] se soit confirmée en 2010 par la publication d'un décret d'application de la loi pénitentiaire de décembre 2010[137], en créant un régime juridique disciplinaire entièrement autonome de celui applicable aux majeurs, introduisant notamment un contenu éducatif.

157. L'incarcération des mineurs soulève également la question de leur prise en charge sur le plan psychique. Depuis la remise à la Garde des sceaux, en janvier 2009, du rapport sur la prévention du suicide en milieu carcéral[138], le Défenseur des droits constate que la vigilance et la mobilisation pour prévenir les suicides en détention ont été renforcées[139]. Outre le plan d'actions engagées en juin 2009, la direction de l'administration pénitentiaire a créé une mission spécifique le 1er janvier 2010 sur la prévention et la lutte contre le suicide en milieu carcéral[140]. Cependant, en dépit des efforts engagés, on déplore encore des suicides en détention, tout particulièrement en 2010 avec 5 mineurs dans 4 établissements, dont un établissement pénitentiaire pour mineurs[141].

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- évaluer au niveau national le dispositif des centres éducatifs fermés, notamment ses résultats en termes de prévention à l'incarcération, grâce à des outils pertinents ;
- mettre en place des emplois du temps structurés et adaptés pour les mineurs accueillis dans ces centres ;
- prévoir le renforcement des personnels de santé mentale sur l'ensemble des CEF et renforcer les collaborations entre professionnels de la justice et de la santé mentale ;
- soutenir les professionnels intervenant en CEF en leur proposant une formation adaptée, initiale et continue.

D. Protection des enfants victimes ou témoins d'infraction

158. La question de la protection des mineurs victimes ou témoins d'infractions se pose dès le recueil de la parole de l'enfant. Plusieurs dispositions légales prennent en compte la minorité de la victime et permettent une protection de l'enfant notamment lorsqu'il est victime d'une infraction. Si plusieurs mesures ont été prises pour garantir l'accueil et l'accompagnement des mineurs victimes de violences durant l'enquête judiciaire, des efforts supplémentaires sont encore attendus. Par exemple, s'agissant de l'audition du mineur

135. Article R57-9-12 du CPP.
136. Décret n°2007-814 du 11 mai 2007 relatif au régime disciplinaire des mineurs détenus et modifiant le CPP.
137. Décret n°2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le CPP.
138. Rapport « La prévention du suicide en milieu carcéral », janvier 2009.
139. Circulaire du 2 août 2011 relative à l'échange d'informations entre les services relevant du ministère de la justice et des libertés visant à la prévention du suicide en milieu carcéral.
140. Note DAP, 2009-12-21 - Création Mission prévention et lutte contre le suicide en milieu carcéral.
141. Maison d'arrêt de Rouen les 6 février et 10 octobre, EPM d'Orvault le 2 octobre, maison d'arrêt de Strasbourg le 9 octobre et maison d'arrêt de Tours le 17 décembre.

victime, celle-ci doit être filmée, conformément au Code de procédure pénale[142]. Ainsi, l'enfant n'est pas contraint de répéter ses déclarations, ce qui d'une part, minimise le risque que celles-ci soient déformées et d'autre part, évite d'avoir à revivre les faits. Or, bien que ces enregistrements soient mis à disposition des juges, des policiers, des experts et des avocats, le Défenseur des droits a pu constater qu'ils n'étaient que rarement visionnés par ces derniers, qui procèdent à un nouvel interrogatoire de l'enfant ou à la lecture du procès-verbal de l'audition. Par ailleurs, le Défenseur des droits constate que les brigades des mineurs ne disposent pas systématiquement d'une ou plusieurs salles aménagées pour l'audition du mineur victime (salles *« Mélanie »*). Les auditions peuvent se dérouler dans le bureau des enquêteurs. Il serait donc nécessaire d'améliorer les conditions d'accueil des enfants sur l'ensemble du territoire et de renforcer la formation des gendarmes et policiers chargés de recueillir la parole de l'enfant.

159. En outre, le Défenseur des droits constate que l'ensemble du territoire n'est toujours pas pourvu d'unités d'accueil pour mineurs victimes[143], alors que celles-ci permettent en un lieu unique et sécurisant, de concilier les nécessités de l'enquête pénale (accomplissement des actes médicaux et recueil de la parole de l'enfant) et l'intérêt de l'enfant qui impose un accueil et un accompagnement adapté. Leurs missions, composition et organisation sont très disparates. Plusieurs unités d'accueil médico-judiciaires (UAMJ) ont vu le jour et ont permis de diagnostiquer les enfants en situation de maltraitance, de les accueillir avec leurs parents dans un lieu unique, de leur assurer les soins nécessaires, et de participer à un projet de soins avec les institutions partenaires impliquées dans la protection de l'enfance (parquet, juges des enfants, services de police et de gendarmerie, Aide Sociale à l'Enfance et PMI, associations exerçant les mesures d'investigation et de protection). Ces unités pluridisciplinaires permettent de garantir la continuité de la prise en charge de l'enfant et de faire le lien entre tous les intervenants, l'enfant et la famille. À l'heure où les textes sur la réforme de la médecine légale semblent faire prévaloir la dimension judiciaire sur l'intérêt de l'enfant[144], il est primordial de généraliser la création de telles unités sur l'ensemble du territoire, d'améliorer la prise en charge globale de l'enfant et d'harmoniser les pratiques entre professionnels. Par ailleurs, comme l'ONED le préconise, il faudrait donner une existence légale aux UAMJ, afin de garantir leur pérennité tant fonctionnelle que financière par un réel engagement des parties.

160. Enfin, il est regrettable que l'enfant témoin d'infractions ne bénéficie pas des mêmes garanties procédurales que l'enfant victime. En effet, aucune disposition législative ne distingue expressément la position de témoin majeur de celle de témoin mineur, ni ne prévoit d'accorder une sécurité spécifique à ces enfants, hormis les garanties prévues par le droit commun. Constatant ce vide juridique, la Défenseure des enfants, puis le Défenseur des droits ont eu l'occasion de recommander à la Garde des sceaux de réfléchir à la mise en place d'un statut de « l'enfant témoin » s'inspirant pour beaucoup de la situation de l'enfant victime.

Le Défenseur des droits recommande de prendre les mesures suivantes :

- mettre en œuvre de manière effective sur l'ensemble du territoire la loi sur les unités d'assistance à l'audition ;
- engager à l'échelle nationale une évaluation de l'utilisation des enregistrements des auditions de mineurs victimes par les professionnels auxquels ils sont destinés ;
- développer la mise en commun de bonnes pratiques s'agissant du suivi du mineur victime dès la révélation des faits par le mineur et tout au long de la procédure pénale ;
- conférer un statut juridique protecteur aux enfants témoins équivalent à celui prévu pour les mineurs victimes ;
- généraliser la formation des enquêteurs de police et de gendarmerie pour recueillir les témoignages de ces enfants.

142. Article 706-52 of the Code of Criminal Procedure.

143. Il en existe actuellement 47 ; ONED, rapport *« Considérer la parole de l'enfant victime »*, Mai 2014.

144. La circulaire DGS/DH/2000/399 du 13 juillet 2000, qui permettait l'organisation des soins hospitaliers dans l'intérêt de l'enfant a été abrogée par la circulaire du 27 décembre 2010 relative à la mise en œuvre de la médecine légale.

VIII Ratification des **instruments internationaux** relatifs aux droits de l'homme

161. Le Défenseur des droits recommande de procéder **sans délai à la ratification du troisième Protocole additionnel à la Convention.**

IX Annexe 1: Recommandations du Défenseur des droits

I. Mesures d'application générale

A. LÉGISLATION – APPLICABILITÉ DIRECTE DE LA CONVENTION

- Etendre aux droits des enfants les exigences relatives aux contenus des études d'impact des projets de loi, par la voie d'une loi organique ou, a minima, par voie de circulaire.

B. STRATÉGIE ET COORDINATION NATIONALE POUR LES ENFANTS

- Définir une stratégie nationale pour l'enfance qui soit fondée sur une analyse croisée des besoins et régulièrement évaluée, et qui s'appuie sur la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- Mettre en place une instance nationale combinant à la fois l'inter-ministérialité et l'échelon territorial, garante de la mise en œuvre de cette stratégie, ainsi que des délégations parlementaires permanentes dédiées aux droits de l'enfant.

C. MÉCANISME INDÉPENDANT DE SUIVI

- Saisir systématiquement le Défenseur des droits de tout projet ou proposition de loi ayant un impact sur les droits de l'enfant ;
- Communiquer au Défenseur des droits et rendre public un bilan annuel des mesures mises en œuvre pour suivre ses recommandations relatives à la protection et à la promotion des droits de l'enfant ;
- Maintenir des ressources adaptées et suffisantes pour l'exercice des missions du Défenseur des droits.

D. COLLECTE DE DONNÉES

- Poursuivre les efforts engagés et dégager les moyens nécessaires afin de finaliser dans les plus brefs délais la mise en place du système de recueil centralisé des données sur les enfants en danger ;
- Fixer comme priorité la consolidation au plan national de l'ensemble des informations portant sur chacun des droits des enfants inscrits dans la convention.

E. DIFFUSION DE LA CONVENTION, FORMATION ET SENSIBILISATION

- Rendre obligatoire l'affichage de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les établissements scolaires, en complétant l'article L111-1-1 du Code de l'éducation ;
- Réaliser davantage d'actions de sensibilisation aux droits de l'enfant au sein des établissements scolaires et dans les lieux de vie et d'accueil de l'enfant, en s'appuyant sur les acteurs de la société civile ;
- Renforcer et développer le programme Jeunes Ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) sur l'ensemble du territoire national ;
- Intégrer dans les formations initiales des professionnels de l'enfance des sessions spécifiques sur la Convention relative aux droits de l'enfant et renforcer cette formation pour les professionnels au contact d'enfants en situation de détresse ;
- Mener régulièrement des campagnes nationales de sensibilisation à la Convention à destination des enfants et des adultes.

II. Principes généraux

A. NON-DISCRIMINATION

Lutte contre les discriminations et les stéréotypes

- Systématiser la formation initiale et continue des enseignants et de l'ensemble des personnels s'occupant des questions d'enfance sur les stéréotypes et les discriminations.

L'égalité d'accès à l'éducation

- Prendre les mesures de nature à garantir l'inscription scolaire et la scolarisation effective de tous les enfants en âge d'être scolarisé, quels que soient leur origine et/ou leur mode de vie ou d'habitation ou encore la situation administrative de leurs parents, et rappeler aux autorités compétentes leurs obligations à cet égard.

L'égalité d'accès aux prestations familiales

- Prendre les mesures de nature à garantir une égalité de traitement dans l'accès aux prestations familiales à tous les enfants étrangers rejoignant leur(s) parent(s) résidant régulièrement sur le territoire français (y compris ceux entrés hors regroupement familial).

B. RESPECT DE L'OPINION DE L'ENFANT

- Reconnaître une présomption de discernement à l'enfant afin de lui permettre d'être entendu dans toutes les procédures le concernant, y compris les procédures disciplinaires, selon des modalités adaptées à son degré de maturité et, en cas de refus d'audition, motiver la décision de manière explicite, en prenant en considération l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Inscrire dans le règlement intérieur des établissements scolaires privés sous contrat l'obligation d'entendre l'enfant en cas de procédures disciplinaires.

III. Libertés et droits civils

A. ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, ÉTAT CIVIL ET IDENTITÉ

Enregistrement des naissances et état civil

- Mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, des moyens humains et matériels supplémentaires pour assurer l'enregistrement exhaustif et fiable des naissances en Guyane et à Mayotte.

L'accès aux origines

- Engager une réflexion sur le droit d'accès aux origines des enfants adoptés et des enfants nés de PMA avec tiers donneur, en vue de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant dans un juste équilibre avec les intérêts des tiers.

La situation des enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui

- En conformité avec la jurisprudence européenne et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, prendre les mesures de nature à garantir à l'enfant né à l'étranger d'une gestation pour autrui la possibilité de faire établir sa filiation à l'égard de ses parents.

B. LIBERTÉ D'EXPRESSION

- Encourager, dans tous les lieux de vie des enfants, le développement de publications et de moyens d'expression en général, leur permettant de faire connaître leur opinion, de partager des informations et de se préparer à leur vie de citoyen ;

- Ouvrir la responsabilité des publications des journaux lycéens aux mineurs à partir de 16 ans pour les publications diffusées à l'extérieur de l'établissement scolaire et supprimer l'autorisation parentale préalable pour la responsabilité des publications diffusées à l'intérieur de l'établissement scolaire.

C. LIBERTÉ D'ASSOCIATION

- Favoriser la liberté d'association reconnue aux mineurs en clarifiant et simplifiant les règles applicables, notamment pour l'autorisation parentale et la fixation d'un âge minimum.

D. PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE ET DE L'IMAGE

Fichiers contenant des données personnelles de mineurs

- Mettre à jour régulièrement les fichiers contenant des données personnelles de mineurs, en sécuriser davantage l'accès et la consultation, et informer suffisamment les mineurs de leurs droits d'information, d'opposition, de rectification et d'effacement.

Vie privée et numérique

- Prendre les mesures de nature à garantir une protection renforcée des mineurs et consacrer le droit à l'oubli numérique ainsi qu'un droit au déréférencement, afin de leur assurer la maîtrise des informations qu'ils déposent sur Internet.

E. PROTECTION CONTRE LES MATÉRIELS PRÉJUDICIABLES AU BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

- Donner suite aux propositions que le Défenseur des droits a faites dans son rapport « enfants et écrans » en 2012, notamment assurer une formation aux TICE[1] des acteurs intervenant auprès des enfants, abordant aussi bien la sensibilisation aux risques, les informations sur les systèmes de protection, que l'accès à la culture et à la connaissance ;
- Obliger par la loi toutes les publicités à indiquer l'interdiction des jeux d'argent et de hasard en ligne aux moins de 18 ans ;
- Faire respecter les textes en vigueur relatifs à la classification des œuvres cinématographiques, s'assurer que les bandes annonces interdites à un public d'enfants soient proscrites avant les films « tout public » et adapter les bandes annonces diffusées avant les films dont le public visé est essentiellement constitué d'enfants.

F. DROIT DE NE PAS ÊTRE SOUMIS À LA TORTURE OU AUTRES TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS OU TOUTE AUTRE FORME DE VIOLENCE

Châtiments corporels

- Inscrire dans la loi la prohibition des châtiments corporels dans tous les contextes, y compris au sein de la famille, à l'école et dans les institutions et autres établissements accueillant des enfants ;
- Accompagner cette mesure d'actions pédagogiques visant à sensibiliser le public à une éducation sans violence et aux conséquences des châtiments corporels sur les enfants.

Harcèlement à l'école

- Interdire explicitement dans les règlements intérieurs des établissements scolaires toutes les formes de violence, y compris le harcèlement ;
- Assurer une meilleure prévention en quantifiant précisément ces phénomènes ;
- Améliorer le repérage des victimes et leur prise en charge ;
- Former davantage les personnels de l'Éducation nationale ;
- Conduire des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des parents et des enfants.

1. Technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement.

IV. Milieu familial et protection de remplacement

A. MILIEU FAMILIAL : LE MAINTIEN DES LIENS ENTRE PARENTS ET ENFANTS

L'enfant au cœur de la séparation parentale

- Développer des modes alternatifs et préventifs de règlement des conflits parentaux, tels que la médiation familiale et le plan parental, afin de favoriser l'aménagement de l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation des parents, et s'assurer que ces dispositifs bénéficient des financements pérennes suffisants.

Le maintien des liens entre enfants et parents détenus

- Prendre les mesures spécifiques de nature à garantir à l'enfant d'un parent détenu la possibilité de maintenir des liens réguliers avec lui, notamment en renforçant le droit de l'enfant aux visites et à la correspondance téléphonique et écrite avec son parent ;
- Adopter les circulaires nécessaires pour mieux prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la visite de son parent détenu tant dans la délivrance des permis de visite que dans l'organisation des parloirs, notamment en intégrant des dispositions propres à l'intérêt et à la situation de l'enfant ;
- Amender le Code de procédure pénale en instaurant une disposition visant à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés et prévoyant l'indemnisation des frais de déplacement et d'hébergement engendrés par les visites des familles ou des enfants ayant de faibles ressources à leur parent incarcéré, dans les cas où la condition de rapprochement familial des détenus n'est pas respectée.

Le maintien des liens avec le père

- Doter les structures accueillant les femmes enceintes et les mères isolées de moyens suffisants en vue d'assurer le maintien des liens entre l'enfant et son père, dès lors que cela s'avère conforme à l'intérêt de l'enfant.

B. ENFANTS PRIVÉS DU MILIEU FAMILIAL : LES ENFANTS FAISANT L'OBJET D'UNE MESURE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

- Garantir la mise en œuvre effective sur l'ensemble du territoire national de la loi du 5 mars 2007 dans ses trois volets : développer la prévention, renforcer le dispositif d'alerte des risques de danger, améliorer et diversifier les modes d'intervention ;
- Développer le projet pour l'enfant (PPE) dans chaque département ; à cet effet, prévoir, d'une part, l'élaboration de référentiels nationaux portant tant sur l'évaluation des besoins des enfants que sur les méthodes utilisées, notamment en termes d'association des parents et des enfants ; d'autre part, l'allègement des obligations issues de la loi du 2 janvier 2002 faites aux services éducatifs concernant les documents écrits ;
- Développer à l'échelle nationale des outils à l'attention des parents et des équipes éducatives, afin de leur donner des repères concernant l'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement, ainsi que des mesures de soutien à la parentalité ;
- Compléter le statut actuel de l'administrateur ad hoc afin de clarifier ses missions, de renforcer sa formation, son indépendance et ses obligations ;
- Repréciser le cadre juridique et financier des placements chez des tiers dignes de confiance, afin de les favoriser chaque fois que possible au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant.

C. ADOPTION NATIONALE ET INTERNATIONALE

- Engager une révision de l'ensemble de la législation sur l'adoption, s'assurant de la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant à toutes les étapes de la procédure ;
- Recentrer l'agrément des candidats à l'adoption sur sa finalité qui est de répondre aux besoins des enfants effectivement adoptables ;

- Rendre obligatoire la réalisation de bilan préalable d'adoptabilité pour les enfants avant d'engager la procédure d'adoption ;
- Renforcer la sécurisation des démarches d'adoption internationale, notamment en s'assurant du respect des procédures et du recours à un organisme agréé pour l'adoption ;
- Développer des programmes de préparation à la parentalité adoptive et renforcer le suivi des familles après adoption ;
- Mettre en place la base de données à destination des conseils généraux permettant de gérer le dispositif national d'adoption et renforcer le suivi des pupilles de l'État ;
- Encadrer l'adoption coutumière en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie ;
- Définir un référentiel national d'évaluation des situations de « délaissement parental ».

D. PROTECTION CONTRE LA MALTRAITANCE ET LA NÉGLIGENCE

La protection des enfants contre la maltraitance

- Améliorer la gouvernance nationale et locale des politiques de protection de l'enfance, en favorisant le décloisonnement, la transversalité et la coordination entre acteurs ;
- Affirmer le rôle et l'implication, politique et opérationnelle, de l'État aux côtés des départements en particulier au niveau local ;
- Veiller à ce que les départements assument effectivement leur rôle de chef de file et mettent en œuvre l'ensemble des dispositions de la loi du 5 mars 2007 qu'il s'agisse de la prévention, du repérage de l'enfance en danger ou de la qualité des prises en charge ;
- Réaliser un référentiel national pour l'évaluation des informations préoccupantes destiné aux personnels en charge de ces évaluations et mettre en place une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) unique et pluridisciplinaire dans chaque département ;
- Assurer des formations continues en matière de protection de l'enfance auprès des différents professionnels, avec un effort particulier s'agissant des cadres des services d'Aide sociale à l'enfance et associatifs ;
- Mettre en place de façon prioritaire des actions de formations interinstitutionnelles : une réflexion sur la constitution d'un fonds commun formation pourrait être utilement engagée par les employeurs publics et privés ;
- Mettre en œuvre des évaluations régulières des actions conduites, notamment en termes de qualité et d'efficience des partenariats, d'inscription sur les territoires, ou de participation et prise en compte des parents et des enfants.
- La maltraitance à l'égard d'enfants porteurs de handicap
- Veiller à l'application effective de la circulaire du 20 février 2014 visant à renforcer la prévention en matière de lutte contre la maltraitance ;
- Développer les formations des professionnels à la prévention et à la promotion de la bientraitance ;
- Renforcer le contrôle des établissements concernés en lien avec le suivi des évaluations externes.

V. Santé et bien-être

A. SANTÉ ET SERVICES DE SANTÉ

La protection maternelle infantile

- Garantir la pérennité de la Protection maternelle infantile et de ses missions tant de santé publique que médico-sociales ;
- Faire de la résorption des écarts entre la métropole et les départements d'Outre-mer une priorité nationale ;
- Tenir compte des préconisations du Conseil économique, social et environnemental et de la Cour des Comptes en ce domaine.

La médecine scolaire

- Ainsi que le préconise le Haut Conseil de la santé publique, renforcer le rôle de la médecine scolaire sur l'ensemble du territoire, réorganiser les missions de la médecine scolaire afin de rendre obligatoires et effectives les visites médicales à 6 et 12 ans, et améliorer l'accueil individuel ainsi que la prise en charge médicale et sociale des enfants en situation de vulnérabilité.

Droits des enfants dans les établissements de santé

- Consacrer dans la loi le droit à la présence parentale durant l'hospitalisation de l'enfant et informer davantage les parents et les enfants des droits dont ils disposent ;
- Reconnaître aux mineurs le droit au respect du secret médical et renforcer le devoir d'information des professionnels vis-à-vis des mineurs réclamant le secret de la consultation ;
- Garantir l'hospitalisation des enfants et des adolescents dans un service qui leur est destiné et/ou avec des professionnels spécifiquement formés ;
- Mettre en place une formation continue des professionnels sur la prise en charge de la douleur dans tous les secteurs de la pédiatrie, y compris celui des urgences.

L'accès aux soins à Mayotte

- Comme formulé dans la décision du Défenseur des droits MDE/2013-87 du 19 avril 2013[2] adopter des mesures d'urgence en matière d'accès aux soins et supprimer toute restriction, notamment administrative, à l'accès aux soins des enfants résidant à Mayotte, quelle que soit leur origine ou leur situation administrative.

B. SANTÉ DES ADOLESCENTS

- Mener régulièrement des actions de sensibilisation et d'information, y compris en milieu scolaire, sur les conduites addictives, renforcer la formation des acteurs intervenant dans tous les lieux de vie des enfants, améliorer la prise en charge au sein des « Consultations Jeunes Consommateurs », et mettre en place des actions de soutien aux parents concernés.

La pédopsychiatrie et le suicide

- Prendre des mesures visant à réduire les inégalités dans l'accès aux soins pédopsychiatriques sur l'ensemble du territoire, à renforcer la formation des professionnels du milieu médical aux problématiques de la pédopsychiatrie, et à garantir l'accueil des mineurs dans un service qui leur est spécifiquement destiné avec des personnels spécifiquement formés ;
- Améliorer la connaissance du phénomène suicidaire chez les jeunes, en s'appuyant notamment sur l'Observatoire national du suicide et renforcer les dispositifs de repérage, de prise en charge et de suivi ;
- Développer les dispositifs d'accueil et d'écoute des enfants, en particulier les Maisons des adolescents, et allouer les moyens nécessaires pour l'exercice de leurs missions.

L'accès à la contraception

- Continuer à développer les actions d'information et d'éducation à la sexualité notamment par les centres de planification ou en milieu scolaire ;
- S'assurer du bon accès des adolescentes à la contraception.

C. LE NIVEAU DE VIE DES ENFANTS

- Faire de la lutte contre la pauvreté des enfants une priorité nationale ;
- Elaborer des outils efficaces d'observation de la pauvreté des enfants et de ses répercussions dans tous les domaines de leur vie, afin de mener une politique cohérente et durable de lutte contre la pauvreté ;
- Poursuivre les efforts visant à assurer l'effectivité du droit au logement opposable et prendre les mesures de nature à assurer l'accompagnement social des familles en situation de précarité, notamment dans l'accès aux droits.

1. Décision MDE/2013-87, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-87.pdf (en annexe).

VI. Éducation, loisirs et activités culturelles

A. DROIT À L'ÉDUCATION, LA FORMATION ET L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

- Améliorer la précision des statistiques concernant les élèves en rupture avec l'école ;
- Allouer les moyens suffisants à l'école et au secteur associatif pour la mise en œuvre des mesures prises pour lutter contre les inégalités et le décrochage scolaires et évaluer leur efficacité ;
- Recenser, évaluer et proposer de bonnes pratiques en matière de lutte contre les difficultés scolaires et le décrochage, et de soutien aux élèves en termes de remédiation éducative et de restauration de l'image de soi ;
- Procéder à l'évaluation des dispositifs éducatifs dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

L'accès à l'éducation des enfants porteurs de handicap

- Améliorer l'évaluation objective des besoins des enfants handicapés indépendamment des réponses existantes, dans le sens des recommandations du rapport Piveteau ;
- Mettre en place un suivi des décisions d'orientation prises par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;
- Engager une réflexion sur l'opportunité de la mise en place, au niveau local, de groupements d'intérêt public chargés du portage des dispositifs d'accompagnement des enfants handicapés dans tous les lieux de vie (école, domicile, activités de loisirs, etc.), conformément aux préconisations du rapport Komitès ;
- Diversifier les réponses adaptées à la scolarisation des enfants en milieu ordinaire et renforcer la formation initiale et continue des équipes éducatives à l'accueil des élèves handicapés ;
- Instituer un référent chargé d'accompagner les enfants et leurs familles et d'assurer un suivi effectif du parcours de l'enfant ;
- Mettre en place un système de recensement des besoins des enfants handicapés et d'information sur l'offre institutionnelle permettant d'obtenir, en temps réel, des données objectives au niveau national ;
- Accompagner la création de places en établissements spécialisés, d'une diversification des solutions de prise en charge pour répondre aux besoins spécifiques des enfants en fonction de la nature et de la lourdeur du handicap ;
- Définir des critères objectifs de gestion de listes d'attente par les établissements spécialisés et mettre en place un suivi externe de la mise en œuvre des conditions et modalités d'admission ;
- Assurer les conditions d'une participation effective des élèves handicapés aux activités périscolaires et extra-scolaires ;
- Elaborer des recommandations à destination des organisateurs de voyages et sorties scolaires sur les conditions d'accueil des élèves handicapés et sensibiliser les chefs d'établissements scolaires à la mise en œuvre effective de l'accès des enfants handicapés à ces activités.

B. ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES, CULTURELLES ET ARTISTIQUES

L'égalité d'accès aux activités récréatives, culturelles et aux vacances

- Conférer à l'école, dès le plus jeune âge, une réelle mission d'éducation artistique et culturelle afin de diminuer les inégalités et de canaliser certains stéréotypes ;
- Assurer une meilleure coordination de l'action des ministères impliqués dans l'éducation artistique et culturelle (jeunesse et sports, culture, éducation, tourisme) avec celle des collectivités territoriales et des associations et renforcer les dotations au bénéfice des jeunes résidant sur des territoires déficitaires.
- Adopter un texte réglementant l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extra-scolaires, rappelant le droit aux loisirs des enfants en situation de handicap et prévoyant précisément les modalités d'organisation et de financement de leur accueil ;
- S'assurer que ce nouveau dispositif prévoie l'évaluation par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des besoins d'accompagnement de l'enfant dans le cadre des différentes activités, l'intégration systématique des modalités d'accueil des enfants handicapés dans les projets éducatifs des structures d'accueil, ainsi que les modalités de leur prise en charge.

VII. Mesures spéciales de protection

A. ENFANTS DEMANDEURS D'ASILE, ENFANTS MIGRANTS, ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS

- Inscrire dans la loi l'interdiction des mesures privatives de liberté des enfants migrants (placement en zone d'attente ou en rétention administrative) sur l'ensemble du territoire français y compris dans les territoires d'Outre-mer ; à titre subsidiaire, inscrire dans la loi des garanties spécifiques et des mesures appropriées pour tout mineur faisant l'objet de telles mesures ;
- Conformément aux recommandations générales du Défenseur des droits, garantir les mêmes droits aux mineurs isolés étrangers qu'à tout autre enfant présent sur le territoire, en matière d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement socio-éducatif ;
- Donner rapidement une base légale au dispositif de prise en charge et d'orientation des mineurs isolés étrangers suite à la décision du Conseil d'État du 30 janvier 2015 ;
- Proscrire l'utilisation systématique des tests d'âge osseux qui sont peu fiables et peu respectueux de la dignité des enfants ;
- Désigner à tout mineur isolé se manifestant auprès des autorités un représentant légal chargé de l'assister dans l'exercice de ses droits et de l'accompagner dans toutes les procédures juridiques afférentes à la reconnaissance de son statut d'enfant en danger et facilitant, si nécessaire, l'accès à la procédure d'asile ;
- Intégrer dans toutes les formations de travailleurs sociaux un module spécifique sur le droit des étrangers et les mineurs isolés étrangers ;
- Concernant le département de Mayotte, mettre en œuvre les recommandations générales du Défenseur des droits relatives à la situation très alarmante des mineurs isolés étrangers ;
- Se conformer à l'arrêt de Cour de Strasbourg de *Souza Ribeiro c. France*, en mettant en place, en Outre-mer, un recours effectif contre les mesures d'éloignement, de nature à offrir un examen suffisamment approfondi de leur légalité et des garanties procédurales adéquates.

Le regroupement familial

- Conformément à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, prendre les mesures de nature à assortir la procédure de mise en œuvre du regroupement familial de garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité.

B. PROSTITUTION ET TRAITE DES ENFANTS

- Mener une politique de prévention et de lutte contre la traite et la prostitution des enfants, en mettant en place un dispositif d'observation de ces phénomènes, en rendant obligatoire la formation des travailleurs sociaux et en développant des outils de sensibilisation, à destination des jeunes sur les risques prostitutionnels ;
- Développer des pratiques adaptées d'entrée en relation avec les mineurs victimes de traite et/ou de prostitution, afin de les conduire progressivement vers une prise en charge socio-éducative et créer des structures socio-éducatives pour les mineurs concernés afin de leur assurer un accompagnement juridique, social, éducatif et médical approprié et sécurisé ;
- Conduire une politique de prévention et d'éducation sur les notions de sexualité, notamment sur les questions de respect de soi et d'autrui.

C. JUSTICE DES MINEURS

- Supprimer les tribunaux correctionnels pour mineurs ;
- Ne pas « traiter » les enfants âgés de 16 à 18 ans différemment des enfants de moins de 16 ans, sauf en cas de circonstances exceptionnelles ;
- Encadrer plus strictement le recours à l'audition libre des mineurs, en prévoyant les garanties nécessaires ;
- Concernant la retenue, fixer à nouveau le seuil d'emprisonnement encouru à 7 ans ;
- En cas de placement d'un mineur en garde à vue, consacrer le droit de garder le silence, garantir au mineur l'assistance d'un avocat et inscrire dans la loi l'obligation de procéder à un examen médical systématique quel que soit l'âge du mineur ;
- Modifier les règles concernant l'exécution provisoire des peines d'emprisonnement concernant les mineurs afin qu'elles soient moins sévères, en les alignant sur celles applicables aux personnes majeures.

L'enfermement des enfants

- Evaluer au niveau national le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF), notamment ses résultats en termes de prévention à l'incarcération, grâce à des outils pertinents ;
- Mettre en place des emplois du temps structurés et adaptés pour les mineurs accueillis dans ces centres ;
- Prévoir le renforcement des personnels de santé mentale sur l'ensemble des CEF et renforcer les collaborations entre professionnels de la justice et de la santé mentale ;
- Soutenir les professionnels intervenant en CEF en leur proposant une formation adaptée, initiale et continue.

D. PROTECTION DES ENFANTS VICTIMES OU TÉMOINS D'INFRACTION

- Mettre en œuvre de manière effective sur l'ensemble du territoire la loi sur les unités d'assistance à l'audition ;
- Engager à l'échelle nationale une évaluation de l'utilisation des enregistrements des auditions de mineurs victimes par les professionnels auxquels ils sont destinés ;
- Développer la mise en commun de bonnes pratiques s'agissant du suivi du mineur victime dès la révélation des faits par le mineur et tout au long de la procédure pénale ;
- Conférer un statut juridique protecteur aux enfants témoins équivalent à celui prévu pour les mineurs victimes ;
- Généraliser la formation des enquêteurs de police et de gendarmerie pour recueillir les témoignages de ces enfants.

VIII. Ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

- Procéder sans délai à la ratification du troisième Protocole additionnel à la Convention.

Rapport 2013
consacré
aux droits de l'enfant
(synthèse)

L'ENFANT ET SA PAROLE EN JUSTICE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS
defenseurdesdroits.fr
Faire respecter vos droits



crédit photo : David Delaporte

Chaque année, des milliers d'enfants sont à un titre ou un autre confrontés à la justice de notre pays. Soit il s'agit de procédures de divorce où malheureusement l'enfant devient trop souvent un enjeu pour les parents en conflit, soit il s'agit d'enfants victimes ou encore de ceux qui sont témoins d'actes répréhensibles. Leurs paroles sont recueillies et deviennent des éléments parfois déterminants dans la décision judiciaire qui sera finalement prise.

Dans les missions que lui a attribuées la loi organique de mars 2011, le Défenseur des droits a en charge la défense de l'enfant et de son intérêt. Or, rien n'est plus délicat à mener à bien que le recueil de la parole des plus jeunes. Même si l'ensemble des intervenants du monde judiciaire et socio-éducatif fait preuve chaque jour d'un professionnalisme incontestable, notre Institution à travers les milliers de dossiers qu'elle traite tous les ans a relevé la réflexion à mener sur ce sujet. Parfois fragiles ou malhabiles, souvent évolutifs au gré des circonstances et des interlocuteurs, les mots des plus jeunes sont une matière indispensable, précieuse pour que le droit soit dit, mais à manier avec la plus extrême prudence. Quelques grandes affaires portées par les médias, mais également la justice familiale courante en cas de séparations par exemple, ont montré combien le sujet demeurait inexploré et insatisfaisant du point de vue des procédures, même si des avancées – parfois contradictoires – ont vu le jour depuis une dizaine d'années et que des dispositifs protecteurs été mis en place.

Ce constat nous a conduits cette année à choisir ce thème de la parole de l'enfant en justice pour le rapport annuel que nous publions le 20 novembre, Journée internationale des droits de l'enfant. Avec Marie Derain, Défenseure des enfants, nous avons, à cette occasion, rencontré et écouté l'ensemble des acteurs qui interviennent lorsque le mineur est confronté à la justice : magistrats, avocats, associations, policiers, gendarmes ou encore médecins, enfin et surtout, les premiers intéressés, les enfants eux-mêmes.

Quelle que soit la nature de l'intervention de l'enfant, quel que soit le domaine juridique concerné – justice pénale ou justice des affaires familiales –, des mesures particulières et protectrices doivent être mises en place par les pouvoirs publics pour le recueil de la parole de ces enfants.

Tout d'abord cela passe par un lieu dédié et non anxiogène, comme c'est déjà le cas dans certaines juridictions où l'enfant s'exprime dans un endroit neutre, détaché de l'espace judiciaire ou policier.

En second lieu, la question des interlocuteurs de l'enfant est aussi primordiale : même si dorénavant des modules de formation existent pour les forces de sécurité et pour les personnels de justice, il est indispensable de les renforcer, de les systématiser et surtout de permettre à chacun de compléter son savoir en la matière. Trop souvent, au cours de nos auditions et rencontres, nous avons constaté des pratiques disparates qui fragilisent la prise en compte de la parole de l'enfant.

Enfin, un effort particulier doit être porté sur la compréhension que l'enfant a du monde judiciaire : à 6, 12 ou 15 ans, la justice entendue dans son sens le plus large est, au mieux, une inconnue, au pire un être protéiforme et incompréhensible, au vocabulaire abscons. L'enfant ne peut évaluer l'enjeu et l'impact de ses dires.

Il est nécessaire qu'un ensemble de documents de nature diverse adapté à leur âge soit mis à disposition des plus jeunes pour leur apporter toutes les explications nécessaires sur les raisons de leur audition et l'usage éventuel qui peut en être fait.

Dans une démocratie évoluée, il est indispensable que l'intervention de l'enfant dans le monde de la justice soit encadrée, audible par les professionnels et rassurante pour les enfants. C'est pourquoi à l'issue de l'état des lieux élaboré dans ce rapport, nous adressons dix recommandations à l'ensemble des décideurs publics. La plupart d'entre elles relèvent du bon sens et du respect fondamental des droits de l'enfant qui demeure le cœur de notre mission.

Dominique Baudis
Le Défenseur des droits



crédit photo : David Delaporte

« L'ENFANT ET SA PAROLE EN JUSTICE »

C'est au terme d'un long parcours qui a vu l'évolution du droit, des mentalités et des volontés politiques nationales comme internationales que l'expression de l'enfant a trouvé sa place parmi les droits primordiaux reconnu aux enfants. La convention internationale des droits de l'enfant, texte de référence en ce domaine, affirme une exigence forte et intangible : l'enfant – et bien entendu l'adolescent – a le droit d'exprimer librement son opinion dans toute procédure qui le concerne. *« Les Etats 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. A 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 procédures de la législation nationale. »* (article 12)

Reconnaître et faire vivre ce droit répond directement à l'intérêt supérieur de l'enfant. Un principe essentiel mis en avant par la convention dès son article 3, qui doit constituer *« une préoccupation primordiale »*. A chacun des acteurs sociaux et, tout particulièrement à ceux intervenant auprès d'enfants ou d'adolescents, confrontés à des situations concrètes de rechercher où se situe le meilleur intérêt de l'enfant ; de le mettre en œuvre dans la façon d'écouter l'enfant, de recueillir sa parole, de la prendre en considération.

Mais, après vingt-quatre années d'application de la convention internationale des droits de l'enfant, la société française est-elle prête à accepter que l'enfant soit une personne à part entière, qu'il ait des droits, que, naturellement, il les exerce ?

Laisser l'enfant et sa parole en justice prendre sa place dans la sphère judiciaire, les procédures, l'approche des professionnels concernés a entraîné des mouvements d'opinion divers. Ils ont contribué à semer le doute et à déconsidérer cette parole. Elle est pourtant l'expression d'enfants victimes, d'enfants dont la famille éclate, d'enfants qui ont été témoins de faits interdits et qui, tous, sont ébranlés par une épreuve personnelle.

Le rapport 2013 du Défenseur des droits s'est attaché à dresser un état des lieux du droit, des pratiques. Il s'attache également à avancer des propositions concrètes pour assurer ces droits, les rendre plus accessibles et plus compréhensibles à des enfants. Ceux-ci se sentent souvent perdus dans le monde de la justice.

Ce n'est pas le moindre des enjeux que de toujours considérer l'enfant comme un sujet capable de penser, d'avoir une opinion personnelle, de « discernement » donc, plutôt que comme un objet dont disposeraient les adultes. Ainsi est-il de la fonction des adultes d'aider l'enfant à forger ce discernement ; de lui éviter d'être manipulé, voire instrumentalisé par ceux qui se dédouanent de leurs responsabilités éducatives en projetant les enfants trop jeunes dans un univers d'adultes. Là où ils ne savent pas évoluer en sécurité.

Souvent la parole de l'enfant dérange les professionnels qui l'entendent. Favoriser un travail transversal entre ceux-ci : enquêteur, magistrat, avocat, expert, administrateur ad hoc, médecin… accentuer leur formation à la connaissance de l'enfant, de son développement et de ses besoins, installe une culture commune bénéfique pour l'intérêt supérieur de l'enfant.

A la veille du 25e anniversaire du vote de la convention internationale des droits de l'enfant, en 1989, la France doit signer puis ratifier le 3e protocole reconnaissant la possibilité de saisir directement le comité des droits de l'enfant y compris par les enfants eux-mêmes en cas d'atteinte grave aux droits de l'enfant. Elle s'y est engagée au printemps 2013, lors de l'examen périodique universel devant le haut comité des droits de l'homme de l'ONU. Ce serait enfin placer pleinement les droits de l'enfant à la hauteur des droits de l'Homme.

Marie Derain
La Défenseure des enfants

Propositions

Proposition 1

L'enfant capable de discernement peut être entendu par le juge, cette audition est de droit lorsque l'enfant en fait la demande (article 388-1 du code civil). Cette demande est fréquente auprès du juge aux affaires familiales lors des séparations parentales.

La mise en œuvre de ce droit bute sur l'appréciation du discernement de l'enfant faute de critères et de pratiques homogènes, créant des déceptions et des inégalités de traitement chez les enfants qui demandent à être entendus.

Sachant que dans son « observation générale », le comité des droits de l'enfant considère que l'article 12 de la CIDE n'impose pas d'âge limite à ce droit et que les Etats ne doivent pas en apporter.

Reconnaître une présomption de discernement à tout enfant qui demande à être entendu par le juge dans une procédure qui le concerne.

Le magistrat entendant l'enfant qui le demande pourra alors apprécier son discernement et sa maturité.

Reformuler l'article 388-1 du code civil en ce sens.

Proposition 2

Les enfants victimes ont besoin d'un soutien individuel, juridique et psychologique tout au long du parcours judiciaire.

Plusieurs unités d'assistance à l'audition ont été créées rassemblant dans un lieu unique une équipe pluridisciplinaire de professionnels formés à l'écoute de l'enfant victime, au recueil et à l'enregistrement de sa parole et aux éventuels examens médicaux nécessaires à la procédure.

Mettre en place sur tout le territoire des unités d'assistance à l'audition afin d'offrir aux enfants victimes la garantie d'être auditionnés et accompagnés par des professionnels : policier, gendarme, médecin, dans les meilleures conditions psychologiques et juridiques. La qualité de l'audition ayant un retentissement sur la procédure.

Une telle démarche ne peut aboutir qu'avec le soutien des pouvoirs publics.

Proposition 3

L'audition du mineur victime doit être filmée. De telles dispositions sont destinées à éviter à l'enfant de répéter ses déclarations tout au long de la procédure judiciaire à plusieurs reprises et devant plusieurs interlocuteurs au risque qu'elles soient déformées. (article 706-52 du code de procédure pénale introduit par la loi du 17 juin 1998, circulaire du 20 avril 1999)

Bien que ces enregistrements soient mis à disposition des magistrats, des experts et des avocats qui peuvent les regarder à tout moment de la procédure, la loi est muette sur les obligations de visionnage. La Défenseure des enfants a pu constater qu'ils ne sont que très rarement consultés par les professionnels auxquels ils sont destinés.

Engager à l'échelle nationale une évaluation de l'utilisation effective des enregistrements des auditions de mineurs victimes par les professionnels auxquels ils sont destinés.

Favoriser leur consultation et mettre en valeur les informations qu'ils apportent.

Proposition 4

Les réclamations reçues, l'enquête et les auditions menées par la Défenseure des enfants, montrent que le statut juridique de l'enfant témoin se trouve *« hors garanties procédurales »*.

Conférer à l'enfant témoin un statut juridique précis qui lui garantisse des droits et prenne en compte la vulnérabilité due à sa minorité.

Ce statut serait réservé aux enfants témoins des affaires les plus graves.

L'enfant et sa parole en justice

Proposition 5

Promouvoir activement auprès des enfants et adolescents des éléments d'information et de compréhension d'une « justice adaptée aux enfants » afin qu'ils soient en mesure de connaître les processus judiciaires, les droits qui sont les leurs, la façon de les exercer et les accompagnements dont ils peuvent bénéficier.

Le Conseil de l'Europe a adopté en 2010 et diffuse depuis lors des *Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants* destinées à améliorer leur accès et leur prise en charge par la justice.

Le cadre judiciaire se révèle généralement impressionnant pour un enfant qui s'y trouve confronté : le langage juridique, les différents acteurs et leur rôle respectif, le déroulement de la procédure sont pour lui l'occasion de nombreuses interrogations.

- **Développer « une justice adaptée aux enfants » suppose de donner les moyens de connaître et comprendre le monde de la justice :**

  Mobiliser l'ensemble des professionnels de l'éducation afin que, dans le cadre d'une éducation réelle à la citoyenneté et à ses implications, tout enfant et adolescent soit informé de façon concrète sur le monde de la justice, les droits qui sont les siens et la manière de les exercer.

  Fournir à tout enfant confronté au monde judiciaire une information claire et adaptée à son âge et à son degré de maturité sur ses droits, la justice et son fonctionnement. Cette information (plaquettes, outils numériques) devra lui donner les moyens de se repérer entre les différents acteurs, de comprendre le déroulement de la procédure qui le concerne et, tout en exerçant ses droits, d'être respecté dans son statut d'enfant.

- **Développer « une justice adaptée aux enfants » suppose de donner les moyens à l'enfant d'être acteur dans une procédure qui le concerne.**

  Lors des séparations familiales engagées devant le juge aux affaires familiales, la Défenseure des enfants a pu constater que les enfants sont inégalement informés du droit à être entendu par ce magistrat.

  Informer l'enfant de tous les droits et utiliser tous les moyens pour ce faire : courrier du greffe adressé à l'enfant, fascicules d'information, consultations gratuites d'avocats destinées à ce public, sites internet.

  Encourager et valoriser la présence d'un avocat formé aux droits de l'enfant aussi bien devant le juge aux affaires familiales qu'en matière d'assistance éducative.

  Renforcer l'information de l'enfant et de l'adolescent quant à ce droit d'assistance afin qu'ils soient à même de comprendre la procédure judiciaire en cours et la place qui est la leur.

L'enfant et sa parole en justice

Proposition 6

Faire connaître à l'enfant avec pédagogie ce que devient la parole qu'il a exprimée devant la justice.

- Lorsqu'un enfant ou un adolescent a été entendu dans une procédure judiciaire, civile comme pénale, il est rare que les termes ou les motifs de la décision finale du magistrat lui soient expliqués de façon à ce qu'il les comprenne vraiment.

  La Défenseure des enfants a relevé plusieurs situations dans lesquelles des décisions mal expliquées pouvaient être source de confusion pour l'enfant et, partant, de défiance à l'égard de la justice :

- La décision du juge aux affaires familiales après audition de l'enfant lorsque le souhait de mode de vie exprimé par l'enfant ne correspond pas à son intérêt
- La décision du juge des enfants en matière d'assistance éducative après audition de l'enfant
- Le classement sans suite ou la décision de non- lieu après une enquête dans laquelle le mineur a été entendu comme victime d'agression physique ou sexuelle, lorsque, par exemple, les preuves réunies n'ont pas permis de poursuivre l'auteur présumé.

  Il n'est pas rare que l'enfant ou l'adolescent interprète la décision de justice comme le fait que ses propos n'ont pas été pris en considération et n'ont pas de valeur.

Le magistrat, l'avocat de l'enfant, le délégué du procureur ou les services éducatifs auraient à expliquer oralement à l'enfant les décisions judicaires des procédures qui le concernent dans des termes clairs, adaptés à sa compréhension.

- Lors de l'audition de l'enfant par le juge aux affaires familiales, l'article 338-12 du code de procédure civile impose l'établissement d'un compte rendu soumis au principe du contradictoire.

  Les observations menées par la Défenseure des enfants montrent une diversité de pratiques dans l'établissement de ce compte rendu et dans l'information qui est donnée à l'enfant.

Inciter les juges aux affaires familiales, sous l'impulsion de la chambre de la famille, à harmoniser leurs pratiques afin d'éviter des inégalités de traitement entre les enfants, d'assurer le respect du principe du contradictoire, de protéger l'enfant contre l'instrumentalisation de ses propos.

- La disparité des motifs justifiant les délégations d'audition ainsi que des modes opératoires vient affaiblir l'intérêt d'une telle pratique.

Elaborer une charte de la délégation d'audition concourant à créer des références et des pratiques professionnelles communes.

L'enfant et sa parole en justice

Proposition 7

Le statut actuel de la fonction d'administrateur ad hoc ne permet pas toujours de rendre totalement effectif le droit d'assistance et de représentation de l'enfant dans les procédures judiciaires qui le concernent.

Compléter le statut actuel de l'administrateur ad hoc afin de clarifier ses missions, de renforcer sa formation, son indépendance et ses obligations qui sont autant de gages pour l'enfant d'une représentation satisfaisante.

Sensibiliser les magistrats à la nécessité de modifier leurs pratiques de recours aux administrateurs ad hoc : délai de désignation, précision de la mission, obligation de rencontrer l'enfant afin que celui-ci accède rapidement et pleinement à sa représentation effective et à ses droits.

Proposition 8

Organiser des formations continues interdisciplinaires et adaptées pour tous les professionnels en contact avec l'enfant dans le cadre judiciaire afin de les sensibiliser aux spécificités de l'approche de l'enfant, de créer entre eux une culture et des pratiques professionnelles partagées.

La formation à la connaissance du développement de l'enfant, des relations familiales, des droits de l'enfant doit trouver sa place dans la formation initiale et continue de tous les professionnels qui interviennent dans le cadre judiciaire et sont amenés par leurs fonctions à recueillir la parole de l'enfant. Comme prévu dans la loi du 5 mars 2007.

- **Rendre obligatoire pour tout magistrat prenant de nouvelles fonctions de juge aux affaires familiales des formations spécifiques à l'approche familiale et à l'audition de l'enfant.**

- **Instaurer un module de formation initiale commun à toutes les écoles des barreaux, obligatoire pour tous les futurs avocats.**

  Rendre obligatoire une formation continue de tout avocat désirant exercer en ce domaine et valider ces modules au titre de la formation continue.

  Développer les conventions entre les barreaux et les tribunaux afin de garantir sur l'ensemble du territoire la présence d'avocats spécialisés.

- Bien que l'objectif premier de l'enquêteur soit la recherche de la vérité celle-ci ne peut se faire sans prendre en considération la minorité de l'enfant et sa spécificité.

  Rendre obligatoire une formation portant sur les droits de l'enfant, l'approche de l'enfant et les situations familiales avant toute prise de poste d'un fonctionnaire de police ou d'un militaire de la gendarmerie exerçant dans les brigades spécialisées.

Proposition 9

Les travaux menés par la Défenseure des enfants se sont heurtés au manque de statistiques judiciaires, notamment en matière de procédures civiles, ce qui a rendu difficile une évaluation quantitative, fine et précise de la parole de l'enfant en justice.

Développer des outils permettant une meilleure connaissance de ces situations et notamment Intégrer dans l'appareil statistique du ministère de la Justice les statistiques nationales concernant les décisions judiciaires prises à l'occasion des séparations parentales – divorces ou séparations – (nombre de divorces contentieux ou non dans lesquels un enfant est impliqué, nombre d'auditions de mineurs par un juge aux affaires familiales…), **ainsi que toute autre procédure judiciaire concernant l'enfant.** (délégation d'audition, nomination d'administrateur ad hoc.)

Proposition 10

La Convention internationale des droits de l'enfant, texte international le plus complet en matière de droits de l'enfant, ne donne pas la possibilité aux enfants ou aux adultes de s'adresser directement au comité des droits de l'enfant pour faire valoir leurs droits.

L'assemblée générale des Nations unies a adopté le 19 décembre 2011 le troisième protocole facultatif à la convention établissant une procédure de plainte pour violation des droits des enfants. Il a pour objectif de garantir aux enfants la possibilité de recours légaux à un niveau international afin de les aider à trouver des solutions à leurs difficultés. Ce protocole est ouvert à la signature depuis février 2012.

Signer et ratifier le 3e Protocole facultatif à la Convention internationale des droits de l'enfant qui établit une procédure de plainte pour violation des droits des enfants auprès du comité des droits de l'enfant de l'ONU.

L'enfant et sa parole en justice

SYNTHÈSE du Rapport 2013 consacré aux droits de l'enfant

Reconnu comme une personne et comme un sujet de droits, l'enfant a vu conférer à son expression personnelle et à l'écoute de sa parole une place et une considération croissantes dans le paysage juridique, sociologique et médiatique. Cette transformation progressive de son statut, de ses droits, de l'appréciation de ses capacités à influer sur sa propre vie résulte d'un cheminement des mentalités comme de l'affirmation de volontés politiques, nationales et internationales. Cette démarche s'est concrétisée dans plusieurs textes qui spécifient le droit de l'enfant d'être entendu et d'exprimer son opinion dans toute question qui le concerne : la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), le règlement communautaire Bruxelles II bis, la convention européenne relative à l'exercice des droits de l'enfant.

La Convention internationale des droits de l'enfant, votée en 1989, ratifiée par la France en 1990, inscrit avec force dans les esprits et dans les dispositifs juridiques que l'enfant est porteur de droits et pas seulement d'obligations, que la prise en compte de son intérêt supérieur est primordial. Son article 12 énonce que *«l'enfant qui est capable de discernement* (a) *le droit d'exprimer librement son opinion sur tout question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et son degré de maturité… A 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.»* Les articles 19 et 40 prévoient d'entourer et de protéger l'enfant des effets potentiels de son expression.

La Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, (1996), reconnaît dès son préambule que les enfants doivent recevoir des informations pertinentes afin que leurs droits et leur intérêt supérieur puissent être promus et que leur opinion soit prise en considération.

Le règlement communautaire (CE) relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, dit « règlement Bruxelles II bis », entré en vigueur le 1er mars 2005, précise que *«l'audition de l'enfant joue un rôle important dans l'application du présent règlement»*. Quatre articles évoquent la possibilité pour l'enfant d'être entendu dans différentes situations dont le déplacement illicite ou la retenue illicite.

Les lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants, élaborées par le conseil de l'Europe, rappellent que le droit pour l'enfant d'être entendu est lié à celui d'être informé et qu'écouter l'enfant consiste à ce que des personnes formées avec rigueur recueillent sa parole et échangent avec lui.

Le Comité des droits de l'enfant a publié (en juin 2009) **une observation générale de l'article 12.** Le droit pour tout enfant d'être entendu constitue l'un des quatre principes généraux de la CIDE. Cela implique que l'on attache de l'importance à ses opinions, qu'il n'y a pas d'âge limite à ce droit et que les Etats ne doivent pas en apporter, que l'expression de l'enfant n'est pas seulement verbale et que les conditions d'audition sont primordiales.

Le Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), lors de sa 16e conférence annuelle en octobre 2012, a traité de la justice adaptée aux mineurs dans le cadre pénal : aucune loi ou pratique ne peut venir limiter le droit de l'enfant d'être entendu et de donner son avis ; les professionnels amenés à collaborer, à représenter ou tout simplement à travailler avec des enfants en contact avec le système judiciaire doivent y être formés ; la confidentialité des comptes rendus d'auditions des enfants s'inscrit dans le droit à la vie privée et à la confidentialité.

Ces textes ouvrent un champ d'interrogations complexes auxquelles se confrontent en permanence les applications de ces droits notamment lorsqu'elles déterminent l'intérêt de l'enfant.

L'expression de l'enfant est progressivement reconnue dans son cadre de vie

L'écoute de l'enfant a émergé lentement des pratiques sociales, familiales et juridiques. Longtemps, du fait de son immaturité et de sa dépendance, l'adulte – le père - a eu toute autorité et tout pouvoir sur l'enfant. A partir des années 1970, en France, quelques pédiatres et pédopsychiatres commencent à observer et à comprendre les mauvais traitements physiques et sexuels subis par des enfants ; jusque là, ceux-ci étaient *« un véritable déni, c'est-à-dire voir quelque chose mais ne pas en tenir compte. »*

Deux lois concrétisent l'approche pénale de ces violences sur le corps et l'esprit de l'enfant. La loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, puis la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

En affirmant que *« les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent selon son âge et son degré de maturité »*, la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale intègre la notion d'intérêt de l'enfant. L'autorité parentale qui organise aussi les relations entre parents et enfants ne peut négliger l'écoute de l'enfant en particulier lors de changements importants dans son existence tels que la séparation des parents. Parmi les divorces prononcés en 2010, 58 % incluent un ou plusieurs enfants mineurs. Dans ces cas, le juge aux affaires familiales veille *« spécialement à la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs »*.

L'ensemble du cadre de vie de l'enfant et de l'adolescent, le monde scolaire, médico-social, sanitaire fait aussi la place à l'expression et à la participation : loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989, loi du 2 janvier 2002 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale et, loi du 4 mars 2002 sur le droit des malades et la qualité du système de santé. Les textes invitent les professionnels à créer différents outils afin que les enfants exercent ces droits d'expression selon leur âge et leurs capacités.

Dans un mouvement inverse, après la loi du silence, **la parole de l'enfant a subi une sacralisation.** Une perception malencontreusement littérale du terme « croire » en lieu et place d'une attitude d'écoute et d'empathie envers ce que l'enfant accepte de livrer, des formations professionnelles sans doute trop sommaires pour un sujet aussi neuf et délicat, un activisme désordonné, ont brouillé les repères. Ce qui a ouvert la voie à différentes dérives et erreurs désastreuses pour la recherche de la vérité et l'intérêt de l'enfant, dont « l'affaire dite d'Outreau » est devenue emblématique. A sa suite, un rapport d'experts remis au ministre de la Justice a dégagé 49 propositions qui invitent à remodeler profondément les savoir-faire et les formations professionnelles ou à en instaurer de nouveaux.

Les points de vue se transforment, **la parole de l'enfant et de l'adolescent est perçue comme contingente,** elle *« n'est pas à prendre au pied de la lettre »* mais doit être contextualisée, recueillie, examinée en fonction d'éléments techniques qui s'appuient sur des repères partagés.

Le langage traduit la façon dont l'enfant organise sa pensée, se détache du réel et devient capable de conceptualisation, aussi les limites de ses capacités d'expression peuvent engendrer des confusions entre ce que dit l'enfant et la réalité.

Les éléments affectifs occupent une place majeure. Le besoin de sécurité qu'éprouve tout enfant peut le conduire à moduler ses propos en fonction des conséquences qu'ils pourraient avoir sur sa sécurité et ses conditions de vie : changer d'hébergement, être placé, par exemple. Un conflit de loyauté peut fausser l'expression de l'enfant, de ses sentiments et de ses désirs. A l'encontre de ce qu'il souhaite réellement, il se positionne en faveur d'un parent qu'il a « choisi », parce qu'il se sent investi de la mission de le soutenir.

Dans les procédures pénales l'audition de l'enfant a pour objectif d'éclairer les faits, de contribuer à l'enquête. Dans les procédures civiles, elle s'inscrit davantage dans la faculté qui lui est offerte de faire part de son vécu afin que le magistrat puisse prendre une décision éclairée. Dans tous les cas cette audition est un élément d'une décision judiciaire à fort retentissement sur la vie de l'enfant et son environnement. **L'appréciation de la valeur informative des propos tenus** est donc déterminante, particulièrement lorsque cette parole constitue le seul élément de preuve faute d'autres constatations matérielles (dans le cas de violences sexuelles par exemple) et que la situation se présente comme la parole de l'enfant contre la parole du mis en cause. De par son immaturité intellectuelle et psychique, l'enfant est vulnérable et suggestible, sensible à **« l'interaction avec l'interrogateur et les modalités de l'interrogatoire »**. L'âge, les faits, la pression sociale, l'effet du groupe auquel il appartient, l'attitude de son interlocuteur-enquêteur, le poussent à se conformer aux attentes qu'il perçoit chez cet interlocuteur. Les modalités d'écoute et d'interrogatoire sont donc cruciales : incitation, formulation de questions, langage employé, références aux connaissances ou ignorances de l'enfant, voix, ton, geste…

Tout en reconnaissant que *« les critères de parole vraie »* sont malaisés à définir et que *« personne ne détient la vérité sur les techniques »* la majorité des professionnels suit (ou s'inspire)

d'éléments techniques, d'outils issus des connaissances sur le développement et les besoins de l'enfant, sa fatigabilité. Ils apportent une trame d'entretien et d'évaluation qui mettent l'enfant et son interlocuteur en confiance, favorisent l'écoute et l'expression et contribuent à protéger de la subjectivité.

Un travail pédagogique d'accompagnement doit en outre être proposé à tout enfant et adolescent qui porte sa parole en justice, quel que soit son statut : victime, auteur, témoin ou simplement entendu dans une procédure qui le concerne.

Le droit fait la place à l'expression de l'enfant en justice

La parole de l'enfant est recueillie dans une procédure où il est tiers notamment devant le juge aux affaires familiales.

Un véritable droit pour l'enfant capable de discernement d'être entendu dans le cadre d'une procédure qui le concerne lui a été reconnu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui a modifié l'article 388-1 du code civil. *« Dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, sans préjudice des dispositions prévoyant son intervention ou son consentement, être entendu par le juge ou, lorsque son intérêt le commande, par la personne désignée par le juge à cet effet. Cette audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus [...] ».*

La demande d'audition peut intervenir à tous les stades d'une procédure qui intéresse l'enfant. Les parents, ou le magistrat lui-même peuvent demander l'audition de l'enfant. La circulaire du 3 juillet 2009 établit une liste non exhaustive de ces procédures qui ont trait, avant tout, à l'exercice de l'autorité parentale. Toutefois, en matière d'affaires familiales l'audition devrait être considérée comme une mesure au service de l'enfant et non à celui des adultes.

Le magistrat a l'obligation (article 388-1 du code civil) de s'assurer que l'enfant a bien été informé de la possibilité d'être entendu. En général cette information est intégrée à la convocation à l'audience adressée aux parents ; c'est donc à eux de la transmettre à l'enfant ; il est clairement tributaire de la volonté d'information de ses parents.

Bien que la circulaire du 3 juillet 2009 précise que la décision judiciaire doit comporter une motivation spécifique concernant l'information des mineurs de la possibilité d'être entendu y compris dans les décisions d'homologation de divorce par consentement mutuel, en pratique, l'audition de l'enfant n'est pas envisagée. Pourtant, en 2010, de tels divorces représentaient 55 % de tous les divorces et dans 53 % des cas incluaient un ou plusieurs enfants mineurs.

« Lorsque la demande d'audition est formée par le mineur le refus ne peut être fondé que sur son absence de discernement ou sur le fait que la procédure ne le concerne pas. » **L'audition de l'enfant qui le demande est donc soumise à la condition que cet enfant soit doté de discernement.** Le discernement est communément entendu comme la capacité à apprécier avec justesse et clairvoyance une situation ; sa détermination nécessite une appréciation subjective et commande de vérifier les capacités intellectuelles de l'enfant. Le critère fondé sur l'âge ne correspond pas toujours aux capacités réelles de l'enfant. Il est difficile pour le magistrat de vérifier le discernement avant l'audition puisqu'il ne connaît pas l'enfant, aussi est-il amené à effectuer une appréciation subjective pour laquelle il est démuni. De ce fait, d'une juridiction à l'autre et parfois au sein d'une même juridiction, les critères retenus varient de façon significative aboutissant, notamment, à ce que des enfants d'âge très différent soient entendus.

Dans son application le discernement est source d'interrogations, de divergences et d'incompréhension surtout de la part des enfants qui, face à des pratiques différentes selon les juridictions et parfois selon les magistrats, ont l'impression d'être soumis au bon vouloir d'un juge qui décide, sans les avoir rencontrés, s'ils sont ou non dotés de discernement. De plus, une conviction erronée persiste dans l'opinion, consistant à croire qu'à partir d'un certain âge - 13 ans en général - l'enfant sera systématiquement reçu par le juge sans même qu'il en fasse la demande ou encore qu'un âge rendant l'audition « obligatoire » a été fixé par la loi.

L'étude des décisions de refus d'audition pour cause de non discernement dont le Défenseur des droits est saisi montre que, dans la plupart des cas, la motivation se fonde seulement sur l'âge de l'enfant sans développements plus détaillés. C'est pourquoi le Défenseur des droits a recommandé, entre autres : que l'évaluation du discernement soit réalisée *in concreto* en fonction de l'âge, des aptitudes réelles de l'enfant et du contexte dans lequel il évolue, ce qui implique nécessairement pour le magistrat un contact avec l'enfant ; que le refus d'audition de l'enfant soit motivé de manière explicite et concrète mais aussi

que ce refus d'audition puisse être fondé sur son caractère manifestement contraire à l'intérêt de l'enfant (article 373-2-6 du code civil).

Le magistrat décide du moment et de la façon dont il entend l'enfant en adaptant autant qu'il le peut l'audition à ses disponibilités, à son langage, à sa compréhension. L'enfant est reçu sans ses parents, seul ou accompagné de son avocat, avant ou après eux. Ainsi qu'il doit l'expliquer clairement à l'enfant, le juge « prend en considération » ses sentiments mais n'a pas l'obligation de s'y conformer. Après l'audition, le magistrat rédige un compte-rendu qui diffère d'un procès-verbal et est consultable au tribunal. Un équilibre est à trouver entre le respect du contradictoire, la protection et l'intérêt de l'enfant. Celui-ci s'exprimant librement devant le juge, on peut craindre que les parents en en prenant connaissance tiennent rigueur à l'enfant de ses déclarations.

L'enfant devrait avoir le droit de refuser d'être entendu : *« lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus »* Il n'est pas de l'intérêt de l'enfant au vu de sa vulnérabilité et des fortes tensions induites par une audition en justice de l'obliger à s'exprimer devant le juge aux affaires familiales lorsqu'il ne le souhaite pas. Un véritable droit de refus devrait lui être reconnu et acté comme tel.

Lorsque l'enfant est témoin dans une procédure, en particulier pénale, il n'est pas suffisamment considéré comme un enfant. Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs situations dans lesquelles le traitement du mineur témoin découlait de l'absence de dispositions spécifiques notamment dans les situations les plus graves. Le manque de dispositions spécifiant les droits du mineur témoin qui n'est ni un auteur, ni une victime, risque de faire oublier aux magistrats, aux policiers et au législateur, que ce témoin d'une infraction de gravité variable est un mineur à considérer et protéger comme tel. En effet, à la différence du mineur victime, il n'est pas expressément prévu que l'enfant soit reçu dans une salle d'audition adaptée, il ne reçoit pas d'explications sur le contexte pénal et les conséquences de son témoignage, il ne bénéficie pas de la protection de l'anonymat. Comme l'a souligné un magistrat *« l'enfant est entendu hors garanties procédurales »*. Sans faire obstacle au bon déroulement de l'enquête il est nécessaire d'assurer une protection physique et psychologique de l'enfant qui se trouve témoin d'un délit, grave ou de moindre portée. Son accompagnement par un responsable légal ou par un professionnel, l'enregistrement de l'entretien, sa participation aux seuls actes pour lesquels sa présence est indispensable, son écoute dans un cadre adapté par des professionnels formés, la possibilité de refuser confrontation et reconstitution en présence de l'auteur présumé devraient être prévus et encouragés. Une circulaire concernant l'audition, les modalités d'accueil, la prise en considération de la maturité s'appuyant sur les bonnes pratiques en vigueur pourrait être rédigée conjointement par les ministères de l'Intérieur et de la Justice. Le site internet www.ado.justice.gouv.fr pourrait avantageusement développer ces informations.

La parole de l'enfant dans une procédure où il est partie

Dans une audience d'assistance éducative, le juge des enfants entend le mineur qui n'est pas obligatoirement accompagné d'un avocat.

Quant à la justice pénale des mineurs elle prend spécifiquement en considération la minorité et la vulnérabilité de l'auteur de l'infraction. Plusieurs dispositions visent à protéger le mineur auteur : l'enregistrement audiovisuel de la parole des mineurs auteurs est obligatoire (loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance) ; à tous les stades de la procédure, le mineur doit être assisté d'un avocat (article 4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945).

L'audition des enfants victimes d'infraction sexuelle ou de mauvais traitement doit faire l'objet d'un enregistrement audiovisuel afin de faciliter l'expression de l'enfant, de limiter le nombre des auditions ; il se veut une garantie contre les variations dans les récits et une protection contre la reviviscence des émotions. Progressivement, des lieux adaptés réservés à ces auditions où exercent des professionnels formés, ont été installés mais sans être implantés sur tout le territoire.

Une dérive, la multiplication des auditions libres

Le Défenseur des droits a été saisi de quelques situations dans lesquelles un enfant, très jeune, moins de dix ans, avait été auditionné ou entendu en audition libre. Sachant que la garde à vue ne peut concerner que les mineurs de plus de treize ans et qu'elle leur accorde des droits et garanties particuliers, la question de la protection des mineurs se pose avec acuité dans deux situations : pour les enfants de moins de dix ans, pour les mineurs entendus hors garde à vue. L'ordonnance du 2 février 1945 prévoit des règles visant à protéger le mineur à tous les stades de la procédure mais ne prévoit explicitement ni les conditions d'audition des enfants de moins de dix ans ni l'audition libre des mineurs.

L'examen des situations soumises au Défenseur des droits l'a conduit à rendre publiques deux décisions dont l'une a été adressée à la garde des Sceaux. Il recommandait d'ouvrir une réflexion d'ensemble sur les éléments juridiques, l'amélioration des procédures, la conduite à tenir face à ces enfants entendus en audition libre notamment lorsqu'ils sont très jeunes.

Pour sa part, la Défenseure des enfants a eu des échanges avec des avocats et des magistrats de la jeunesse ; ces derniers avaient tous rencontré de telles situations dans leurs pratiques habituelles et regrettaient la faiblesse des protections dont ces mineurs bénéficiaient. Entendu en audition libre, l'enfant, théoriquement, n'est pas sous le régime de la contrainte : il pourrait quitter quand il le veut les locaux de la police ou de la gendarmerie où il est entendu et où il serait venu de sa propre volonté. Sa liberté d'aller et venir, sa présence volontaire dans ces lieux et donc son droit de mettre fin à tout moment à l'audition apparaissent cependant comme une affirmation de principe, l'adolescent ou, plus encore l'enfant, ose-t-il affirmer cette liberté ? Il reste impressionné par le contexte. De plus, les parents sont rarement avertis de sa présence, il ne dispose pas d'un avocat et ses déclarations ne sont pas enregistrées.

Paradoxalement, l'enfant entendu en audition libre est moins protégé que s'il était en garde à vue c'est-à-dire privé de liberté. Certes, il n'est pas question que la garde à vue remplace systématiquement l'audition libre, mais que, l'audition hors garde à vue soit « impérativement encadrée par la loi. » Cet encadrement pourrait prendre la forme : d'un accord recueilli auprès du mineur, d'une information de ses parents dès le début de l'audition, d'une durée maximale prévue, d'un enregistrement de l'audition.

Accompagner l'expression de l'enfant

Selon la procédure, sa complexité, le moment dans son déroulement, l'âge de l'enfant, l'attitude des parents, le rythme des décisions, des intervenants différents sont amenés à entourer l'enfant, à entendre sa parole et à décider de son avenir. La diversité de ces situations implique des compétences et des qualifications spécifiques d'écoute, d'interprétation et de patience. Créer entre les intervenants de l'univers judiciaire, social, médical, éducatif, policier, une culture commune sur la base d'une formation aux droits de l'enfant et à la spécificité de son approche, favorisera la mise en pratique de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La formation initiale et continue **des magistrats** a été profondément remaniée en 2009 ; la formation initiale est organisée en 8 pôles au sein desquels par des stages, des ateliers spécifiques, ils se forment de façon transversale aux différentes questions liées à leurs fonctions, telle la parole de l'enfant, sujet qui se trouve au cœur de la formation des juges pour enfants. La fonction de juge aux affaires familiales n'étant pas spécialisée on peut regretter que ceux-ci ne bénéficient pas d'une formation à l'audition des mineurs autre que celle dispensée à l'ensemble des futurs magistrats.

Le juge aux affaires familiales peut désigner une personne autre que lui pour effectuer l'audition de l'enfant qui souhaite être entendu. Il doit alors expliquer sa décision en référence à l'intérêt de l'enfant et prévenir l'enfant qu'ils ne se rencontreront pas directement. La Défenseure des enfants au cours de ses différents entretiens et visites a pu constater une grande hétérogénéité dans les motifs et les méthodes de délégation d'audition, particulièrement dans la communication au magistrat des propos tenus par l'enfant ; une diversité qui ne garantit pas un professionnalisme suffisant. L'élaboration de références communes permettant des pratiques professionnelles harmonisées apparaît particulièrement souhaitable.

Progressivement, **les avocats d'enfant** se sont forgé leur place dans le système judiciaire. Une charte des avocats d'enfant, élaborée en 2008, prévoit sur la base du volontariat, la création dans chaque barreau d'un groupe de défense des mineurs : 70 % des barreaux en ont installé aujourd'hui. Des consultations juridiques gratuites destinées aux enfants fonctionnent dans plusieurs lieux. La spécialisation en droits de l'enfant n'existe pas au sens légal du terme ; les formations dispensées par l'université et les écoles des barreaux restent limitées. Un groupe de travail d'avocats du conseil national du barreau qui traite de toutes les questions liées aux droits de l'enfant a réalisé un kit de formation récemment validé par la commission nationale de formation du barreau. Instaurer un module de formation initiale obligatoire commun à toutes les écoles des barreaux serait bénéfique.

La présence d'un avocat est obligatoire au pénal ; il intervient dès le début de la de la garde à vue. Le même avocat devrait, mais c'est rarement le cas, pouvoir assister et défendre le même jeune tout au long de la procédure. Devant le juge des enfants en matière d'assistance éducative ou devant le juge aux affaires familiales la présence de l'avocat n'est pas obligatoire. Cependant le juge doit informer l'enfant qu'il a le droit d'être assisté par un avocat et que, s'il le souhaite, le bâtonnier lui en désignera un. Dans ces cas, l'enfant peut bénéficier de manière autonome de l'aide juridictionnelle. Bien formé aux droits de l'enfant, « passeur de paroles », l'avocat joue alors un rôle de facilitateur, explique le rôle du juge, le déroulement de la procédure et ses enjeux. Tenu au secret professionnel il ne représente pas l'enfant mais l'assiste. Cette présence doit être

L'enfant et sa parole en justice

encouragée et valorisée et l'information des enfants et des adolescents quant à ce droit d'assistance, renforcée.

Un administrateur ad hoc peut être désigné par un juge ou par le procureur de la République dans le cadre d'une procédure civile, pénale, ou administrative, lorsque les intérêts de l'enfant mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux afin de le représenter, de protéger ses intérêts, de créer avec lui une relation de confiance. Il n'intervient que dans un cadre juridique. Bien que le décret du 16 septembre 1999 ait précisé le statut de l'administrateur ad hoc, son mode de désignation, le paiement des missions qui lui sont confiées, les entretiens menés avec des représentants des administrateurs ad hoc et des institutions judiciaires concernées convergent vers un même constat : la fonction d'administrateur ad hoc n'est actuellement pas suffisamment précisée ce qui pourrait limiter les interventions en faveur de l'enfant. Un réexamen du statut contribuerait à clarifier les missions, diversifier la formation, renforcer l'indépendance et la neutralité.

La parole de l'enfant victime d'agression physique et sexuelle est recueillie par les forces de police : **les brigades des mineurs** (également nommées brigade de la famille), ou de gendarmerie : **les Brigades de Prévention de la Délinquance Juvénile** (BPDJ). Cette audition du mineur victime est obligatoirement filmée (circulaire du 20 avril 1999). L'enfant ou l'adolescent, confie dans ces moments un épisode violent de sa vie et est interrogé sur des faits qui l'ont bouleversé ; la fragilité particulière que lui confère son statut d'enfant ne peut être ignorée. Les conditions matérielles d'accueil - salles équipées - et la formation des enquêteurs à la parole de l'enfant et aux questions familiales avant leur prise de poste restent inégales, ce qui peut se ressentir dans le traitement des dossiers.

Afin d'assurer leur délicate mission dans les meilleures conditions, tous les enquêteurs devraient pouvoir la conduire en utilisant des moyens matériels et techniques adaptés et avoir suivi dans tous les cas une formation spécialisée à l'approche de l'enfant et au recueil de sa parole avant toute prise de poste.

Les unités d'assistance à l'audition apparues en France à partir des années 1990, sont en plein développement. Nommées « Accueil pédiatrique de l'enfance en danger (APED) », ou « unité médico-judiciaire (UMJ) », ces unités (qui se fondent sur la circulaire du 2 mai 2005), réunissent des professionnels des plusieurs disciplines formés à l'approche de l'enfant victime de violences et souvent de violences sexuelles. Elles sont généralement abritées à proximité du service de pédiatrie d'un hôpital, **et offrent un lieu unique ainsi qu'un accueil complet et sécurisé à l'enfant** présumé victime, afin de recueillir sa parole dans les meilleures conditions pour le jeune et pour l'enquête ainsi que d'assurer dans le même environnement les éventuels examens médico-légaux nécessaires.

Depuis 1998, la fédération « la Voix de l'Enfant », a mis en place 44 Unité d'accueil médico-judiciaire pédiatrique (UAMJP) qui fonctionnent sur demande de la justice. La présence d'un coordonnateur qui garantit la continuité de la prise en charge de l'enfant, fait circuler de manière efficace les informations le concernant entre tous les intervenants, les familles, l'enfant, n'existe pas ailleurs.

Que deviennent les auditions enregistrées des mineurs victimes, et, désormais, des mineurs auteurs ? L'enregistrement audio-visuel est systématiquement accompagné d'un procès-verbal d'audition écrit. La loi reste muette sur leur visionnage. Dans les faits, il semble qu'ils ne soient que très rarement visionnés par les magistrats, les avocats et les experts, qui pourtant les ont à leur disposition. La démarche protectrice de la loi ne semble pas être menée à terme. Des moyens matériels importants ont été, et sont encore, consacrés à la mise en place d'équipements d'enregistrement efficaces afin qu'ils n'effraient pas l'enfant tout en permettant de suivre ses propos et ses attitudes fidèlement. La sous-utilisation de ces enregistrements audiovisuels est décevante. ■

LE DÉFENSEUR DES DROITS
defenseurdesdroits.fr

Rapport annuel 2012 consacré aux droits de l'enfant

« ENFANTS ET ECRANS : GRANDIR DANS LE MONDE NUMERIQUE »

SYNTHESE

Partie I **: Les enfants et les écrans : un monde déjà bien exploré**

Le rapport des enfants aux écrans a été très largement étudié au cours des dernières années, notamment en raison du développement croissant d'Internet en France puisque près de 21 millions de foyers sont connectés en septembre 2012. Si à peine plus d'un Français sur deux de plus de 15 ans disposait au début des années 2000 d'un accès à Internet (à domicile ou de son lieu de travail) aujourd'hui les ¾ des personnes disposent d'une connexion à leur domicile[1].

Cependant, les comportements étudiés s'avèrent être en rapide mutation, suivant les évolutions techniques qui développent de nouveaux usages et des nouveaux services. Portabilité et miniaturisation multiplient les moyens de connexion, la baisse des coûts des produits rend possible une connexion pour le plus grand nombre…
A titre d'exemple, les réseaux sociaux, activité de référence des jeunes sur Internet étaient encore relativement marginaux au milieu des années 2000 alors que les blogs y étaient particulièrement populaires, notamment parmi les adolescents. Ces évolutions ont considérablement modifié les questions posées et les réponses à y apporter. Autant que les usages qui sont désormais devenus nomades, l'écran permettant d'accéder à internet et à ses fonctions étant transportable facilement et tenant même dans une poche.

Quelques dates permettent de mesurer la rapidité de ces évolutions. Apple a sorti 5 versions de l' iPhone entre 2007 et 2012, deux versions de la tablette ipad vendue à plus de 84 millions d'exemplaires, et quatre ipod vendus à plus de 275 millions d'exemplaires. Selon IHS isupply les Smartphones représenteront 54% des ventes de portables en 2013 et plus de 67% en 2016.

[1] La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), 2011.

Windows a évolué depuis Windows XP en 2002/2003 jusqu'à Windows 8 en 2012 en passant par Vista et Windows 7. Cinq versions d'internet explorer ont été développées durant la même période. L'interactivité croissante du web a fait passer l'internaute du statut d'utilisateur à celui de créateur et de diffuseur de contenus.

Les besoins de protection des enfants et des adolescents usagers de tels écrans ont été progressivement pris en considération par les pouvoirs publics, les associations, le monde scolaire, les familles et les utilisateurs eux-mêmes. L'évolution des pratiques et des réflexions a conduit à valoriser l'information et la pédagogie à l'égard des adultes comme des jeunes et à mettre l'accent sur leurs effets positifs pour la socialisation, le développement des compétences, l'accès à des ressources culturelles, en bref, comme ouverture sur le monde.

Partie II : **Un arsenal juridique complet et des dispositifs complexes pour protéger les enfants**

La convergence numérique met en évidence les dissonances entre les réglementations, les protections et rend rapidement obsolètes les différences d'approches, de règles, d'institutions intervenant en la matière. Internet, particulièrement à cause de sa dimension internationale , a bouleversé la donne.
Il existe une pluralité de dispositifs de régulation et de contrôle qui ont été créés en fonction du canal de diffusion des contenus (télévision, internet, cinéma, jeux vidéo...). Les nouvelles utilisations révèlent des difficultés qui montrent la limite actuelle des dispositifs de protection existants.
La régulation des contenus via la signalétique trouve ainsi ses limites. Le contrôle parental sur les ordinateurs, au-delà de l'âge de 8-10 ans, est peu utilisé, lourd, imprécis. La navigation internet sur les tablettes, les smartphones et via le wifi échappe à tout contrôle.
La prise en compte du sujet et de ses enjeux a été lente et difficile à organiser. Il n'existe actuellement aucun organisme de contrôle et de régulation unifié. Les actions ont été fractionnées par publics, par missions, (médias écrit, audiovisuel, jeux, pub..) favorisant les interventions désordonnées peu évaluées par une instance extérieure. Des hésitations communautaires se sont ajoutées à ce flou quant à la conduite à tenir entre protection des publics sensibles et développement de ces industries. La diversité des législations et des modes de régulation internationaux oblige à une action commune qui s'ébauche lentement.

Il semble urgent et nécessaire de :
- trouver un équilibre entre les différents droits garantis par le dispositif législatif applicable en France qui s'inscrit également dans la dimension européenne et internationale;
- créer un espace de réflexion commun aux acteurs concernés afin d'élaborer une politique transversale et complète sur les questions de protection des enfants et des médias articulée à l'évolution rapide et constante des techniques, des outils et des usages, en référence notamment avec les perspectives offertes par la télévision connectée;
- former les enfants, les parents et les éducateurs.

Partie III **: Grandir dans le monde numérique : apprendre, jouer, créer, se soigner, se cultiver**

Source inépuisable de connaissances le monde numérique joue un rôle clé dans l'éducation tant dans la scolarisation, que la formation, les loisirs et, plus largement, dans tous les lieux d'éducation. L'apprentissage et la maîtrise de ces techniques constituent désormais une formation de base relevant de l'Education nationale. Développer le numérique à l'école doit permettre aux élèves d'acquérir de nouvelles compétences en adéquation avec la réalité du monde moderne et leur garantir les chances d'une meilleure insertion. La Commission européenne a d'ailleurs, depuis 2006, reconnu le numérique comme l'une des huit « compétences clés pour l'éducation ».
L'Education nationale a donc intégré progressivement le numérique dans ses établissements et ses programmes, suscité des « actions phares » et de nombreuses expériences. En ce domaine les collectivités territoriales sont également impliquées de longue date ; presque toutes les régions se sont engagées dans le développement et l'amélioration des accès au numérique. De nombreux départements assurent des efforts, parfois lourds, pour équiper les collégiens en matériels. Les communes se mobilisent également pour l'équipement des écoliers et parfois même des enfants de maternelle.
Néanmoins, en l'état actuel il reste difficile d'identifier un pilotage, de comprendre l'articulation des instances et de dégager des lignes de force. Faute de recensement des bonnes pratiques il est difficile de les évaluer, de les valoriser et des les diffuser au plan national, ni même de garantir que tous les enfants bénéficient d'un même accès aux TICE.
Le numérique constitue une ouverture irremplaçable vers le monde. On ne saurait pour autant lui confier toutes les responsabilités éducatives. Si le fait d'être connecté change la manière d'accéder à l'information on ne sait pas - et peu d'études sont engagées sur ce point - si cela change réellement la manière d'apprendre et donc la pédagogie.

Partie IV: **Les très jeunes enfants sont aussi des consommateurs d'écrans**

La massification des équipements audiovisuels puis numériques, leur évolution technologique et leur diversification permanentes alliées à la multiplication des contenus ont facilité l'accès à ces contenus et les ont ouverts à de nouveaux publics, parmi lesquels les jeunes enfants et même les bébés. Un public considéré comme particulièrement vulnérable pour lequel doit être engagée avec détermination une réflexion sur les usages de ces médias (télévision, jeux vidéo, ordinateurs, tablettes numériques, téléphones mobiles), les effets à en attendre et les protections à retenir.
Cette convergence des médias a en effet rendu obsolètes les frontières acquises entre les médias, le droit et les réglementations ; elle a mondialisé les publics et, pour les enfants a radicalement transformé les usages éducatifs, pédagogiques, ludiques et les a imbriqués au risque d'une certaine confusion. Un jeune enfant de 2-3 ans est devenu le consommateur heureux d'un jeu d'éveil accessible sur internet par l'ordinateur de ses parents, ou par un matériel qui tient dans la poche d'un adulte : téléphone, tablette. Un bébé de 14 mois, qui marche encore en chancelant, découvre et s'amuse à passer son petit doigt sur l'écran d'un smartphone et à voir les images que son geste suscite.

Si les adolescents continuent de constituer la cible privilégiée des fabricants de matériels, des éditeurs de contenus et des publicitaires, les enfants de moins de six ans, et ceux plus jeunes

encore, qui ont moins de trois ans, ainsi que leurs parents, constituent désormais une catégorie à entourer soigneusement car elle est constituée de consommateurs en puissance. Dès les premiers mois de l'enfance, intégrer ces médias et leurs immenses possibilités dans l'univers ordinaire du bébé fait de lui un usager et donc un consommateur précoce et, sans doute durable de matériels et de contenus auxquels il a pris goût dès la poussette. Ils lui deviendront vite tellement indispensables qu'au fil des années il considèrera comme naturel d'en disposer en permanence

A l'inverse de ce qui se fera plus tard, quand le marketing s'adressera à l'enfant prescripteur pour atteindre ses parents, cibler ces petits implique de viser d'abord l'entourage adulte : parents, famille, enseignants, de les convaincre de l'utilité des écrans et des contenus auxquels ils donnent accès pour le développement intellectuel, et social de leur enfant et lui donner précocement toutes les chances de réussite scolaire. Des initiatives qui prétendaient stimuler le développement des petits enfants, telles que des chaînes télévisées directement destinées aux bébés dès l'âge de six mois, ont périclité après avoir subi de vives critiques de la part de parents et de professionnels et s'être vu imposer des restrictions par les pouvoirs publics. L'argumentaire commercial d'autres produits continue d'user d'un registre simple et efficace. L'entourage adulte a un rôle primordial dans les décisions d'achats, les choix des équipements et des médias, les décisions d'usage. Le jeune enfant a besoin de l'adulte et en est totalement dépendant. L'image du parent, qui met, très tôt (ce qui, dans l'esprit des adultes, signifie : le plus tôt possible) ces outils dans la main de son enfant est valorisée. Il est perçu comme un parent capable de ne pas décrocher face à la modernité technologique (les tablettes bénéficient d'un fort engouement), capable d'identifier ce qui est le meilleur pour son enfant et prêt à le lui fournir ; un parent qui veille à son développement intellectuel et social en lui apportant tous les atouts pour réussir ses apprentissages, en particulier scolaires et mieux aborder les compétitions de la vie. On ignore cependant - et c'est regrettable - les effets de ces usages précoces sur l'ensemble du développement du bébé.

Partie V : **Les écrans et la vie privée des adolescents : chaque enfant a droit à la protection de sa vie privée**

Internet, avec les possibilités quasi-illimitées de communication et d'interconnexion qu'il offre, a modifié de manière significative les relations sociales, mais aussi les frontières et l'exposition de la vie privée, notamment pour les jeunes. Accessible à partir de nombreux supports, Internet fait désormais partie intégrante du quotidien des enfants et des adolescents. A tel point qu'il semble peu réaliste de dissocier la vie numérique, « virtuelle », de la vie « réelle » de l'adolescent.

Cette imbrication de la sphère numérique dans le quotidien de l'adolescent l'amène à mettre en ligne quantité d'informations le concernant, accessible à un grand nombre de personnes. Cela pose, de manière positive comme négative, la question des conséquences de l'usage intensif du numérique, et la façon dont sont pris en compte « l'intérêt supérieur » de l'enfant et les droits que consacre la Convention internationale des droits de l'enfant, notamment le droit au respect de sa vie privée (article 16).

Pourquoi choisir le prisme de la « vie privée » ou de « l'intimité » pour s'intéresser aux relations qui régissent les rapports des adolescents aux écrans ? La vie privée est alternativement et/ou cumulativement envisagée comme un concept sociologique et juridique. La vie privée correspond à un certain espace d'intimité nécessaire au développement et à l'équilibre de la personne ; en droit, la vie privée se définit davantage par opposition à la vie publique, l'article 12 de la déclaration universelle des droits de l'Homme précise « *Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes* ». L'enjeu est alors de déterminer ce qui relève de la vie privée à l'heure du numérique.

Le droit concernant la protection de la vie privée ne distingue pas l'adulte de l'enfant au sens large. On peut cependant considérer que la sphère privée de l'enfant et de l'adolescent est plus large et plus perméable que celle de l'adulte. L'entourage de l'enfant, sa famille et ses amis, font partie de sa vie privée. Dès lors une protection spécifique de la vie privée de l'enfant semble indispensable en raison même de sa vulnérabilité. En effet, les adolescents sont peu conscients des informations personnelles (les traces) qu'ils laissent sur internet et qui peuvent être exploitées à des fins commerciales ou malveillantes. Ils constituent une cible de choix pour les entreprises publicitaires désireuses de disposer de « profils »lucratifs les plus complets possibles. La protection de la vie privée de l'adolescent peut également s'étendre à celle de son entourage sur lequel il peut, volontairement ou non, livrer des informations personnelles.

Sur le plan du droit, les principaux textes destinés à assurer cette protection sont la convention 108 du conseil de l'Europe, deux directives du Parlement européen et du Conseil et la loi du 6 janvier 1978 modifiée dite « loi informatique et libertés ». Cependant ce dispositif est limité, son application est parfois entravée par des difficultés d'interprétation et de l'application territoriale.

Quant à la revendication d'un « droit à l'oubli numérique » elle est récente mais sa concrétisation n'est encore qu'implicite. Pourtant ce droit à l'oubli numérique est essentiel et sa mise en œuvre permettrait à tout enfant et, plus tard, à tout adulte d'obtenir la suppression de données personnelles en ligne. Une évolution du droit est devenue pleinement nécessaire ce qu'entreprend la Commission européenne.

RECOMMANDATIONS

> Proposition 1

Instaurer une co-régulation des politiques du numérique en direction des enfants et des adolescents grâce à une plateforme de réflexion, de propositions et d'interventions rassemblant l'ensemble des acteurs publics et privés du numérique.

La diversité des structures, des modes de diffusion, des bases juridiques et des pratiques rend difficile l'élaboration d'une politique cohérente de protection de l'enfance face aux écrans.

Rassemblant les acteurs publics et privés du numérique, tout en respectant la diversité des champs d'intervention et des sensibilités, cette instance aurait pour mission :

- la coordination entre les acteurs publics, privés, nationaux et internationaux ;
- la coordination des dispositions juridiques et réglementaires, et des pratiques ;
- la déontologie ;
- les études et la prospective ;
- l'information et la diffusion des connaissances auprès des professionnels comme du grand public.

> Proposition 2

Rendre visible sur tous les sites les modalités de signalement des contenus illicites et des contenus ou comportements inappropriés.

Les modalités de signalement devraient obligatoirement respecter un format et un positionnement définis (la loi les a déjà rendus obligatoires pour les jeux d'argent en ligne).

Mieux informer les jeunes sur leurs responsabilités dans l'utilisation d'Internet. Assurer une meilleure information des internautes par les éditeurs de sites en insérant des messages plus clairs et plus visibles.

> Proposition 3

Intégrer le droit au déréférencement au règlement européen actuellement en préparation.

Faire reconnaître aux mineurs le droit à une protection renforcée de leur vie privée – droit à l'oubli, droit au déréférencement.

En janvier 2012, la Commission européenne a rendu publique une proposition de règlement européen réformant le cadre de la protection des données personnelles qui propose plusieurs avancées dans la protection des enfants. En effet, le droit actuel de la protection des données est limité en ce qui concerne les enfants.

> Proposition 4

Inciter au niveau international les acteurs privés du numérique à l'autorégulation pour renforcer la protection des enfants.

Plusieurs initiatives d'autorégulation initiées par différents acteurs du numérique (jeux vidéo, réseaux sociaux, industriels) ont déjà vu le jour et prospéré au plan international. Elles ont montré leur pertinence.

Dans ce cadre d'action internationale, soutenir l'organisation d'un groupe de ressources et d'appui (expertise, conseil, finances, protection) aux instances publiques ou privées de pays souhaitant mettre en place une hotline mais n'en ayant pas les moyens, à l'instar du réseau Inhope, association internationale des hotlines Internet.

> Proposition 5

Développer une politique de recherche pluridisciplinaire et indépendante concernant les usages, les effets et les conséquences de la généralisation du numérique pour les enfants.

De telles connaissances conditionnent la définition des actions à court ou long terme à mener, les priorités à établir, les recommandations à diffuser en matière de développement cognitif et social de l'enfant, de santé, de pédagogie...

> Proposition 6

Assurer une formation effective aux TICE des principaux acteurs intervenant auprès des enfants (professeurs, éducateurs, animateurs...) abordant aussi bien la sensibilisation aux risques, les informations sur les systèmes de protection, que l'accès à la culture et à la connaissance.

Trop d'initiatives coûteuses voulant mettre en œuvre les ressources numériques à l'école, dans le monde de la culture, de la santé, des loisirs, achoppent faute d'une formation adaptée réellement dispensée aux intervenants, contribuant ainsi à une image de confusion et à la mauvaise utilisation de ces ressources pourtant considérables.

> Proposition 7

Former davantage et systématiquement les policiers et gendarmes à la spécificité des procédures (recueil de plaintes, recherche de preuves) liées à la cyberdélinquance dans laquelle des mineurs peuvent être impliqués en tant qu'auteurs ou victimes.

> Proposition 8

Modifier la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 (i) relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, afin d'y intégrer l'obligation dans toutes les publicités d'indiquer que ces jeux sont interdits aux moins de 18 ans.

> Proposition 9

Élaborer un texte législatif afin de donner une portée contraignante aux recommandations existantes afin de protéger les enfants des publicités insérées dans les jeux vidéo.

De telles publicités connaissent un développement important mais les recommandations formulées par plusieurs instances professionnelles ne s'imposent pas à tous.

> Proposition 10

Étendre à la chaîne Arte les dispositions mises en place et promues par le CSA en matière de protection des enfants et des adolescents vis-à-vis « des programmes des services de communication audiovisuelle susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental et moral » (application de la signalétique en vigueur au CSA, protection des mineurs participant aux émissions télévisées, protection des tout petits, protection contre la pression publicitaire).

Le dispositif actuellement utilisé par Arte ne permet pas d'assurer une protection équivalente comme l'a constaté le CSA dès 2004.

Groupement d'intérêt économique (GEIE), Arte n'est pas contrôlée par le CSA mais soumise à la surveillance et au contrôle de ses seuls sociétaires « à l'exclusion de toute intervention d'autorité publique, y compris d'autorités indépendantes chargées de la régulation de l'audiovisuel dans le pays du siège » (article 1er du Traité interétatique).

Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits

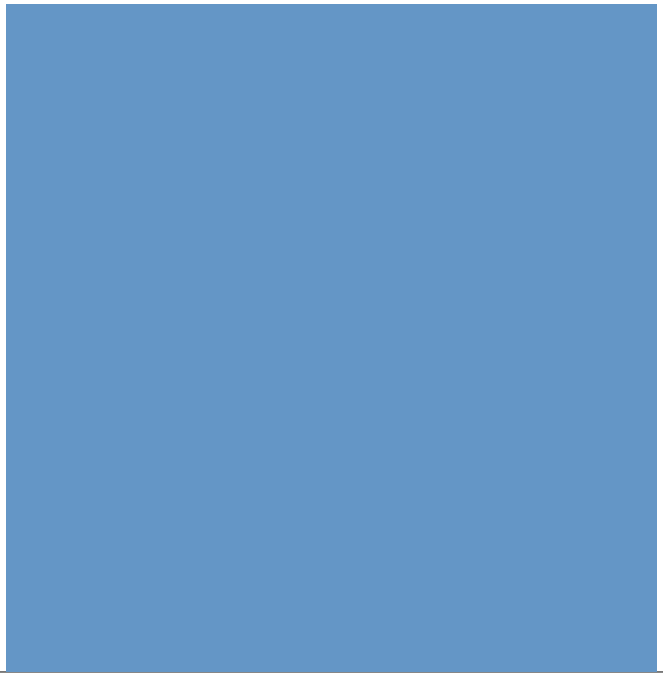
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS
defenseurdesdroits.fr

Synthèse du rapport 2011 consacré aux droits de l'enfant



Synthèse
du rapport 2011
consacré aux droits
de l'enfant

Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits



DÉFENSE DES ENFANTS, UNE NOUVELLE ÉTAPE

Avant-propos

Cette année, la Défense des enfants vient d'accomplir un progrès considérable

« Ce 20 novembre, comme chaque année, sera dédié aux droits de l'enfant. Ce sera l'occasion de rappeler à nos consciences que des centaines de millions d'enfants de par le monde sont privés d'accès aux soins, à l'eau ou à l'éducation ; que des dizaines de millions souffrent de malnutrition, que des dizaines de milliers meurent de faim, comme en Somalie ; qu'en Syrie des enfants sont torturés, mutilés et mis à mort pour terroriser leurs parents.

Ces tragédies qui interpellent la communauté internationale ne doivent pas nous dispenser – bien au contraire – d'examiner ce qu'il en est en France des droits de l'enfant, de mesurer le chemin parcouru, d'évaluer les progrès accomplis et de prendre à bras le corps les difficultés qui demeurent, ainsi que les problématiques nouvelles dans une société en mutation.

Il y a vingt ans, la France ratifiait la Convention internationale des droits de l'enfant, dite aussi « Convention de New-York », adoptée par l'Organisation des Nations Unies en 1989. Ce texte fondateur des droits de l'enfant fédère les Etats autour d'une même volonté d'assurer la protection de l'enfant, alors reconnu comme détenteur de droits.

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant y est consacrée et doit s'appliquer à tous les domaines de la vie de l'enfant : droit à la vie, à l'identité, à l'éducation, à la santé, droit de ne pas être séparé de ses parents, de ne pas être exploité, d'exprimer son opinion…

En 2000, afin de veiller au respect et à la mise en œuvre de ce texte, la France s'est dotée d'une autorité administrative indépendante, le Défenseur des enfants, chargée par la loi de défendre et promouvoir ces droits, définis par cet engagement international.

Pendant dix ans, deux défenseures des enfants, Madame Claire Brisset puis Madame Dominique Versini et les équipes qui les entouraient, ont accompli un travail admirable, avec compétence et conviction. Elles ont ouvert la voie avec un mérite d'autant plus grand que la Défenseure des enfants disposait d'une panoplie juridique limitée. Chaque année, un rapport mettait en lumière la situation des droits de l'enfant ; les droits des enfants handicapés, les mineurs étrangers, précarité et protection des droits de l'enfant, les adolescents en souffrance ont ainsi fait l'objet de rapports et de propositions.

Cette année, la Défense des enfants vient d'accomplir un progrès considérable en passant du rang d'autorité administrative à celui d'autorité constitutionnelle.

Tout au long des débats parlementaires, qui ont abouti à la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, de nombreux intervenants ont, à juste titre, insisté sur la nécessité de préserver l'identité d'une mission spécifique au sein de cette nouvelle autorité ancrée dans la Constitution. Ils ont été entendus puisque cette loi a fixé au Défenseur des droits, non seulement la mission de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant mais, de surcroît, lui a confié l'objectif de défendre et promouvoir *l'intérêt supérieur de l'enfant,* notion qui, pour la première fois, figure dans notre droit interne. La France s'est mise pleinement en conformité avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, 21 ans après l'avoir signée et ratifiée.

La force d'une institution résidant aussi dans les symboles, le législateur a également prévu que mon adjointe en charge de cette mission, Marie Derain, continuerait de porter le titre de *Défenseure des enfants.* Enfin, parce que la défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant requiert une expertise, une expérience et une sensibilité singulières, mon adjointe et moi-même sommes entourés d'un collège réunissant magistrats, éducateurs et élus chargés d'éclairer le Défenseur des droits lorsque lui est soumise une question nouvelle. Cette faculté de s'entourer de conseils avisés dans un domaine, par essence délicat, constitue un apport utile.

Le Défenseur des droits, comme ses prédécesseurs, est confronté quotidiennement aux nombreuses réclamations individuelles qui lui sont adressées par des enfants ou leurs représentants légaux, par des membres de la famille de l'enfant concerné, par un service médical ou social, ou une association de défense des droits de l'enfant. Aux pouvoirs de médiation antérieurement dévolus au Défenseur des enfants, le législateur a ajouté l'ensemble des prérogatives attribuées au Défenseur des droits.

Dans le cadre de la nouvelle organisation du Défenseur des droits, ce dernier traite l'ensemble des questions relatives aux enfants sans qu'il y ait lieu de rechercher si une instruction, pour aboutir, requiert le concours d'une autre autorité.

Outre cet accès aux droits simplifié pour le citoyen, là où le Défenseur des enfants ne pouvait que demander que l'on veuille bien lui communiquer les pièces utiles, le Défenseur des droits pourra mettre en œuvre de véritables pouvoirs d'investigation, le cas échéant par la voie de la mise en demeure et, en particulier, la possibilité de convoquer des personnes mises en cause pour les entendre, ou de se transporter dans un lieu, public ou privé, afin de réaliser des vérifications sur place. Le Défenseur des droits a la capacité d'obtenir toute pièce utile au traitement d'une réclamation.

Le Défenseur des enfants n'avait que la possibilité de proposer « *toutes mesures de nature à remédier à cette situation* ». Les moyens juridiques à la disposition du Défenseur des droits sont plus puissants.

Ainsi pourra-t-il exercer un véritable droit de suite en prononçant une mesure d'injonction à l'égard de la personne mise en cause, afin que celle-ci prenne, dans un délai déterminé, les mesures qu'il aura jugé nécessaires. Il pourra même saisir l'autorité disciplinaire pour lui demander d'engager des poursuites contre un agent fautif.

Mieux encore, il pourra désormais assister les enfants victimes d'atteintes à leurs droits, ou leurs représentants, dans la constitution de leur dossier et les aider à identifier les procédures adaptées à leur cas, y compris lorsque celles-ci incluent une dimension internationale (cas, notamment, des enlèvements parentaux vers l'étranger ou d'un éventuel recours direct de l'enfant auprès de la Cour européenne des droits de l'homme). Très concrètement, dans des situations critiques, le Défenseur des droits pourra présenter des observations - écrites ou orales - devant un juge civil, administratif ou pénal, soit de sa propre initiative, soit à la demande des parties ou même à l'invitation de la juridiction.

Dans notre société,
la place des droits
de l'enfant ne doit plus
être une annexe.
Elle doit se situer
au cœur du projet.



Crédit Photo: David Delaporte

Cette rapide présentation s'imposait pour éclairer ceux qui auraient pu craindre que la défense des enfants ait été diluée dans l'institution du Défenseur des droits.

Il n'en est rien. Bien au contraire, avec l'instauration du Défenseur des droits, les droits des enfants sont entrés dans l'âge adulte mais leur spécificité est préservée.

Je veux dire solennellement, en particulier aux acteurs de la protection de l'enfance, que j'ai l'ambition de poursuivre avec leur concours un objectif partagé, celui de la consolidation des droits de l'enfant. A la spécificité des situations rencontrées par le Défenseur des droits, doit répondre la cohérence de ses moyens et de son action car la défense des droits fondamentaux constitue un tout indissociable.

Dans notre société, la place des droits de l'enfant ne doit plus être une annexe. Elle doit se situer au cœur du projet.



Dominique BAUDIS
Le Défenseur des droits

ENFANTS CONFIES, ENFANTS PLACES : DEFENDRE ET PROMOUVOIR LEURS DROITS

« Des droits à faire vivre »

La loi organique du 29 mars 2011 a confié au Défenseur des droits « *la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France*[1] ».

Pour l'assister dans cette mission, j'ai été nommée Défenseure des enfants.

La France compte 15 millions d'enfants vivant sur son territoire national et près de 400.000 enfants français résidant à l'étranger[2]. Dès juillet 2011, le Défenseur des droits et moi-même avons pu observer le dynamisme et l'engagement des agents de la mission de la Défense et de la promotion des droits des enfants au service des plus fragilisés et des plus vulnérables.

Au travers des 3 000 situations individuelles soumises chaque année à la Défense des enfants, et par la contribution française aux travaux du Réseau européen des Défenseurs des enfants (Enoc) sur le thème « Les droits des enfants dans le cadre d'un placement en institution », il est apparu important que le « *rapport du Défenseur des droits consacré aux droits de l'enfant*[3] » traite ce sujet des mineurs accueillis en institution.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, consacre le droit de pouvoir vivre en famille pour chaque enfant. Neuf des cinquante-quatre articles précisent ce droit fondamental :

- l'enfant a le droit de connaitre ses parents et d'être élevé par eux,

- les parents doivent veiller à son développement, son épanouissement et à l'application de ses droits fondamentaux ; pour les aider à accomplir leur devoir, l'Etat doit mettre à disposition des aides pour les familles en difficulté,

- même lorsqu'il est séparé de sa famille (parents, grands-parents, frères et sœurs…), l'enfant a le droit de maintenir des relations avec elle sauf si cela est contraire à son intérêt.
Pourtant, actuellement, près de 148.000 enfants[4] et adolescents, en France, ne vivent pas avec leur famille. Au titre de l'intérêt supérieur de l'enfant, ils sont confiés ou placés. Parmi eux, 48.600 sont aujourd'hui accueillis en institution.

Notes de bas de page au verso.

Organiser, Anticiper, Éviter, Garantir, Développer, Élargir...



Crédit Photo: David Delaporte

L'accueil en institution est le plus souvent une parenthèse dans la vie d'un enfant. Quelle que soit sa brièveté, il ne faut pas perdre de vue que ce dispositif est complexe et qu'il est difficile pour le jeune et sa famille de s'y repérer. Le placement contribue alors à fragiliser davantage un parcours parfois émaillé de ruptures.

Permettre aux enfants et aux familles de connaître et d'exercer leurs droits limite ce risque, notamment en leur proposant des espaces de ressources et d'accompagnement.

Les acteurs de la protection de l'enfance en sont convaincus et œuvrent le plus souvent dans ce sens avec engagement et créativité. Mais ils sont parfois confrontés à des logiques institutionnelles et à la complexité de certaines situations.

Vingt ans après la ratification par la France de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, dix ans après la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale, cinq ans après la loi réformant la protection de l'enfance, il apparaît que l'application mécanique de ces textes ne suffit plus face à la réalité des situations des enfants et des familles concernés.

Une série de mesures est nécessaire pour améliorer la défense et la promotion des droits des enfants confiés ou placés :

- ORGANISER l'implication et la participation des parents dans le cadre du placement,
- ANTICIPER la fin du placement,
- ÉVITER que le placement ne répète des ruptures dans la vie de ces jeunes,
- GARANTIR la cohérence, la continuité et l'individualisation de l'intervention éducative,
- DÉVELOPPER une meilleure connaissance des parcours et du devenir de tous les jeunes accueillis afin d'ajuster au mieux la définition des politiques publiques,
- ÉLARGIR et consolider l'accueil des adolescents rencontrant des difficultés particulières, que ce soit dans le cadre prévu par la loi du 5 mars 2007 ou pour les mineurs isolés étrangers qui nécessitent des conditions d'accueil, de formation et d'intégration spécifiques,
- DÉVELOPPER auprès des professionnels de la protection de l'enfance une formation aux droits de l'enfant.

Marie DERAIN
La Défenseure des enfants

1 - Art. 4 de la loi organique du 29 mars 2011

2 - 27,1 % des 1 504 001 Français inscrits en 2010 au registre mondial des Français établis hors de France

3 - Art. 36 de la loi organique du 29 mars 2011 – « *rapport du Défenseur des droits consacré aux droits de l'enfant remis chaque année au Président de la République à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant* »

4 - *Les établissements hébergeant des enfants et des adolescents en difficulté sociale,* Etudes et résultats n°743, DREES, novembre 2010

PROPOSITIONS

- **1 :** Organiser l'implication et la participation effectives des parents
- **2 :** Anticiper la fin du placement
- **3 :** Eviter les ruptures répétées dans la vie de ces jeunes
- **4 :** Organiser une conférence de consensus
- **5 :** Connaître le parcours et le devenir de tous les jeunes accueillis
- **6 :** Elargir et consolider l'accueil des adolescents rencontrant des difficultés particulières
- **7 :** Ré-impulser la formation aux droits de l'enfant
- **8 :** Coordonner l'accueil des mineurs isolés étrangers

1

Organiser l'implication et la participation effectives des parents

La prise en compte et l'accompagnement des parents confrontés à des difficultés éducatives et dont les enfants sont placés sont affirmés comme un point fort des actions éducatives, sans être toujours concrétisées.

PROPOSITION :

L'implication et la participation des parents et des proches seront intensifiées :

- en développant des actions nouvelles, souples, simples (dans un langage et avec des références compréhensibles par tous),
- correspondant aux modes de vie des familles (horaires, travail, transports),
- leur donnant les moyens de maintenir les liens avec leur enfant malgré un environnement administratif complexe.

PROPOSITIONS

2

Anticiper la fin du placement

La préparation du retour en famille ou de la fin du placement est un maillon faible de la protection de l'enfance. Il conviendrait de :

PROPOSITION

Repenser profondément la préparation du retour en famille comme celle de la fin de placement afin qu'elle n'ajoute pas aux ruptures déjà vécues par l'enfant, qu'elle s'inscrive dans la cohérence de son parcours et lui donne les moyens réels de s'intégrer dans sa nouvelle vie.

- Systématiser une mesure d'accompagnement au retour qui permette de soutenir ce moment-clé pour l'enfant et ses parents.
- Veiller au maintien des possibilités offertes par le contrat jeune majeur sans négliger les jeunes les plus vulnérables.

3

Eviter les ruptures répétées dans la vie de ces jeunes

Les parcours des enfants sont fréquemment faits de ruptures qui nuisent à l'efficacité de l'accueil et au développement de l'enfant. Afin d'y remédier, il conviendrait de :

PROPOSITION

Garantir la stabilité et la cohérence des actions dans tous les domaines de la vie de l'enfant, prévues par la loi du 5 mars 2007 (art 18 et 22).

- Ceci demande en premier lieu de reconsidérer les dispositions et les habitudes qui morcellent la vie de l'enfant et de l'adolescent, entravent sa vision d'avenir en subordonnant ses projets au très court terme. Les dates anniversaires ne doivent plus être vécues comme un couperet angoissant conduisant à la majorité et à l'arrêt des mesures. Cette crainte est accrue par la diminution constante du nombre de contrats jeunes majeurs.
- Cette cohérence et cette stabilité doivent être une préoccupation permanente dans le choix du lieu de vie, son adaptation aux besoins de l'enfant et de leur évolution et la constance de son séjour.
- De même, cohérence et stabilité doivent être une préoccupation permanente dans le domaine de la formation scolaire et professionnelle en étant attentif à la continuité de la scolarité (notamment en début d'accueil), à l'organisation systématique d'un soutien pédagogique adapté à ces jeunes, à l'organisation d'une orientation professionnelle efficace qui prenne en compte les dispositions et les souhaits des jeunes afin de les conduire à la meilleure insertion sociale et professionnelle possible.

4

Organiser une conférence de consensus

En matière de protection de l'enfance, des principes forts régissent les interventions dans l'intérêt de l'enfant, dont le président du Conseil général est le garant dans un dispositif législatif et réglementaire complexe. Ces actions doivent être menées sous le signe de la cohérence, de la continuité et de l'individualisation. Leurs applications et leurs méthodes restent cependant encore mal connues et mal définies, insuffisamment approfondies et coordonnées.

PROPOSITION

Organiser une conférence de consensus qui permette de recueillir les connaissances, les méthodes et pratiques professionnelles, de les confronter et de produire des recommandations :

- sur l'harmonisation des différents projets et contrats d'accueil prévus par les lois de 2002 et de 2007.
- sur l'élaboration puis l'aménagement du projet pour l'enfant, afin que les enfants et les parents soient véritablement associés à toutes les dimensions de ce projet pour l'enfant.
- sur l'identification et la place du référent.
- sur le repérage des moments-clés du parcours de l'enfant.

ORGANISER, ANTICIPER, ÉVITER, REPENSER, GARANTIR, PARTICIPER…

PROPOSITIONS

5

Connaître le parcours et le devenir de tous les jeunes accueillis

Les définitions et l'aménagement des politiques publiques en matière de protection de l'enfance impliquent de connaître systématiquement et intégralement le parcours et le devenir des jeunes accueillis tant dans les départements qu'au plan national, ce qui n'est pas le cas actuellement, les connaissances étant fragmentaires.

PROPOSITION

Intensifier la mission de recueil et de suivi des informations relatives aux enfants accueillis émanant des départements, du monde judiciaire, du monde de la santé et des autres services et acteurs concernés.

- Ainsi, à partir de chaque Observatoire départemental, seront connus et évalués les parcours complets des jeunes depuis leur premier accueil jusqu'à leur sortie du dispositif : durée de la prise en charge, durée des différents placements, nombre de placements, lieux des placements, scolarité poursuivie et niveau de qualification atteint, situation personnelle et intégration sociale à l'issue de l'accueil. De telles données sont indispensables pour identifier les points de vulnérabilité et les moments favorables.

6

Elargir et consolider l'accueil des adolescents rencontrant des difficultés particulières

La loi du 5 mars 2007 permet de développer un accueil spécialisé dans des établissements et services à caractère expérimental. Ceux-ci doivent répondre « *aux besoins de prise en charge d'enfants ou adolescents qui présentent d'importantes difficultés comportementales*[5] » auxquelles les établissements médico-sociaux classiques n'apportent pas une réponse suffisante, en offrant un accompagnement socio-éducatif et une prise en charge thérapeutique à dimension pluridisciplinaire. De tels établissements ou services indispensables se mettent lentement en place pour répondre aux situations de crise et pour accueillir des jeunes exclus des autres structures.

PROPOSITION

Soutenir leur développement au sein de chaque département.

- Garantir leur viabilité en facilitant le pluri-financement dont ils ont besoin.

CONSOLIDER, SOUTENIR, INTENSIFIER, RÉ-IMPULSER, COORDONNER…

5 - *Guide pratique : l'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé*, Ministère de la Santé et des Solidarités

7

Ré-impulser la formation aux droits de l'enfant

La loi du 5 mars 2007 veut améliorer la formation des professionnels aux questions relatives à la protection de l'enfance et en définit les modalités. Cette formation est encore inégalement mise en œuvre selon les départements et la référence à l'intérêt supérieur de l'enfant et à ses différents droits y est peu évoquée. Il conviendrait de :

PROPOSITION

Ré-impulser la formation initiale et continue de l'ensemble des professionnels et des cadres territoriaux susceptibles de connaître des situations d'enfants en danger, déjà prévue à l'article 25 de la loi du 5 mars 2007, en insistant sur la connaissance des droits de l'enfant et les conditions de leur mise en œuvre. Cette connaissance est l'un des garants du respect de l'intérêt de l'enfant (article 3 de la CIDE).

8

Coordonner l'accueil des mineurs isolés étrangers

Les conditions d'accueil, de formation et d'intégration des mineurs isolés étrangers sont peu coordonnées et méritent des améliorations certaines, déjà préconisées par le rapport d'un sénateur en mission auprès du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, « *Les mineurs isolés étrangers en France* », en mai 2010. Celui-ci recommandait de :

PROPOSITION

Créer au sein du Fonds national de protection de l'enfance, un fonds d'intervention destiné aux départements particulièrement confrontés à l'accueil de mineurs isolés étrangers.

Mettre en place des plateformes opérationnelles territoriales pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Harmoniser et rendre plus lisibles les pratiques en créant et diffusant des référentiels, en formant les intervenants et en coordonnant les actions entre les différents partenaires.

En outre, il serait utile de se montrer particulièrement attentif à plus long terme :

- à coordonner les dispositions de protection de l'enfance avec les dispositions relatives à l'accueil et au séjour des étrangers.
- à l'organisation d'un apprentissage de la langue française suffisamment long afin de permettre la meilleure scolarité possible.
- à l'intervention dans les décisions d'orientation de conseillers d'orientation spécifiquement formés à la connaissance de ces jeunes.

1

« L'ACCUEIL PROVISOIRE D'ENFANT » :

UN DISPOSITIF COMPLEXE, DES ACTEURS INVENTIFS

L'objectif de la protection de l'enfance consiste à maintenir l'enfant dans son milieu familial. Néanmoins, il arrive que celui-ci fasse l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur de sa famille.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance intègre au cœur du dispositif de l'Aide sociale à l'enfance[6] la notion d' « intérêt de l'enfant », en référence à la Convention internationale des droits de l'enfant qui elle-même évoque l' « intérêt supérieur de l'enfant ».

Dans tous les cas, le placement ne doit être que provisoire et le retour en famille demeurer un objectif constant. Cet « accueil provisoire » a pour finalité la protection de l'enfant, c'est-à-dire les politiques et les mesures prises à l'égard des mineurs, lorsqu'une « défaillance familiale » apparaît tout en gardant à l'esprit que « *chaque fois que c'est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel* » (article 375-2 du Code civil).

Dans tous les cas, le respect est dû aux droits de l'enfant, à sa personne, à sa parole, à la préparation de son avenir, sans négliger les liens, chaque fois particuliers, qui l'unissent à ses parents et à ses proches.

Cette exigence partagée par tous peut se trouver freinée par des obstacles matériels, des pesanteurs et des habitudes tant administratives que fonctionnelles malgré l'énergie et le professionnalisme déployés.

Le rapport 2011 approfondit la contribution française au rapport européen « Les droits des enfants dans le cadre du placement en institution » (Enquête de la Défenseure des enfants pour le réseau ENOC (*European Network of Ombudspersons for Children*), 2011). Il est donc centré sur les droits des enfants accueillis en institution, il exclut le placement dans le cadre familial, le placement pénal et l'accueil dans des établissements spécialisés pour handicapés.

6 - Le service d'aide sociale à l'enfance dépend du département. Il est chargé de la protection de l'enfance. Il est géré par le Président du conseil général. Ce service emploie une équipe pluridisciplinaire et travaille avec les autres services publics ou privé (le réseau associatif principalement)

Qui sont les enfants placés ?

Au 31 décembre 2008, 296.200 enfants bénéficiaient de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), chiffre en progression de 6 % par rapport à 2004[7] :

*147.900 enfants étaient placés hors de leur milieu familial,

*Parmi les enfants placés, 48.820 étaient placés en établissement et 67.200 en famille d'accueil[8]. 56% sont des garçons[9].

*74 % des enfants sont hébergés à la suite d'une mesure prise par un juge des enfants, 22 % à la suite d'une mesure administrative, 11 % relèvent de l'accueil provisoire et 10 % de l'accueil de jeunes majeurs[9].

Une étude rétrospective[10] portant sur les dossiers, dans deux départements, de près de 1000 jeunes sortis récemment de la protection de l'enfance, dresse un portrait des jeunes placés :

*Ces jeunes sont issus de familles nombreuses, séparées et recomposées. 43 % ont au moins un demi-frère ou sœur, 5 % seulement sont des enfants uniques.

*13 % ont un père ou une mère qui a lui-même vécu des situations difficiles dans son enfance (maltraitance ou placement). Un sur dix a un parent incarcéré. 20 % ont perdu un de leurs parents : c'est trois fois plus que dans la population générale.

*Un jeune sur cinq est né à l'étranger. Parmi ceux-ci, la moitié sont des garçons, adolescents pris en charge au titre des mineurs isolés étrangers.

La France se caractérise par un double circuit de décision. La protection administrative est placée sous la responsabilité du président du Conseil général, qui l'assure via le service de l'ASE ; la protection judiciaire est le fait d'un juge spécialisé, le juge des enfants et, parfois, du procureur de la République.

Les établissements qui accueillent des enfants et adolescents relèvent de plusieurs statuts juridiques, de cadres règlementaires et d'organisation variés : les maisons d'enfants à caractère social (MECS) accueillent les trois quarts des enfants (36.590) et sont en majorité gérées par le secteur associatif ; les foyers de l'enfance, généralement du ressort du département, accueillent 17 % des enfants (8.430) ; les pouponnières à caractère social. (Les autres types de placement : famille d'accueil, lieux de vie , villages d'enfants relèvent de l'accueil familial et sont exclus du rapport).

Les mineurs isolés étrangers (MIE) sont accueillis dans les établissements au titre de l'assistance éducative.

Les départements sont impliqués dans l'organisation, le financement et le contrôle. L'Aide sociale à l'enfance constitue le troisième poste de dépense des départements.

Une culture de l'évaluation qui vise à évaluer les « activités et la qualité des prestations » des structures est encore à installer.

7 - *Les établissements hébergeant des enfants et des adolescents en difficulté sociale,* Etudes et résultats n°743, DREES, novembre 2010

8 - *Les dépenses d'aide sociale départementale en 2009,* Etudes et résultats n°762, DREES, mai 2011

9 - *50.000 enfants en difficulté sociale hébergés en établissement,* Etudes et résultats n°778, DREES, octobre 2011

10 - Isabelle Frechon, *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger, trajectoires de prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans,* INED/CNRS, 2009

2

DES PARCOURS FRAGILISANTS, EMAILLES DE NOMBREUSES RUPTURES

Des familles ébranlées par des difficultés profondes

Le petit enfant a besoin d'établir un lien stable de qualité et sécurisant à l'autre, en premier lieu la mère, mais aussi le père ou un membre de la famille, une assistante familiale. Observer le développement de l'enfant et les liens qu'il tisse avec son entourage permet de mettre en évidence les effets néfastes qu'ont sur les jeunes enfants les insuffisances de soins et d'attention maternelles, les séparations précoces et d'alerter sur de tels risques.

Il arrive que la qualité des liens avec la mère fasse défaut et, par conséquent, que ces premières expériences marquantes soient faussées, voire nocives. Placer l'enfant vise à le soustraire et à le protéger de relations familiales gravement perturbées, des troubles du lien qui les caractérisent et mettent en danger son développement et son équilibre.

Car un enfant ne peut ni se construire sur de telles bases ni établir des liens solides et confiants gages de sécurité intérieure. Ces difficultés à instaurer un lien structurant avec l'enfant ont des racines profondes dans l'histoire de la famille ; elles résultent de souffrances anciennes et sont la source de vives souffrances actuelles.

L'aide psychique apportée à l'enfant est alors déterminante pour faire évoluer à la fois l'enfant et sa famille, dans un travail spécifique entrepris avec eux.

Des enfants chamboulés par trop de ruptures

Malgré son objectif de protection et de sécurisation de l'enfant, le placement peut cependant se dérouler comme une succession de ruptures entre les modes et les lieux d'accueil dans une noria d'aller et retours déstructurants qui crée de véritables traumatismes. Une enquête partielle[11] montre que pour une prise en charge d'une durée de un à trois ans, un tiers des jeunes a connu 2 placements et 12 % ont connu 4 placements et plus.

Un impératif : un soutien psychologique adapté pour toute la famille

Mettre à l'abri ne suffit pas si on ne donne pas à l'enfant les moyens durant cette période de placement de réaménager ses repères psychiques et d'entrer dans une vie moins douloureuse, ce qui interroge sur les conditions à réunir pour que la séparation soit thérapeutique. Les récits rétrospectifs recueillis auprès de jeunes et d'adultes qui ont été des enfants placés évoquent des parcours personnels divers qui peuvent avoir été vécus dans des registres bien différents : constructifs comme ravageurs.

Il serait très utile de mieux connaître le parcours des enfants placés. Or actuellement, il n'existe pas de données sur l'enchaînement des mesures de protection. Que sait-on de la vie administrative, judiciaire, sociale, scolaire, de ces enfants depuis la mise en œuvre des premières mesures jusqu'à la clôture de leur dossier ? De telles informations intéressent les politiques publiques en apportant des éléments de connaissance et de réflexion sur la pertinence de leurs choix et les applications concrètes des lois qui fondent leur action.

11 - Isabelle Frechon, *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger, trajectoires de prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*, INED/CNRS, 2009

3

DES DROITS RECONNUS, UN USAGE A AFFIRMER

La Convention internationale des droits de l'enfant, dans son article 3, pose le principe que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants [...] l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » et rappelle que les Etats doivent s'engager à prendre toutes les mesures nécessaires pour la mettre en œuvre. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance l'a inscrit dans le droit positif. Son article 1er met en avant ce point-clé :

« l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant. »

Par la nature même de leurs conditions de vie et des éléments qui ont conduit à cette décision, les enfants placés font l'expérience concrète de l'application de ces principes. Ils voient, ou le devraient, leur place, leur parole, leur protection, leur vie affective être évaluées en référence à leur « intérêt supérieur ».

1

Permettre à l'enfant de s'exprimer et de participer aux questions qui le concernent

Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent L'enfant capable de raisonner a le droit d'exprimer son opinion sur toutes les questions qui le concernent.

L'enfant a le droit d'exprimer ses idées : par la parole, l'écrit, le dessin, le jeu ou de toute autre manière dans le respect des autres et de leurs droits. (CIDE art. 12, 13, 15, 17, 30)

Ce n'est que lentement que la place et l'expression des usagers - enfants et familles - ont été prises en compte dans les dispositions législatives (lois du 6 juin 1984 et du 2 janvier 2002) et réglementaires, leur mise en pratique étant progressive. Ces textes, y compris la CIDE, prévoient une information de l'enfant sur sa situation, le recueil de sa parole et de son avis pour les décisions qui le concernent, parmi lesquelles son placement. Une évaluation de la situation est réalisée au préalable. La parole de l'enfant est plus ou moins expressément sollicitée et reçue par des personnes différentes - parents, juges des enfants[12],

professionnels de l'Aide sociale à l'enfance - et dans des conditions différentes. Qu'il en fasse ou non la demande, l'enfant est systématiquement entendu par le juge des enfants à condition qu'il soit considéré comme capable de discernement, cette capacité étant laissée à l'appréciation du magistrat. Il est très important, estiment tous les professionnels rencontrés, que l'enfant puisse comprendre les motifs de la décision de placement, celle-ci constituant selon eux l'un des piliers du travail éducatif engagé.

Un père de quatre enfants, Gaspard, 17 ans, Nathan, 16 ans, Gaëlle, 13 ans, et Armand, 11 ans, a alerté le Défenseur des droits sur ses difficultés à maintenir des liens avec ses enfants, dont l'aîné était confié à l'Aide sociale à l'enfance. Ses droits de visite et de correspondance avaient été suspendus par le juge des enfants du fait des angoisses manifestées par les enfants lorsqu'ils le rencontraient. Ce père estimait que ses difficultés étaient dues, d'une part à des manipulations des enfants par leur mère dont il était séparé et qui s'employait à rompre le lien « père-enfants » et, d'autre part,à la partialité des services sociaux.

Les éléments recueillis par les services du Défenseur des droits ont montré que le juge des enfants avait placé Gaspard dans un foyer à cause de problèmes de comportement qui s'étaient accentués lors de la séparation des parents. Une enquête sociale indiquait que Gaspard refusait de voir son père car il avait beaucoup souffert de son comportement. Son père, en effet, l'avait utilisé pour surveiller sa mère qu'il avait beaucoup dénigrée, voire menacée devant lui. L'adolescent aurait également été le témoin de bagarres violentes dans des bars entre son père et d'autres personnes.

Bien que suivi par un psychologue, la souffrance de l'adolescent l'empêchait encore d'être en contact avec son père. L'Aide sociale à l'enfance, tout comme le juge des enfants, avait décidé de respecter le souhait de l'adolescent, d'autant que le père persistait dans son refus de collaborer avec les services sociaux. A ce jour, ce dossier est toujours en cours d'instruction. L'intervention du Défenseur des droits visait à faire prendre conscience à ce père que l'éloignement correspondait à la protection et à l'intérêt de l'enfant.

A son entrée dans l'établissement un « livret d'accueil » est remis au jeune (loi du 2 janvier 2002), rassemblant les informations sur le fonctionnement de l'établissement : son organisation, la vie quotidienne, le règlement de fonctionnement[13], les possibilités de recours et la charte des droits et libertés de la personne accueillie.

La loi du 5 mars 2007 rend obligatoire l'élaboration d'un projet pour l'enfant dans tous les cas de placement. Axé sur l'intérêt de l'enfant et ses droits, il doit constituer une base d'accord entre les parents, les services départementaux qui l'établissent et les services chargés de mettre en œuvre le placement et contribuer à la coordination des actions entre les intervenants. L'enfant, qui tient une place centrale dans ce projet, n'en est pas cosignataire et se trouve seulement associé à son élaboration. A l'examen de différents projets, des professionnels déplorent leur banalité et leur manque de profondeur.

La loi du 2 janvier 2002 instaure un conseil de vie sociale, instance de représentation garante de la participation des usagers (obligatoire, sauf dans les établissements qui accueillent majoritairement des enfants de moins de onze ans), qui offre aux enfants une première expérience de la représentation.

L'accueil d'urgence, que les départements ont l'obligation d'assurer, s'avère « un maillon faible » ; de plus en plus fréquemment, il est utilisé comme un dépannage précaire et imparfait à une situation de crise.

12 - Art. 1182 et 1189, Code de procédure civile

13 - Le règlement de fonctionnement, élaboré pour une durée de 5 ans, indique les modalités concrètes d'exercice des droits, les conditions d'association de la famille des mineurs à la vie de l'établissement, l'organisation de l'établissement, les règles essentielles de la vie collective et les obligations liées à leur respect.

DES DROITS RECONNUS, UN USAGE A AFFIRMER

2

Vie privée, vie sociale, vie scolaire, apprendre à tenir sa place

Chaque enfant a droit à la protection de sa vie privée. L'enfant a le droit d'avoir une vie privée avec une correspondance privée, des relations amicales et des liens affectifs, etc. sans être surveillé et contrôlé de façon abusive. (CIDE art. 16)

La vie en collectivité peut mettre à mal l'intimité et l'espace personnel de l'enfant ou de l'adolescent. Posséder des objets personnels, un téléphone portable, tenir secret son journal intime, avoir des échanges téléphoniques ou sur internet, conserver la confidentialité de sa situation : la vie courante est remplie d'occasions dans lesquelles l'espace privé de l'enfant peut être restreint.

Les évènements ordinaires de la vie rendent la situation de l'enfant facilement connue par l'école, les colonies de vacances, les lieux de soins, particulièrement lorsque l'éducateur accomplit les actes usuels de la vie de l'enfant à la place des parents. Au fil du temps, des informations se trouvent beaucoup plus « partagées » qu'il n'était prévu, extension qui rend problématique la confidentialité de la situation de l'enfant et de sa famille. Or, les enfants et encore plus les adolescents se déclarent très attachés à la confidentialité et, d'expérience, ils sont loin d'être convaincus que leurs différents interlocuteurs sauront la respecter, notamment dans le domaine de la santé.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent. L'enfant a le droit de s'informer sur l'actualité. Les médias doivent permettre aux enfants de s'exprimer. (CIDE art. 12, 13, 15, 17, 30)

Chaque enfant a droit à l'éducation et aux loisirs. Les enfants ont le droit de jouer, d'avoir des loisirs, des activités sportives, culturelles et artistiques pour développer leurs talents et apprendre les valeurs liées à la vie en société. (CIDE art. 28, 29, 31)

Les enfants arrivent dans les établissements avec leurs bagages numériques. Face à l'attrait des médias, de l'image, de la possibilité désormais accessible à tous d'insérer une vidéo ou des images ou des textes sur internet, de les faire circuler de téléphone portable à téléphone portable, les jeunes sont inégalement vulnérables et ceux déjà fragilisés le sont davantage. Certes des protections légales et règlementaires d'autorégulation garantissent la vie privée, l'intimité, l'anonymat des mineurs. Sont-elles connues des familles, des professionnels en charge des enfants ? Permettent-elles de résister à l'attrait de l'exposition de soi ? Mais ces nouveaux médias apportent également de multiples ressources aux jeunes et aux professionnels pour peu qu'ils sachent s'en saisir efficacement.

Tous les enfants sont égaux en droits : filles, garçons, quelles que soient leurs origines ou celles de leurs parents. (CIDE art. 2)

80 % des établissements sont mixtes. L'évaluation des situations, les orientations, la prise en charge au quotidien, les choix éducatifs et scolaires, parfois même les projets éducatifs des établissements témoignent d'un regard différent - voire de stéréotypes - porté sur les filles, particulièrement à partir de l'adolescence.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent. L'enfant a le droit à la liberté de pensée et de religion. (CIDE art. 12, 13, 15, 17, 30)

Les établissements d'accueil de mineurs sont confrontés à ces questions de pratique de la religion.

Chaque enfant a droit à l'éducation et aux loisirs. Tous les enfants doivent pouvoir bénéficier du droit à l'éducation. Il ne peut pas y avoir de discrimination entre garçons et filles. Les enfants issus de minorités ethniques, réfugiés ou privés de liberté ainsi que les enfants handicapés doivent y avoir droit sans aucune différence. (CIDE art. 28, 29, 31)

86 % des enfants placés sont scolarisés, 67 % au sein de l'Education nationale[14]. Une attention plus soutenue mériterait d'être portée à la continuité de la scolarité des enfants et adolescents et à la possibilité qui leur est offerte d'atteindre des niveaux de qualifications professionnelles de qualité. En effet, les choix d'orientation sont majoritairement vers des études courtes. Le nombre d'adolescents qui ne sont plus scolarisés est en augmentation constante (4 %[14]) ; soit parce qu'ils se sont d'eux-mêmes mis en rupture scolaire, soit parce qu'ils ont atteint l'âge de la fin de la scolarité obligatoire sans projet d'avenir professionnel et personnel, soit parce qu'on ne parvient pas à trouver un établissement d'enseignement pouvant les recevoir.

Confié à l'Aide sociale à l'enfance, Jamel vit depuis deux ans dans un centre éducatif et souhaite intégrer en première année le lycée agricole qui prépare le bac professionnel « conduite et gestion de l'entreprise hippique ». Ce choix est l'aboutissement d'un projet professionnel bâti depuis deux ans avec l'aide de ses éducateurs, conformément à son « rêve d'être moniteur d'équitation ». Il a satisfait aux épreuves de niveau de requises et trouvé un maître d'apprentissage. Sa formation pourrait donc commencer.

Pourtant, Jamel a été contraint de suivre une autre filière professionnelle : « un bac pro conduite et gestion de l'exploitation agricole systèmes à dominante élevage », qui prépare à une activité professionnelle qualifiée dans les exploitations agricoles, dans les domaines de la production animale, mais bien loin de la formation qu'il a choisie et entamée.

Interrogé par les services du Défenseur des droits, le Conseil général a motivé sa décision d'orienter différemment Jamel par des considérations financières ; en effet, il aurait fallu prévoir un forfait journalier pour le logement et la nourriture qui étaient fournis par le maître d'apprentissage équestre. Ce qu'a demandé le Défenseur des droits. A ce jour, ce dossier est en cours de traitement par le Défenseur des droits auprès du président du Conseil général.

Chaque enfant a droit au meilleur état de santé possible. (CIDE art. 6, 24, 27)

Durant le placement, l'enfant reçoit les soins de santé qui lui sont nécessaires ; à l'établissement revient la charge d'assurer la continuité des soins. Les réponses apportées aux besoins des enfants et des adolescents, spécialement en matière de soins psychologiques et psychiques, sont étroitement liées à la difficulté d'accéder aux services adéquats. Dans l'ensemble, ils restent difficiles à mettre en œuvre même si l'établissement dispose de relais extérieurs. Toutes les associations et professionnels rencontrés s'accordent pour constater le nombre croissant de jeunes présentant des troubles du comportement, des perturbations psychologiques ou psychiatriques en arrivant dans les établissements. Les enfants placés qui souffrent de pathologies particulières ou de handicaps trouvent difficilement une place dans les structures sanitaires ou d'éducation spécialisée qui devraient les prendre en charge et, de ce fait, doivent être accueillis dans des établissements qui ne sont pas suffisamment adaptés à leurs besoins spécifiques.

Par ailleurs, la prise en charge des frais de transport des enfants accueillis en centre médico-psycho-pédagogiques (CMPP) supporte des inégalités territoriales qu'il convient de corriger, comme le met en évidence la mission Médiation avec les services publics du Défenseur des droits.

14 - *50.000 enfants en difficultés sociales hébergés en établissement*, Etudes et résultats n°778, DREES, octobre 2011

DES DROITS RECONNUS, UN USAGE A AFFIRMER

3

Savoir protéger contre toutes les formes de violences

Chaque enfant doit être protégé contre toutes les formes de violences. (CIDE art. 19, 37)

La violence sous toutes ses formes est un sujet difficile à appréhender par les établissements et leurs personnels, tant restent présentes dans l'imaginaire collectif les représentations anciennes de l'enfermement, de l'internat, de la contrainte et de l'arbitraire confortées, semble-t-il, par la faiblesse de règles générales et de contrôles externes.

Les politiques publiques, les services et les associations, les établissements, les cursus de formation ont mené un travail considérable pour promouvoir des études et recherches, rappeler les dispositions législatives[15], édicter des normes, définir de bonnes pratiques professionnelles[16] et les inscrire dans le fonctionnement interne quotidien des équipes. Tous les professionnels rencontrés (y compris dans l'univers scolaire) relèvent l'émergence d'une population d'adolescents particulièrement difficiles et déroutants auxquels ils sont confrontés. La définition, le choix, la valeur éducative de la sanction sont alors de toute première importance. Les services, les associations, les établissements font preuve d'une réelle vigilance et ont mis en place des pratiques de prévention, d'identification et d'accompagnement.

Aurélien, âgé de 16 ans, dénonçait lui-même auprès du Défenseur des droits le comportement discriminant et les violences qu'il avait subis du fait de son homosexualité, de la part des autres jeunes accueillis dans son foyer éducatif que, par conséquent, il souhaitait quitter. Aurélien se montrait très perturbé par cette situation, ajoutant que cette violence psychologique, qui s'ajoutait à la violence maternelle à l'origine de son placement, lui était insupportable.

Le service éducatif confirmait aux services du Défenseur des droits la virulence des autres jeunes, à un point tel que l'établissement avait isolé Aurélien dans une chambre individuelle. Le jeune homme était suivi régulièrement par un psychologue de l'établissement.

Les personnes présentées comme ses agresseurs avaient été déplacées dans un autre foyer ; elles y attendaient de comparaître devant le tribunal pour les faits de violence qui leur étaient reprochés. Aurélien, lui, était maintenu dans l'établissement avec un nouveau projet de formation qui le satisfaisait. L'intervention du Défenseur des droits a rappelé aux équipes la nécessité que le projet de service soit attentif aux diverses manifestations de violences.

Pour répondre aux situations de crises, quelques institutions ont tenté des expériences alliant soin éducatif et psychiatrique, reconnues par la loi de 2007.

Les « violences invisibles » résultent du fonctionnement institutionnel mais n'en ont pas moins d'impact. Le regard porté, le vocabulaire employé pour parler de l'enfant, le plus souvent de sa famille et de ses parents : « incasable », « patate chaude », « défaillance », « carences éducatives », etc. a une connotation violente pour celui qui l'entend et celui qui le reçoit ; mais il n'attire que peu d'attention tant ce vocabulaire s'est banalisé. La concentration dans le même lieu d'enfants ou d'adolescents qui rencontrent les mêmes difficultés spécifiques fait monter la pression, déstabilise le jeune et le groupe. Les déplacements répétés et peu préparés, les navettes famille-établissement, les séparations appartiennent au registre des violences. Pour les équipes, les lourdes conditions de travail en hébergement favorisent un turn over et fragilisent la cohésion.

Chaque jeune doit être protégé contre toutes les formes de violences.
(CIDE art. 19, 37)

Personne n'a le droit d'exploiter un enfant.
(CIDE art. 32, 34, 36)

Les mineurs isolés étrangers (MIE) sont l'objet d'une vulnérabilité particulière, aussi ont-ils besoin d'une protection durable et adaptée, qu'elle soit administrative ou judiciaire. Leurs motifs de venue en France, leurs origines et profils sont différents, tous marqués par la séparation d'avec leur environnement et leurs proches et par la dureté des conditions de voyage.

6000 à 8000 mineurs isolés étrangers, principalement des adolescents et quelques jeunes filles, vivent en France. Leur chiffrage exact reste imprécis. Leur accueil se fait par étapes : le premier accueil et la période d'orientation revêtent une grande importance mais ne sont pas toujours assurés dans un établissement spécialisé et leur besoin d'un soutien psychologique durable, réalisé par des professionnels formés à leur expérience particulière n'est que partiellement satisfait. Leur vif désir d'intégration, leur maturité et l'énergie qu'ils y consacrent les rendent très valorisants, relèvent les professionnels, mais la majorité (18 ans) pèse sur leur avenir comme un couperet administratif.

15 - Tant les dispositions spécifiques aux établissements sociaux et médico-sociaux en matière de prévention et de traitement de la violence que celles du régime juridique général relatives aux atteintes aux biens et aux personnes

16 - Entre autres par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité ses établissements et services sociaux et médico-sociaux, *Conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents : prévention et réponses*, 2008

DES DROITS RECONNUS, UN USAGE A AFFIRMER

4

Associer enfants et familles pour garder des liens malgré l'éloignement

Chaque enfant doit pouvoir vivre en famille. Même lorsqu'il est séparé de sa famille (parents, grands-parents, frères et sœurs, etc.) l'enfant a le droit de maintenir des relations avec elle, sauf si cela est contraire à son intérêt. (CIDE art. 7, 5, 18, 26, 9, 20, 8, 10, 21)

Le maintien des liens d'un enfant avec ses parents est un droit fondamental consacré par la CIDE repris par la loi de 2007. Dans sa recommandation de bonnes pratiques professionnelles « *L'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement* », publiée en 2010, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux estime que les pratiques professionnelles « *sont guidées par trois principes directeurs : l'intérêt de l'enfant ; le soutien à l'exercice de l'autorité parentale ; des postures professionnelles de respect et de reconnaissance des parents, y compris avec leurs limites voire leurs failles ; la prise en compte de la singularité de chaque situation.* » Beaucoup d'efforts sont faits par les professionnels pour solliciter les parents et les associer aux décisions, se félicitent les observateurs.

La façon dont les institutions mettent en place les mesures de maintien des relations précisées ou non par le juge des enfants influence la compréhension et l'acceptation qu'en ont les parents et les enfants. Des obstacles matériels s'interposent dans ce maintien. La rupture de liens avec « des personnes qui comptent[17] », avec les frères et sœurs (bien que le principe de non-séparation des fratries ait été renforcé par la loi de 2007), avec les grands-parents, parfois avec l'assistante familiale, est mal supportée par les enfants. La loi du 5 mars 2007 a intégré la possibilité pour un tiers de maintenir des relations avec l'enfant (art. 371 du Code civil), mais l'enfant ne peut en faire la demande lui-même.

17 - Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), Cinquième rapport annuel remis au Parlement et au Gouvernement, avril 2010

Afin de favoriser ces droits de visite et d'hébergement, des départements ou des établissements offrent la possibilité d'héberger les parents avec leurs enfants le temps des visites, des week-ends, dans des maisons de parents. Le juge des enfants peut ordonner que, pour protéger l'enfant, le droit de visite entre parent et enfant s'exerce en présence d'un tiers. Ces « visites médiatisées » répondent à des situations lourdes (violences, maladie psychique…) elles se font sous le regard d'un professionnel qualifié présent durant toute la rencontre pour veiller à la sécurité de l'enfant, le rassurer s'il y a lieu, favoriser les échanges avec le parent.

La mère de Lila, 9 ans, contestait le placement de sa fille et déclarait que celle-ci avait été victime d'attouchements sexuels de la part d'un autre enfant au sein de la Maison de l'Enfance ou Lila était placée. Elle se plaignait également de la présence constante d'éducateurs lors des rencontres et des appels téléphoniques avec son enfant.

Les échanges entre les services du Défenseur des droits, les services de l'Aide sociale à l'enfance et de la Maison de l'Enfance accueillant Lila, confirmaient que la mère avait déposé une plainte pénale et qu'une enquête était en cours. Les services de l'Aide sociale à l'enfance indiquaient également que divers incidents avaient entrainé une rupture de confiance des services envers la mère. En effet, celle-ci, qui bénéficiait auparavant de droits de visite et d'hébergement à son domicile, n'avait pas respecté les conditions fixées d'un commun accord. Ses droits avaient alors été modifiés par le juge, qui avait décidé que les visites et les appels se dérouleraient en présence d'un tiers pour éviter toute pression de la mère sur l'enfant.

L'Aide sociale à l'enfance indiquait également que Lila rencontrait ses deux frères majeurs dans de très bonnes conditions à l'occasion de droits de visite et d'hébergement réguliers que le juge avait renouvelés. L'intervention du Défenseur des droits a permis de connaître tous les éléments de la situation et a rappelé à cette mère les raisons qui avaient conduit le juge à encadrer les relations avec sa fille.

La compréhension de l'autorité parentale et de ses applications au quotidien de l'enfant reste un point sensible, concrétisé dans « les actes usuels » inhérents à la vie de l'enfant (choix de vêtements, séjour de vacances, relations avec l'école…) exercés par la structure d'accueil. Les parents, ayant tendance à se sentir dépossédés de leur enfant, disent être blessés par des décisions prises par les professionnels dans la vie quotidienne de leur enfant, dont ils ne sont pas ou que tardivement informés. Les incompréhensions et crispations sont nombreuses. Cette question épineuse a donné lieu à des groupes de travail locaux et à des guides et documents réalisés par les départements, les pouvoirs publics, des associations.

Dans le but de « renouveler » les relations avec les familles, la loi du 5 mars 2007 a explicitement prévu un accompagnement de la famille pendant le placement de l'enfant, car le « soutien à la fonction parentale » a des effets positifs sur l'enfant. Remobiliser les parents, insister sur les potentiels qui sont les leurs, sur les compétences disponibles dans des familles jusqu'alors considérées comme défaillantes et inaptes à remplir convenablement leurs fonctions de protection et d'éducation ouvre à un renversement de perspective et oblige à les accompagner et à user avec elles d'un vocabulaire accessible pour qu'elles comprennent bien les enjeux. Afin que les familles se sentent plus à l'aise, des équipes ont parié sur le « faire avec » en partageant avec elles une activité commune, la préparation d'un repas par exemple, ou d'un moment festif qui facilite les contacts et les échanges.

Les méthodes et outils de travail favorisant les échanges solides entre familles et professionnels sont, pour l'instant, disparates, peu définis et rarement évalués. Des comportements de parents sont également source de malentendus, le vocabulaire employé par les professionnels, leurs exigences n'étant pas toujours véritablement compris par les familles.

Accorder aux professionnels un temps régulier pour se confronter, pour disposer d'un temps de pensée (bien différent des analyses de la pratique) offre un apport indispensable pour la vitalité du travail ; dès lors, « *en travaillant avec la famille dans sa globalité, les droits de l'enfant ne s'opposent plus à ceux des parents mais peuvent cohabiter.*[18] »

18 - *Séparer ou pas les enfants de leurs parents*, débat entre Catherine Sellenet et Xavier Pidoux, Union sociale, juin-juillet 2011

DES DROITS RECONNUS, UN USAGE A AFFIRMER

5

Anticiper la fin du placement

Le moment crucial que revêt la sortie de la protection de l'enfance ne doit évidemment pas se résumer à une porte que l'on claque un jour précis. Elle implique une préparation progressive, pensée sur mesure pour le jeune, un appui et un suivi collectifs. Quelle inscription dans l'avenir a-t-on proposé à ces enfants et adolescents depuis le début de leur placement ? Quelle logique d'insertion sociale et professionnelle ? Leur passé institutionnel est-il un tremplin ou un frein ? Quels sont les atouts qui ont joué en leur faveur, les démarches et qualités personnelles dont ils ont fait preuve, les types d'appui qu'ils ont trouvés et dont ils ont tiré parti ? Il manque à beaucoup un sentiment de stabilité rassurant sur lequel s'appuyer pour s'inscrire dans un projet, dans un engagement long (par exemple un cursus d'études ou professionnel), pour prendre leur indépendance.

Le Projet ELAP, (Etude Longitudinale sur l'Autonomisation des jeunes après un Placement), conduit par Isabelle Frechon (INED/CNRS), vise à faire, durant cinq ans, un état des lieux des jeunes entre 17 et 21 ans avant leur sortie de la protection de l'enfance afin de connaître leurs parcours, leurs trajectoires, les propositions d'autonomisation qui leur ont été faites et l'ensemble des éléments en jeu.

La mère d'Henri, 16 ans, placé en foyer, s'inquiétait auprès du Défenseur des droits des mises en danger de son fils qui fuguait régulièrement pour aller voir son père. Le juge des enfants décida alors de lever le placement et de remettre Julien à son père avec une mesure d'action éducative en milieu ouvert.

Afin de remédier à ce retour peu préparé, les services du Défenseur des droits ont vivement encouragé sa mère à collaborer avec le service d'action éducative. Celle-ci s'est à nouveau mobilisée en constatant que depuis son retour au domicile paternel, son fils était déscolarisé.

Le jour de leurs 18 ans, 32 % des adolescents « lassés du foyer », reviennent s'installer dans leur famille, rêvant de retrouvailles et de vie familiale paisible. Ce retour débouche souvent sur une déception, les difficultés qui ont mené au placement ne sont pas effacées ; après quelques semaines ou quelques mois, le jeune s'en va : pour aller où et dans quelles conditions ? Il se trouve alors sans filet de sécurité, sans protection.

A partir de l'âge de 16 ans, l'anniversaire est devenu « un couperet », le signal d'alarme pour la fin d'une mesure et du démarrage d'une période d'incertitude. 16 ans signe la fin de la scolarité obligatoire, 18 ans celle de la majorité et de la prise en charge par l'ASE, sauf si celle-ci est renouvelée, année par année, sous certaines conditions jusqu'à 21 ans pour les jeunes qui bénéficient d'une disposition spécifique : le Contrat Jeune Majeur[19].

Mais ce soutien laisse de côté les jeunes qui n'ont pas de projet personnel, pas de point de chute et de ce fait sont les plus vulnérables. Inscrite dans les projets d'établissement et parfois dans le projet pour l'enfant, la formation à l'autonomie et à la responsabilisation des presque majeurs reste trop inégale aussi bien auprès des jeunes que des professionnels.

19 - La mesure de protection judiciaire aux jeunes majeurs est mise en œuvre en application du décret n°75-96 du 18 février 1975

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Paris, le 19 décembre 2012

Décision du Défenseur des droits n° MDE/ 2012-179

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1er septembre 2005;

Vu le Code de l'action sociale et des Familles ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, réformant la protection de l'enfance ;

Le Défenseur des droits constate des situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à être pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant.

Conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maitrise des flux migratoires, le Défenseur des droits considère que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur ces considérations et entend rappeler qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur, un mineur vulnérable, un mineur vulnérable qui, accessoirement, se trouve être de nationalité étrangère.

1

Le Défenseur des droits formule quinze recommandations ci-après détaillées, portant respectivement sur le premier accueil des mineurs isolés étrangers, leur accès au dispositif de protection de l'enfance, les spécificités attachées au contenu de leur prise en charge et les modalités de leur accompagnement au moment de leur majorité, adressées à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice et à M. le président de l'Assemblée des Départements de France.

Le Défenseur des droits



Dominique Baudis

2

RECOMMANDATION n° MDE / 2012-179

I. Contexte et cadre légal

Le Défenseur des droits est, depuis plusieurs mois, particulièrement saisi de situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire, qui ne parviennent pas à être convenablement pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant. Il relève que, dans la plupart de ces situations, ces jeunes voient leur identité, leur âge, leur histoire et leur parcours remis en cause, voire déniés par leurs interlocuteurs.

Dans d'autres nombreuses situations dont le Défenseur des droits a eu à connaitre, les mineurs isolés étrangers bénéficiaient d'une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance. Toutefois, cette intervention se limitait parfois à un accueil de type hôtelier, sans accompagnement éducatif, sans recherche ou possibilité de scolarisation ou de formation professionnelle, sans démarche constructive sur le long terme, visant à élaborer avec eux un projet de vie, à leur assurer un avenir et une possibilité d'intégration dans la société dans laquelle ils vivent.

Le Défenseur des droits est conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maitrise des flux migratoires.

Cependant, au regard des missions qui lui ont été confiées par la loi organique du 29 mars 2011 et par le comité des droits de l'enfant de l'ONU, le Défenseur des droits considère que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur toute autre considération.

A cet égard il entend à titre liminaire rappeler qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur en danger, d'autant plus qu'il est isolé dans un pays dont il n'a pas la nationalité et qui lui est étranger.

■

1. La Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 Août 1990, stipule en son article 1 que « *Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable* », et en son article 2 que « 1. *Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.* »

3

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N°6[1] du 1er septembre 2005, que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ». Les obligations juridiques qui en découlent, comprennent tant des obligations de faire, que des obligations de ne pas faire. L'Etat a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

- **Le Défenseur des droits rappelle que l'État français est lié par les obligations découlant de la Convention internationale des droits de l'enfant à l'égard des mineurs isolés étrangers comme il l'est à l'égard de tout enfant présent sur son territoire**.

2. En outre, le Comité des droits de l'enfant sollicite que des mesures soient prises pour « remédier à tout préjugé défavorable à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. Les mesures policières et autres en rapport avec l'ordre public visant les enfants non accompagnés ou séparés ne sont permises que si elles sont prescrites par la loi, reposent sur une évaluation individuelle plutôt que collective, respectent le principe de proportionnalité et constituent l'option la moins intrusive. Afin de ne pas violer l'interdiction de toute discrimination, pareilles mesures ne sauraient donc en aucun cas être appliquées à un groupe ou à titre collectif. »[2]

   - **Le Défenseur des droits rappelle que les mineurs isolés étrangers doivent être considérés comme des enfants, bénéficiant à ce titre de la protection prévue par les dispositions nationales et internationales applicables à cette population particulièrement vulnérable, avant d'être appréhendés comme étant de nationalité étrangère**.

3. L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant précise que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.* » Cet article doit par ailleurs être considéré comme directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'Etat[3] puis de la Cour de cassation[4].

   En droit interne, l'article L. 112-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose 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 ».

---

[1] Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1er septembre 2005
[2] Ibid.
[3] CE, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364
[4] C.Cass, Civ, 18 mai 2005 pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613

- **Le Défenseur des droits rappelle que ce principe est applicable aux mineurs isolés étrangers comme à tout enfant présent sur le territoire national, et doit prévaloir à tous les stades de sa prise en charge et servir de support à toute décision le concernant.**

4. En ce qui concerne l'obligation de protection, à la charge de l'Etat, des mineurs étrangers isolés, l'article 3-2 de la Convention internationale des droits de l'enfant stipule que « *Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.* ».

   Par ailleurs, aux termes de l'article 20, « *1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État. (…) 3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la "Kafala" de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.* »

   En droit interne, l'article 375 du code civil dispose que « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public.* »

   De plus, aux termes de l'article L112-3 du code de l'action sociale et des familles, « *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* ».

- **Le Défenseur des droits rappelle, à cet égard, qu'un mineur seul et étranger, arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir, doit être considéré comme un enfant en danger.** Confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger leur santé, leur sécurité, et leur moralité ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, les mineurs isolés étrangers relèvent du dispositif de protection de l'enfance et doivent pouvoir bénéficier de mesures d'assistance éducative.

■

II. Recommandations

Dans ce contexte juridique, particulièrement préoccupé par la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, le Défenseur des droits souhaite formuler une série de recommandations à caractère général.[5]

A. Au titre du premier accueil.

Le Défenseur a relevé que dans plusieurs départements, les mineurs isolés étrangers faisaient l'objet, avant toute évaluation socio-éducative de présentation devant les services de police en particulier devant les services de la police de l'air et des frontières. L'accent est alors mis sur la nationalité étrangère de la personne avant même que ne soit prise en considération sa vulnérabilité du fait de sa minorité et son éventuel besoin de protection. En outre, un entretien avec les forces de police peut se révéler particulièrement déstabilisant pour des jeunes gens ayant vécu des traumatismes dans leur pays d'origine, traumatismes parfois commis par les forces de sécurité.

➢ ***Recommandation n° 1***

Le Défenseur des droits recommande qu'une évaluation complète de la situation les mineurs étrangers isolés par les services socio-éducatifs puisse intervenir avant toute convocation, audition ou présentation systématique à la police de l'air et des frontières, en vue de vérification de leur identité et leur minorité, la pratique contraire laissant préjuger d'une fraude et faisant peser sur ces jeunes une suspicion préjudiciable à leurs démarches futures.

B. Au titre de l'accès au dispositif de protection de l'enfance

L'obligation de protection qui incombe à l'Etat à l'égard des mineurs étrangers isolés repose sur deux critères : la minorité et l'existence d'un danger.

5. Concernant la minorité, de nombreux mineurs isolés étrangers se voient déclarés majeur, alors même qu'ils sont en possession de documents d'état civil attestant de leur minorité. Cette décision est lourde de conséquence, dans la mesure où elle est notamment de nature à les exclure du champ de la protection de l'enfance.

L'article 47 du code civil dispose que « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même*

[5] Ces réflexions s'inscrivent dans la continuité des travaux présentés en 2008 par Dominique Versini, alors Défenseure des enfants, intitulés « Les 25 recommandations de la Défenseure des enfants pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de prise en charge des mineurs isolés étrangers ».

établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité. ».

Ainsi, l'article 47 du code civil instaure donc une présomption de régularité formelle de l'acte d'état civil établi à l'étranger dans les formes usitées dans ce pays.

Par ailleurs, l'article 22-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administration, stipule que « *lorsque, en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre procède ou fait procéder, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet. Dans le délai prévu aux articles 21 et 22, l'autorité administrative informe par tous moyens l'intéressé de l'engagement de ces vérifications. En cas de litige, le juge forme sa conviction au vu des éléments fournis tant par l'autorité administrative que par l'intéressé.* »

A cet égard, dès le 12 juillet 2000, le Tribunal de grande instance de Créteil,, réaffirmait qu'il appartient à la partie qui conteste la validité des actes produits de combattre la présomption de sincérité qui s'y attache.

Depuis, la Cour d'appel de Metz a eu l'occasion de préciser, dans un arrêt du 26 septembre 2005, «*que cette possibilité de contredire la présomption d'authenticité qui s'attache aux actes de l'état civil s'opère à travers la mise en œuvre d'une procédure de vérification grâce à la saisine du procureur de la République de Nantes avec les garanties qu'implique cette procédure.* »[6]

- ***Recommandation n°2***

Au vu de ces éléments, Le Défenseur des droits recommande que l'appréciation de l'authenticité des documents d'état-civil dont peut être détenteur un mineur isolé soit établie conformément aux prescriptions fixées par l'article 47 du Code civil et que celui-ci bénéficie pleinement des garanties procédurales s'attachant à la contestation de cette authenticité.

6. Par ailleurs, la Cour d'appel de Paris affirmait, dans un arrêt du 13 novembre 2001, que la production d'une expertise médicale n'est pas suffisante pour contredire valablement un acte de naissance établissant la minorité d'un jeune étranger.

   Cette position a notamment été reprise par la Cour d'appel de Lyon, dans un arrêt du 18 novembre 2002, qui confirmait qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par des expertises osseuses.

   La Cour d'appel de Metz a précisé à cet égard « *que la mise en œuvre d'une expertise portant sur l'estimation de l'âge sollicitée par le juge des enfants ne peut être mise sur le*

[6] Cour d'Appel de Metz, arrêt du 26 septembre 2005, n°05/00115,

même plan que la procédure de vérification de l'authenticité d'acte d'état civil étranger, puisqu'elle ne permet d'obtenir qu'une estimation scientifique de l'âge osseux ou physiologique forcément approximative en raison du caractère imparfait et peu fiable des techniques de détermination d'âge. »[7]

Il est reconnu que la détermination de l'âge par examen osseux est une expertise très contestée quant à sa fiabilité, dans la mesure où elle comporte une marge d'erreur importante. En effet, cette technique d'expertise examen a été établie au début du 20ème siècle à partir des caractéristiques morphologiques d'une population nord-américaine aux fins de traitement médical.

En 2004, le Comité des droits de l'enfant auprès du Haut-commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies avait invité la France à recourir à d'autres méthodes de détermination d'âge pour les mineurs étrangers.

Par ailleurs, l'avis n° 88 du 23 juin 2005 du Comité consultatif national d'éthique sur les méthodes de détermination de l'âge conclut à *«l'inadaptation des techniques médicales utilisées actuellement aux fins de fixation d'un âge chronologique »* à des fins juridiques et souligne l'importance de les associer à d'autres techniques d'estimation tel que l'examen clinique du niveau pubertaire en milieu spécialisé. Cet avis a été conforté par le rapport du 16 janvier 2007 de l'Académie Nationale de Médecine, lequel « *confirme que la lecture de l'âge osseux par la méthode de Greulich et Pyle universellement utilisée (…) ne permet pas de distinction nette entre 16 et 18 ans ».* L'Académie recommande en outre la double lecture des âges osseux par un spécialiste de radio ou endocrino-pédiatre.

A ce titre le Défenseur salue l'initiative du Bureau Européen d'appui en matière d'asile (EASO)[8] d'avoir institué un groupe de travail sur la question des examens d'âge chronologique qui devrait prochainement rendre ses recommandations de bonnes pratiques quant à l'évaluation de l'âge des jeunes étrangers.

- ***Recommandation n° 3***

Le Défenseur des droits recommande que les tests d'âge osseux, compte-tenu de leur fiabilité déficiente eu égard à d'importantes marges d'erreur, ne puissent à eux seuls servir de fondement à la détermination de l'âge du mineur isolé étranger. Les résultats de tels examens ne doivent constituer qu'un élément d'appréciation parmi d'autres à la disposition du juge des enfants. A défaut, le Défenseur des droits recommande qu'une disposition légale soit adoptée, prévoyant que le doute doit systématiquement profiter au jeune et emporter la présomption de sa minorité.

[7] Cour d'appel de Metz, arrêt n°05/00115, du 26 septembre 2005

[8] Le Règlement (UE) no439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 instaure le Bureau européen d'appui en matière d'asile, dont la fonction est de renforcer la coopération pratique des pays de l'Union européenne (UE) en matière d'asile, de soutenir les pays de l'UE dont les régimes d'asile sont soumis à des pressions particulières et d'améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun.

7. En outre, l'évaluation d'un mineur étranger isolé, préalable à son entrée dans le dispositif de protection de l'enfance, ne saurait, se résumer à présumer de sa majorité ou minorité, mais doit permettre de déterminer ses besoins en matière de protection, ainsi que l'urgence de sa prise en charge.

   Elle doit conduire à déterminer le degré d'isolement du jeune étranger, ainsi que les éléments spécifiques de vulnérabilité qui appellent à une protection particulière (d'ordre sanitaire, psychosocial, matériel ou autre, y compris ceux en rapport avec la violence domestique, la traite ou un traumatisme).

   ➢ ***Recommandation n° 4***

   Dans cet objectif, le Défenseur des droits recommande que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et soit mené de manière bienveillante, par des professionnels qualifiés, assistants de service social ou éducateur spécialisés ayant reçu une formation complémentaire à la problématique des mineurs isolés étrangers et maîtrisant les techniques d'entretien adaptées à l'âge, au sexe de l'enfant, en présence, dès que cela s'avère nécessaire, d'un interprète.

   En cas de contestation des conclusions de l'évaluation préalable, que celle-ci porte sur l'âge présumé de l'intéressé ou sur la réalité de sa situation au regard de l'isolement et/ou du danger, seule une décision juridictionnelle devenue définitive pourra lever.

   Dans l'intervalle, le jeune se voit opposer un refus de prise en charge, même si, dès lors que le doute subsiste, il convient que soit prévue une véritable « mise à l'abri »[9], afin d'éviter de l'exposer à t out risque supplémentaire.

   Dans ce contexte, il est d'autant plus important que la saisine du juge des enfants, le cas échéant par le mineur lui-même, sur le fondement de l'article 375 du code civil, donne lieu à une audience dans les délais les plus proches.

   A cet égard, la Cour d'appel de Poitiers précisait, dans un arrêt du 7 novembre 2002, qu'un mineur isolé étranger « *est à raison de la défaillance supposée de l'autorité parentale et en toute hypothèse de son isolement, la proie potentielle de réseaux divers, de sorte qu'il convient de le protéger [et] de le mettre à l'abri* » et qu'il « *est en réel danger, que sa sécurité comme sa moralité sont du fait même de son absence de famille ou de représentant légal gravement compromises.* »[10]

   Ainsi, un mineur isolé étranger, présent sur le territoire sans représentant légal et sans proche pour l'accueillir, est confronté à des difficultés risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, et sa moralité ou de compromettre gravement son éducation ou son développement physique, affectif, intellectuel et social. Il relève dès lors du dispositif de protection de l'enfance et doit pouvoir bénéficier d'une mesure d'assistance éducative dont la décision relève de la compétence du juge des enfants.

[9] Cf. Recommandation n°8.
[10] Cour d'appel de Poitiers, arrêt n°02/184, du 7 novembre 2002

➢ ***Recommandation n°5***

Dès lors, **le Défenseur des droits recommande qu'en cas de contestation sur la minorité ou sur la situation d'isolement du mineur isolé étranger, une audience ait lieu en urgence devant le juge des enfants saisi en vertu de l'article 375 du Code Civil, afin que ce dernier statue rapidement sur son besoin de protection et ordonne les mesures nécessaires qui en découlent**.

8. Par ailleurs, de nombreux mineurs isolés étrangers attendent plusieurs mois, maintenus dans une mise à l'abri précaire et minimaliste, avant de pouvoir bénéficier d'un accueil et d'un accompagnement éducatif. Or, cette précarité dans laquelle ils vivent, en attendant la mise en œuvre de ces mesures, peut affecter leur développement psychologique, alors même qu'ils sont souvent en pleine construction psychique et identitaire. L'instabilité dans laquelle ils se trouvent ne fait qu'accroitre cette situation et leur sentiment d'abandon.

   L'absence d'intervention conduite par l'Aide sociale à l'enfance ne permet pas d'accompagner ces jeunes dans des démarches d'insertion. Ils ne peuvent débuter une formation, bénéficier d'un suivi éducatif ou d'une orientation en structure pérenne, ce qui les fragilise, entraînant des mois d'errance institutionnelle, et une perte de temps préjudiciable pour leur avenir. En effet, de leur intégration scolaire et sociale en France dépendra leur possible régularisation administrative au regard du droit au séjour.

➢ ***Recommandation n° 6***

Le Défenseur des droits recommande une prise en charge éducative adaptée des mineurs isolés étrangers dès l'évaluation de leur situation par le service compétent, afin d'assurer leur sécurité et leur bien-être physique et psychologique dans un milieu propice à leur développement.

9. Par ailleurs, certains mineurs isolés étrangers, au vu de leur passé et de leur parcours, doivent être considérés comme particulièrement vulnérables et nécessitent une prise en charge rapide et adaptée.

   La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005, entrée en vigueur en France, le 1er mai 2008, prévoit la mise en place par les Etats parties, des dispositifs nécessaires et adaptés à la mise à l'abri et la protection des personnes victimes de traite. En particulier, l'article 28 de la Convention prévoie que « *3 - Tout enfant bénéficie de mesures de protection spéciales prenant en compte son intérêt supérieur.* ». De telles mesures devraient être particulièrement adaptées à la problématique de ces jeunes lors du premier accueil dans le dispositif de protection de l'enfance.

Par ailleurs, l'article 22 de la Convention de internationale des droits de l'enfant prévoit que « *Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties* ».

- ***Recommandation n° 7***

Le Défenseur des droits recommande qu'une attention particulière soit portée et un accueil spécialisé soit organisé afin d'assurer à ces jeunes toutes les garanties de sécurité, un accompagnement adéquat et des explications nécessaires quant aux démarches à entreprendre pour faire valoir leurs droits à une protection spécifique (statut de réfugié, protection subsidiaire …).

Par ailleurs le Défenseur des droits a pu constater les disparités importantes qui existent entre les départements. Certains sont extrêmement sollicités par la prise en charge des mineurs isolés quand d'autres pourtant frontaliers ne le sont pas du tout. Conscient du poids tant en termes financiers qu'en termes de mobilisation de personnels socio-éducatifs et de places en structure d'accueil, le Défenseur en appelle à la solidarité entre Départements. Il est important de souligner que la mise en œuvre de ce principe de solidarité permettrait d'éviter d'embouteiller les dispositifs ASE pouvant parfois être préjudiciable à la protection des mineurs « de droits commun ».

A ce titre pourraient être apportés aux départements très investis dans la prise en charge de ces jeunes, des aides financières de l'Etat et/ou des aides logistiques. En outre la création de structures d'évaluation et de mise à l'abri en amont de la prise en charge au titre de la protection de l'enfance pourrait être confiée à des plateformes territoriales comme l'avait évoqué Madame la Sénatrice Isabelle Debré, dans son rapport sur la question, en 2010. Ces plates-formes pourraient alors travailler aux orientations des jeunes dans des structures adéquates en tenant compte d'un équilibrage entre départements sollicités.

- ***Recommandation n° 8***

Le Défenseur des droits recommande de donner suite aux propositions issues du rapport « Mineurs isolés étrangers en France[11] », établi en mai 2010 par Mme Isabelle Debré, sénatrice, préconisant en particulier, d'une part, la mise en place de plateformes territoriales pour coordonner les actions de mises à l'abri, d'évaluation et d'orientation et, d'autre part, la création au sein du fonds national de protection de

[11] http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/rapport_mineur_20100510.pdf

l'enfance, d'un fonds d'intervention destiné aux départements particulièrement confrontés à l'accueil des mineurs isolés étrangers.

C. **Au titre du contenu de la prise en charge**

10. Il convient de rappeler sur ce point, au préalable, que, au sens de la Convention internationale des droits de l'enfant « *un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable.* »

    Par ailleurs, aux termes de l'article 2 de cette même convention, « *Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.* »

    Or à de nombreuses reprises, le Défenseur a constaté que les jeunes étrangers approchant de la majorité, âgés de 17 ans, se voyaient opposer un refus de prise en charge au motif que le temps éventuellement passé dans le dispositif de protection de l'enfance ne leur permettrait pas d'élaborer un projet de vie suffisamment solide pour pouvoir prétendre par la suite à un contrat jeune majeur ou à une régularisation de leur statut au regard du droit au séjour.

➢ ***Recommandation n° 9***

Le Défenseur des droits recommande que tous les mineurs isolés étrangers puissent bénéficier du dispositif prévu en matière de protection de l'enfance, et ce tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge de la majorité, leur origine et l'approche de leur majorité ne devant pas conduire à exclure de ce dispositif puisqu'ils demeurent en situation de danger.

11. L'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant impose à l'Etat d'accorder une protection spéciale à tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial. Ces stipulations prévoient que « cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la "Kafala" de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié »

En droit interne, l'article 375- 3 du code civil précise que « *Si la protection de l'enfant l'exige, le juge des enfants peut décider de le confier :*

1° A l'autre parent ;

2° A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance ;

3° A un service départemental de l'aide sociale à l'enfance ;

4° A un service ou à un établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ou suivant toute autre modalité de prise en charge ;

5° A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé. »

Par ailleurs, l'article 375-7 du code civil souligne que «*le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci* ».

Ainsi, l'application combinée de ces articles justifie que, dans l'hypothèse où le maintien du mineur isolé dans le département où il a été « découvert » présente un danger avéré, ce dernier puisse être confié à un service d'aide sociale à l'enfance d'un autre département[12].

- ***Recommandation n° 10***

Ainsi, le Défenseur des droits recommande que le lieu de placement d'un mineur étranger isolé soit déterminé en tenant pleinement compte de son intérêt supérieur, y compris pour déterminer le département dans lequel devra advenir sa prise en charge. La détermination de cet intérêt supérieur nécessite une bonne connaissance de la personnalité du mineur, et notamment de son âge, son origine, sa nationalité, son parcours d'exil, l'existence de liens familiaux dans d'autres pays, ainsi que son projet de vie, afin de déterminer ses besoins en terme de protection et d'accompagnement.

Il convient de rappeler qu'une prise en charge éducative effective ne saurait se limiter à un hébergement. En effet, les mineurs isolés étrangers ont besoin, et ont droit, comme tout autre enfant confié aux services de l'aide sociale à l'enfance, de bénéficier d'un réel accompagnement éducatif. Ce travail éducatif est rendu d'autant plus nécessaire par leur parcours de vie singulier

A cet égard, le Défenseur a pu constater l'existence de dispositifs d'accueil adaptés dont l'intérêt semble manifeste. Même s'il ne préconise pas une prise en charge spécifique pour ces jeunes, leur histoire particulière nécessite souvent des accueils à court ou moyen terme permettant d'élaborer des projets ajustés à leurs profils et d'anticiper sur les échéances particulièrement importantes pour leur avenir (proximité de la majorité, régularisation administrative, contrat jeune majeur, formation professionnelle ...).

[12] C.A d'Amiens, Chambre spéciale des mineurs, Walid KHAINES – 18/10/2012

➢ ***Recommandation n° 11***

Le Défenseur des droits recommande que, quel que soit le type de prise en charge retenu pour un mineur isolé étranger, une supervision, une évaluation et un accompagnement soient assurés régulièrement par des personnels socio-éducatifs qualifiés afin de veiller à la santé physique et psychosociale de l'enfant, à sa protection contre la violence domestique ou l'exploitation et à son accès à des moyens et possibilités d'éducation et de formation.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adressé aux Etat membres en 2007, une recommandation sur les « projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés ». Le Conseil de l'Europe recommande aux Etats membres de prendre des mesures pour mettre en œuvre dans leurs politiques, législations et pratiques, les principes énoncés dans la recommandation, c'est-à-dire l'élaboration en faveur de ces enfants d'un véritable projet de vie, « *outils de politique intégrée mis à la disposition des Etats membres pour répondre d'une part aux besoins des mineurs et d'autre part aux difficultés de tous ordres engendrées par la migration de ces enfants.* »

➢ ***Recommandation n° 12***

Le Défenseur des droits recommande la mise en œuvre de ces dispositions et l'élaboration de *projets de vie*, en concertation avec le mineur et ses référents socio-éducatifs, afin de clarifier et consolider les perspectives d'avenir du mineur en veillant à ce que son intérêt supérieur soit respecté, que ses droits soient défendus et qu'il soit accompagné afin de développer les aptitudes nécessaires à son intégration sur le territoire national.

12. L'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant dispose sur ce dernier point que «*Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation et, en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :*

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ;

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ;

c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés ;

d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles ;

e) Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire ».

Le droit d'accéder à l'éducation et de jouir d'une éducation appropriée constitue un droit essentiel afin de favoriser l'intégration des mineurs isolés étrangers dans la société française.

➢ ***Recommandation n° 13***

Le Défenseur des droits recommande à cet égard que des mesures soient prises afin d'assurer un accès effectif à une scolarité ou à une formation professionnelle, y compris après 16 ans, à tout mineur isolé étranger. Ces mineurs doivent en outre être accompagnés, dans leur recherche de scolarisation ou de formation, par les services auxquels ils sont confiés. Des facilités devraient également leur être accordées afin d'obtenir une autorisation de travail leur permettant d'effectuer des stages professionnalisant, voire d'intégrer un apprentissage garant d'une intégration réelle dans la société française.

D. **Au titre de l'accompagnement vers la majorité**

13. L'accompagnement éducatif des mineurs isolés étrangers doit leur permettre d'acquérir l'autonomie nécessaire pour, une fois majeurs, leur permettre de devenir un membre actif de la société, qu'ils restent dans le pays d'accueil ou qu'ils retournent dans leur pays d'origine.

Le Défenseur des droits a pu constater les difficultés rencontrés par les mineurs isolés en vue de pouvoir bénéficier d'un contrat jeune majeur, une fois atteint l'âge de 18 ans.

Ce dispositif, qui s'adresse aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants, a pour objectif de les accompagner dans l'élaboration d'un projet d'insertion sociale et professionnelle.

Les mineurs isolés étrangers qui en font la demande et se montrent motivés pour poursuivre une formation professionnelle, correspondent au public visé par ce dispositif, notamment en raison de leur isolement et de leur vulnérabilité

➢ ***Recommandation n° 14***

Afin d'assurer le respect des dispositions de l'article 2 de la Convention internationale des droits de l'enfant et de permettre aux mineurs isolés étrangers une meilleur insertion dans la société, le Défenseur des droits recommande que les mineurs isolés étrangers qui en font la demande, puissent bénéficier d'un contrat jeune majeur, au même titre que tout jeune pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

15

Il est indispensable que ces jeunes puissent inscrire leurs perspectives dans la durée. Sur ce point, doivent être pris en compte les obstacles en matière d'accès au séjour. A cet égard, le Défenseur des droits a noté les *avancées* apportées par la circulaire du 28 novembre 2012, par laquelle les préfets sont notamment invités à examiner avec bienveillance les demandes de titres de séjour portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire », sur la base de l'article L 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce texte leur rappelle également la possibilité de délivrer, en application de leur pouvoir discrétionnaire, une carte de séjour portant la mention « étudiant », lorsque le mineur isolé étranger poursuit des études universitaires et les invite à ne pas opposer systématiquement la nature des liens avec le pays d'origine, si ces liens sont inexistants, ténus ou profondément dégradés.

➢ ***Recommandation n° 15***

Lorsque ce travail est mené à bien au prix d'un investissement humain et financier important des conseils généraux, que ces jeunes se sont inscrits dans un réel parcours d'intégration et qu'ils souhaitent rester sur le territoire national une fois sa majorité acquise, le Défenseur des droits recommande que leurs demandes de titre de séjour soient examinées avec bienveillance.

➢ **TRANSMISSIONS**

Conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision :

- à Madame la Garde des Sceaux qui dispose d'un délai de **deux mois** pour faire connaître les suites qu'elle entend donner à cette recommandation ;

- à l'Association des départements de France, qui dispose d'un délai de **trois mois** pour consulter ses adhérents puis nous faire connaître les suites que ceux-ci entendent donner à cette recommandation .

16

ANNEXE

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

- ***Recommandation n° 1***

Le Défenseur des droits recommande qu'une évaluation complète de la situation les mineurs étrangers isolés par les services socio-éducatifs puisse intervenir avant toute convocation, audition ou présentation systématique à la police de l'air et des frontières, en vue de vérification de leur identité et leur minorité, la pratique contraire laissant préjuger d'une fraude et faisant peser sur ces jeunes une suspicion préjudiciable à leurs démarches futures.

- ***Recommandation n°2***

Le Défenseur des droits recommande que l'appréciation de l'authenticité des documents d'état-civil dont peut être détenteur un mineur isolé soit établie conformément aux prescriptions fixées par l'article 47 du Code civil et que celui-ci bénéficie pleinement des garanties procédurales s'attachant à la contestation de cette authenticité.

- ***Recommandation n° 3***

Le Défenseur des droits recommande que les tests d'âge osseux, compte-tenu de leur fiabilité déficiente eu égard à d'importantes marges d'erreur, ne puissent à eux seuls servir de fondement à la détermination de l'âge du mineur isolé étranger. Les résultats de tels examens ne doivent constituer qu'un élément d'appréciation parmi d'autres à la disposition du juge des enfants. A défaut, le Défenseur des droits recommande qu'une disposition légale soit adoptée, prévoyant que le doute doit systématiquement profiter au jeune et emporter la présomption de sa minorité.

- ***Recommandation n° 4***

Le Défenseur des droits recommande que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et soit mené de manière bienveillante, par des professionnels qualifiés, assistants de service social ou éducateur spécialisés ayant reçu une formation complémentaire à la problématique des mineurs isolés étrangers et maîtrisant les techniques d'entretien adaptées à l'âge, au sexe de l'enfant, en présence, dès que cela s'avère nécessaire, d'un interprète.

- ***Recommandation n°5***

Le Défenseur des droits recommande qu'en cas de contestation sur la minorité ou sur la situation d'isolement du mineur isolé étranger, une audience ait lieu dans les meilleurs délais devant le juge des enfants, afin que ce dernier statue rapidement sur son besoin de protection et ordonne les mesures nécessaires qui en découlent.

- ***Recommandation n° 6***

Le Défenseur des droits recommande une prise en charge éducative adaptée des mineurs isolés étrangers dès l'évaluation de leur situation par le service compétent, afin d'assurer leur sécurité et leur bien-être physique et psychologique dans un milieu propice à leur développement.

17

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Décision du Défenseur des droits n°MDE/2013-87

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Recommandations générales relatives à la situation très alarmante des mineurs étrangers isolés dans le Département de Mayotte.

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Défense des droits de l'enfant, Déontologie de la sécurité, Services publics

Thème :
- Domaine : Défense des enfants

sous-domaine : Enfants étrangers, Protection de l'enfance, Education/Périscolaire, Santé/handicap, Champ pénal

Synthèse : Le Défenseur des droits formule 12 recommandations visant à apporter des réponses d'urgence en proposant des moyens dédiés pouvant être mobilisés pour protéger les droits des mineurs étrangers isolés sur le territoire de Mayotte.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Paris, le 19 avril 2013

Décision du Défenseur des droits n° MDE-2013-87

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de la santé publique ;

1

Le Défenseur des droits, qui dispose de délégués présents sur l'ensemble du territoire, départements et collectivités d'Outre-mer compris, a été sensibilisé dès sa prise de fonction aux difficultés de toutes natures rencontrées dans le 101ème département de la République française.

Ainsi, les mouvements sociaux qui se sont déroulés à Mayotte au mois d'octobre 2011 ont donné lieu à la première saisine d'office du Défenseur des droits au titre de sa compétence en matière de déontologie de la sécurité, de même qu'il a reçu de nombreuses réclamations et suivi celles précédemment instruites par la Halde et la Défenseure des enfants, qui s'était rendue sur place en octobre 2008.

Au-delà de la présence permanente de deux délégués dans le département, appuyés par un agent permanent résidant à la La Réunion, l'institution a eu également à mener des investigations précises sur place février, avril et novembre 2012.

Lors de l'un de ces déplacements, le Défenseur des droits a pu rencontrer personnellement les acteurs locaux, représentants de l'Etat et du département, représentants de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, ainsi que les réseaux associatifs. Parallèlement, il a mené des discussions avec les parlementaires de l'île, M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois au Sénat, qui a conduit une mission d'information sur Mayotte en mars 2012, et M. Alain Christnacht, conseiller d'Etat, qui a rédigé un rapport sur l'immigration comorienne à Mayotte à la fin de l'année 2012. Enfin, le Défenseur des droits a rencontré à ce sujet M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer et Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.

L'ensemble des missions officielles qui ont été conduites à Mayotte au cours de ces dernières années ont souligné le caractère critique de la situation, confortant l'analyse de nombreux observateurs locaux.

Pour sa part, le Défenseur des droits chargé notamment de « défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France » a privilégié la question de l'enfance.

Il lui est en effet apparu que la priorité consistait à proposer des pistes d'action pour apporter des réponses à la situation particulièrement alarmante qui est réservée aux mineurs présents sur le sol mahorais, en particulier les mineurs étrangers.

Ce constat n'est pas nouveau. Mais la situation empire d'année en année. La dernière mission diligentée par le Défenseur des droits en février 2013, plus particulièrement consacrée à cette question, en livre un aperçu actualisé (voir en annexe le rapport de mission établi pour le Défenseur des droits par Mme Yvette Mathieu, préfète hors-cadre, chargée de mission auprès de l'institution).

Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, on rappellera que pour l'ensemble du territoire métropolitain, le nombre de mineurs isolés étrangers varie, selon les estimations, de 4000 à 8000. A Mayotte, territoire de 376 km2, on estime à environ 3000 enfants le nombre de mineurs isolés étrangers, dont 500 en grande fragilité car absolument livrés à eux-mêmes.

Cette situation n'est pas acceptable. C'est bien sûr une question de principe au plan moral. C'est également une violation de la loi et de la convention internationale des droits de l'enfant que la France a signée et ratifiée. C'est enfin une véritable « bombe à retardement » : ces jeunes, souvent abandonnés physiquement, dans le plus grand dénuement, en marge de la société deviendront bientôt des adultes dont la révolte pourrait avoir des conséquences dans toute la société mahoraise.

Les fonctionnaires de l'Etat présents sur place tentent, comme ils peuvent, de faire face aux difficultés. Par ailleurs, si l'on se fonde sur les ratios communément admis dans l'Hexagone les moyens budgétaires consacrés à l'île sont loin d'être négligeables.

Reste que le phénomène massif de l'immigration irrégulière, difficilement surmontable en dépit d'une politique volontariste de lutte et de contrôle, semble compromettre toute perspective d'avenir.

Le Défenseur des droits, sans méconnaître ces contraintes qui appellent des réponses appropriées – dont la mise en place d'une politique de coopération renforcée avec l'Union des Comores- relève que :

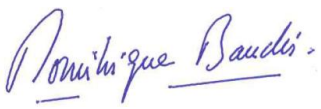
- des mesures d'urgence doivent être prises pour la protection de l'enfance ;
- des financements significatifs, émanant de l'Union européenne, sont susceptibles d'y être consacrés à compter de 2014 ;
- des solutions à moyen terme doivent être explorées.

Le Défenseur des droits décide d'adresser les recommandations suivantes à M. le Premier ministre, au ministre des affaires étrangères, au ministre de l'Education nationale, à la garde des sceaux, ministre de la justice, à la ministre des affaires sociales et de la santé, au ministre de l'intérieur, à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, au ministre des Outre-mer, à la ministre déléguée chargée de la décentralisation ainsi qu'au Président du Conseil Général de Mayotte.

Afin que ces recommandations, qui elles-mêmes succèdent à des préconisations établies par plusieurs rapports précédents, puissent trouver une traduction concrète, notamment grâce à des financements européens, le Défenseur des droits recommande au surplus :

- d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ;
- d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs.

Le Défenseur des droits



Dominique Baudis

3

RECOMMANDATIONS

I. Contexte et cadre légal

Française depuis 1841, successivement colonie, territoire français d'Outre-Mer, collectivité territoriale, collectivité départementale, collectivité d'Outre-Mer inscrite dans la Constitution, l'île de Mayotte est devenue le 101ème département français à compter du 31 mars 2011, à la suite du référendum organisé sur l'île le 29 mars 2009.

Le département de Mayotte est une collectivité unique, dotée d'un seul exécutif (conseil général) et d'une seule assemblée, qui exerce à la fois les compétences du département et de la région.

Confronté à de nombreuses difficultés, liées notamment à une forte pression migratoire en provenance de l'Union des Comores, le territoire de Mayotte est caractérisé par la présence sur son sol d'un grand nombre de mineurs isolés, le plus souvent étrangers.

Ainsi, selon l'observatoire sur les mineurs isolés (OMI), mis en place localement par la préfecture à compter du mois de novembre 2010, on peut établir une typologie des situations rencontrées. Ces mineurs sont soit des mineurs nés à l'étranger de parents étrangers, soit des mineurs nés en France (Mayotte) de parents étrangers, soit enfin des mineurs nés en France (Mayotte) d'au moins un parent français.

A partir du croisement des différentes approches et définitions de l'isolement des mineurs, quatre situations principales peuvent être distinguées[1] :

- *les mineurs isolés étrangers*, enfants arrivés seuls sur le territoire en provenance généralement de l'Afrique des Grands Lacs (Congo, Rwanda, Burundi). Ils arrivent souvent dans le dénuement total après avoir connu des conditions de voyage et de vie traumatisantes ;
- *les mineurs isolés étrangers abandonnés*, enfants qui se retrouvent seuls à la suite de la reconduite à la frontière de leurs parents. Ces mineurs sont recueillis par des membres de la famille élargie ou un adulte qui ne leur est pas apparenté. Beaucoup d'enfants, souvent très jeunes, se retrouvent en fait livrés à eux-mêmes ;
- *les mineurs isolés comoriens*, arrivant seuls, clandestinement, dans des embarcations de fortune, éventuellement orientés vers des familles mahoraises ;
- *les mineurs isolés en errance*, à la suite de l'éclatement de la cellule familiale alors que leurs parents sont Français.

Sur la base des travaux de l'OMI (données 2011), le nombre estimé de mineurs isolés est de 2922, 1666 avec des adultes apparentés, 584 avec adultes non apparentés, 558 sans référent adulte. Près de 20% des mineurs isolés sont donc sans référents adultes[2].

Dans sa recommandation générale n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012 relative à la situation de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, le Défenseur des droits constatait « *des situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à*

[1] Pour une typologie plus complète des mineurs isolés sur le territoire mahorais : voir le rapport de David Guyot « les mineurs isolés à Mayotte » janvier 2012.
[2] Voir en annexe les développements du rapport de mission (mars 2013) de Mme Y. Mathieu.

être pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant ».

Bien que « *conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maitrise des flux migratoires* », il soulignait néanmoins « *que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur ces considérations* », rappelant « *qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur, un mineur vulnérable …* ».

Le contexte spécifique de Mayotte ne saurait exonérer les pouvoirs publics de leurs obligations, fondées sur la Convention internationale des droits de l'enfant et les lois de la République.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 Août 1990, prévoit en son article 1er que « *Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable* », et en son article 2 que « 1. *Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N°6[3] du 1er septembre 2005, que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ». Les obligations juridiques qui en découlent, comprennent tant des obligations de faire, que des obligations de ne pas faire. L'Etat a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, le Comité des droits de l'enfant sollicite que des mesures soient prises pour « *remédier à tout préjugé défavorable à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. Les mesures policières et autres, en rapport avec l'ordre public, visant les enfants non accompagnés ou séparés ne sont permises que si elles sont prescrites par la loi, reposent sur une évaluation individuelle plutôt que collective, respectent le principe de proportionnalité et constituent l'option la moins intrusive. Afin de ne pas violer l'interdiction de toute discrimination, pareilles mesures ne sauraient donc en aucun cas être appliquées à un groupe ou à titre collectif* »[4].

L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant précise que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.* » Cet article doit par ailleurs être considéré comme directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'Etat[5] puis de la Cour de cassation[6].

En droit interne, on se bornera à rappeler que l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose 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*

[3] Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1er septembre 2005
[4] Ibid.
[5] CE, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364
[6] C.Cass, Civ, 18 mai 2005 pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613

décisions le concernant » ou encore que l'article L. 111-2 du code de l'éducation prévoit que « *Tout enfant a droit à une formation scolaire* ».

Enfin, on mentionnera que, tout récemment, la Cour de cassation a énoncé que « *l'intérêt, la prise en compte des besoins et le respect des droits (de l'enfant) constituent des motifs d'intérêt général (répondant) à des exigences constitutionnelles reconnues et garanties par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 et à l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* » (Cass. Crim., 22 janvier 2013, n° 12-90.065).

II. Recommandations

Le Défenseur des droits, particulièrement alarmé par la situation qui s'est ancrée à Mayotte formule une série de recommandations visant à apporter des réponses d'urgence (B), mais souhaite insister au préalable sur le fait que des moyens dédiés peuvent être mobilisés (A), avant de suggérer deux pistes à privilégier sur le moyen terme (C).

A. Le financement

En dépit des crédits engagés par l'Etat, la situation financière locale[7] ne permettait pas de faire face aux difficultés recensées.

Or, Mayotte vient d'accéder, en juillet 2012 au statut de "région ultrapériphérique" (RUP) de l'Union européenne. L'île bénéficie de ce statut aux côtés des quatre autres départements ultra-marins français (Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion) mais aussi de l'archipel des Canaries, territoire sous souveraineté de l'Espagne et des archipels portugais des Açores et de Madère. Les RUP font partie intégrante de l'Union Européenne (UE) et, par conséquent, le droit communautaire leur est pleinement applicable, avec des dérogations au cas par cas en fonction de leurs handicaps structurels (par exemple, en matière d'aides d'Etat, d'agriculture, de pêche, de fiscalité). Elles bénéficient de fonds européens d'aide sectorielle comme pour le développement régional, la pêche, l'agriculture, l'éducation et la formation

L'enveloppe budgétaire attribuée à compter du 1er janvier 2014 devrait être de l'ordre de 200 millions d'euros, montant susceptible d'être doublé à l'horizon 2016 [8].

---

[7] http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte

http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte7

http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte5

[8] Audition de M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer, le mardi 19 mars 2013, devant la délégation sénatoriale à l'Outre-mer :

« Mayotte s'est vue dotée d'une enveloppe forfaitaire de 200 millions d'euros au titre de la politique de cohésion (Fonds européen de développement régional et Fonds social européen). C'est dix fois plus que l'aide actuelle allouée par l'Union européenne au titre du Fonds européen de développement (FED), mais moins que l'estimation initiale de 450 millions, d'où une déception certaine à Mayotte. S'ajouteront toutefois à ces 200 millions des contreparties nationales et privées. Il faudra attendre les chiffres de 2012 pour savoir si Mayotte est éligible à une aide complémentaire au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes. Le Conseil européen a prévu une clause de réexamen en 2016 ; l'enveloppe pourra alors être augmentée, à condition que Mayotte ait été capable de consommer les crédits pour des projets structurels de développement. L'enveloppe pourrait alors

Ces montants englobent en particulier des crédits du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et le produit d'une allocation spécifique d'éloignement (calculée sur la base de 30 euros par habitant et par an). A titre indicatif, si la clé de répartition qui existe dans les autres départements d'Outre-mer était retenue, 25% des crédits relèveraient du FSE et 75% du FEDER. Il est acquis qu'une partie de ces crédits pourrait permettre d'assurer certaines dépenses de fonctionnement.

Ces crédits doivent nécessairement être « fléchés » en direction de projets concrets localisés dans le département. En conséquence, soit les pouvoirs publics sont en mesure de présenter des projets concrets concernant Mayotte pour obtenir ces concours et les crédits seront versés. Soit l'Union européenne renoncera à verser ceux-ci : autrement dit, il ne s'agit pas de priver un autre territoire de la République de ces crédits pour les accorder à Mayotte.

La Préfecture et le conseil général ont confié à un cabinet d'études l'établissement du diagnostic territorial de Mayotte, dont les conclusions serviront de base aux programmes à retenir.

Sous réserve que les services compétents de l'UE aient suffisamment définis les critères éligibilité aux crédits RUP, la France pourra soumette des projets conjointement définis par l'Etat et le conseil général.

Il est à noter que, pour l'heure, le principal projet porté par le conseil général consiste à prévoir l'extension de la piste de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi (coût estimé en 2010 : de 230 à 290 millions d'euros dont 30% seraient financés par des crédits européens), en vue de permettre une desserte directe de l'île par des vols longs courriers[9].

Pour sa part, le Défenseur des droits soutient que l'état de dénuement dans lequel se trouve une partie significative des mineurs de l'île justifie qu'une priorité soit établie au bénéfice de projets de nature à répondre aux urgences sociales. Il relève qu'année après année, les missions qui se sont succédé sur l'île ont établi des rapports alarmants. Les efforts très significatifs de l'Etat n'ont pas permis de traiter la question des mineurs isolés. La situation des finances publiques ne permet pas d'envisager un accroissement de ce soutien budgétaire. Il y a donc lieu de saisir l'occasion qui est offerte par l'entrée de Mayotte dans le statut de RUP.

‣ Le Défenseur des droits recommande que des projets de nature à apporter des réponses urgentes à la problématique des mineurs isolés soient élaborés sans délai[10] et présentés comme priorités.

B. L'urgence

se rapprocher des 400 millions initialement évoqués. Enfin, cette enveloppe n'inclut pas les contributions de l'Union européenne au titre du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). »

[9] Ce projet a donné lieu à un débat public en 2011, organisé par une commission particulière de la Commission nationale du débat public. Voir le compte-rendu final : http://www.debatpublic.fr/docs/compte-rendu/compte-rendu-mayotte.pdf

[10] Voir, par exemple, les propositions formulées dans le rapport de mission de Mme Y. Mathieu, ibid. mais également les nombreuses initiatives portées par les acteurs locaux

1) La protection

> ***Article 20 de la CIDE***
>
> *1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.*
>
> *2. Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.*

Le Défenseur des droits rappelle qu'en vertu des obligations internationales de la France et aux termes de l'article L.112-3 du Code de l'action sociale et des familles, un mineur seul et étranger arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir doit être considéré comme un enfant en danger et, à ce titre, doit bénéficier sans délai de mesures de protection. Cette obligation de protection à l'égard des mineurs isolés étrangers repose sur deux critères : la minorité et l'existence d'un danger. Il y a d'ailleurs lieu de préciser qu'à Mayotte, la procédure administrative utilisée est de type déclaratif concernant l'identité et l'âge. Il n'y a pas de réquisition pour la détermination de l'âge osseux, sauf dans le cas de procédures pénales (6 mineurs « passeurs » dans les kwassa kwassa concernés au cours du second semestre 2012). Il faut ensuite déterminer le degré d'isolement du jeune étranger.

⏩ **Le Défenseur des droits recommande, concernant les mineurs isolés qui arrivent, que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il soit mené en présence d'un interprète, de manière bienveillante par des professionnels qualifiés en vue d'évaluer et d'assurer la prise en compte des situations individuelles, de procéder à l'affectation d'un adulte référent auprès de chaque mineur interpellé et à la désignation d'un administrateur ad hoc pour les mineurs demandeurs d'asile. De même, il convient de veiller à l'application du régime de droit commun de protection des mineurs qui prévoit la saisine du juge par le parquet et à la mise en place des dispositifs de protection adéquats afin que la justice puisse disposer des moyens nécessaires à son action,**

⏩ **Le Défenseur des droits recommande pour les mineurs déjà présents - et tout particulièrement pour ceux dont il est établi qu'ils sont absolument livrés à eux-mêmes -, l'indispensable mise en œuvre d'une politique d'assistance et requiert l'engagement d'un véritable travail d'approche ainsi que de resocialisation. En effet, la peur permanente qui habite de ces enfants doit être apaisée pour créer un climat de confiance et de dialogue préalable à toute prise en charge efficace.**

A cet égard, plusieurs orientations[11] peuvent être suggérées pour guider l'action :

- Coordonner les actions menées
  - mettre en place une plateforme territoriale pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation ;
  - créer une antenne de l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFII) pour, en lien avec les associations, contribuer aux missions d'accueil, étudier la faisabilité des regroupements familiaux et organiser l'attribution des aides au retour ;
  - favoriser les situations de rapprochement familial, le cas échéant, hors du territoire. La réunification familiale implique, bien sûr, de retrouver préalablement la famille ; lorsque le retour

[11] Ces suggestions, comme celles qui suivent dans la suite de la présente recommandation, sont pour la plupart évoquées dans le rapport de mission de Mme Y. Mathieu figurant en annexe.

n'est pas possible, il convient alors d'organiser la protection et la prise en charge de ces enfants sur le territoire ;

- Donner des moyens d'action

  - augmenter le fond d'aide aux demandeurs d'asile pour limiter les conditions de précarité et garantir, en lien avec l'OFII et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), l'effectivité possible des aides au retour pour ceux qui le demandent ;

  - organiser l'approvisionnement en secours de première nécessité par la création d'une banque alimentaire et vestimentaire ;

- Prévoir des lieux d'accueil suffisants, diversifiés et adaptés

  - renforcer le dispositif de placement pour une mise à l'abri d'urgence, en placement familial ou autre mode d'accueil d'urgence ;

  - créer un lieu d'accueil d'urgence et une cellule d'orientation, accueillant des mineurs sur des durées courtes afin de trouver la solution la plus adaptée à leur situation (*affectation d'un adulte, placement, identification des parents, retour avec les parents, famille d'accueil..)*, en complément du service de rapprochement familial, au centre de rétention administrative, actuellement assuré par une association. Cette structure permettrait de développer la médiation, le soutien psychologique et s'appuierait sur une équipe pluridisciplinaire (*médecin, interprète, éducateur*)[12] ;

  - mettre en place une maison d'enfants à caractère social (*unité d'accueil de petite taille*) pour les mineurs isolés abandonnés sans responsable légal et en situation de danger. La création d'un foyer pourrait être la première étape de cette démarche. Sa forme pourrait être une structure collective gérée par une ou plusieurs associations habilitées[13], susceptible de coexister avec des villages d'enfants, afin de rendre possible l'accueil de fratries, sur le modèle des villages du Mouvement pour les Villages d'Enfant (MVE)[14]. Cette dynamique pourrait permettre au conseil général d'impulser des politiques de protection de l'enfant et de solidarité ;

  - expérimenter une opération-pilote autour d'une équipe mobile pluri-disciplinaire (action citoyenne, accès aux droits, planning familial, action de prévention santé, bibliobus *…),* au plus près des enfants dans les lieux de vie et au cœur des villages (en s'appuyant, par exemple, sur les Cadi dont le rôle de médiateur doit être développé) ;

  - créer un Institut Médico Educatif (IME) ou un accueil de jour à destination des enfants atteints de handicap, la CIDE reconnaissant, d'une part, *« le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation » (article 24)* et prévoyant, d'autre part, que « *les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité. » (article 23) ;*

  - examiner la faisabilité de réaliser un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) *;*

- Renforcer la formation des intervenants

  - créer, à Mayotte, une antenne de l'Institut régional de travail social de la Réunion, de petite capacité, pour former, sur place, aux métiers sociaux ;

[12] À l'image du lieu d'accueil et d'orientation de Taverny, dans la Région Parisienne, géré par la Croix rouge (d'une capacité de 30 enfants confiés par le juge par ordonnance de placement provisoire pour une durée maximum de 2 mois).
[13] Coût moyen de jour est de 150€ par enfant.
[14] Association « SOS villages d'enfants » ou Fondation « Mouvement pour les villages d'enfants » qui ont crée des dispositifs tels que le village d'enfants de Cesson (77), Bréviandes dans l'Aube, SOS village international à Madagascar ou SOS village d'Alsace à Obernai ou encore des villages où tout repose sur des « mamans SOS ».

- professionnaliser les familles d'accueil, assurer la formation obligatoire des assistantes familiales, assurer le respect les dispositions particulières sur les agréments et créer un véritable réseau de ces familles ;

- permettre le recrutement local d'adultes relais (actuellement 10), d'animateurs santé ville et de coordinateurs sécurité, en développant les moyens accordés à la politique de la Ville ;

- créer une union départementale des familles (UDAF) afin de diversifier l'offre de services (soutien à l'application des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial et des prestations familiales.

2) Les soins

Article 24 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour :

a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;

b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;

c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;

e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

4. Les Etats parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Plusieurs situations se révèlent préoccupantes : une forte mortalité maternelle, un taux de mortalité infantile quatre fois supérieur à celui de l'Hexagone, un retard vaccinal, une dénutrition et un engorgement des structures (avec 13 dispensaires, un hôpital central et 4 hôpitaux périphériques pour une population de 216 000 habitants). En outre, l'insuffisance d'éducation sanitaire, les hébergements de fortune sur zones à risque (22% des logements n'ont ni eau et électricité) sont la

cause de la recrudescence de maladie endémo-épidémiques et de pathologies (tuberculose, paludisme, rougeole, sida, hépatite, lèpre). Selon l'*Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers et Migrants de l'Outre-mer, « un quart à un tiers de la population de Mayotte, des enfants et des adultes, des mahorais français et des étrangers sont privés de protection maladie et, sauf dans certaines situations d'urgence, également de tout accès aux soins ».*

C'est à l'aune de ces constats que doit être envisagée la question de l'accès aux soins.

A partir de 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, la Défenseure des enfants et la Halde[15] ont dénoncé la méconnaissance des stipulations de l'article 24 de la CIDE à Mayotte, tout particulièrement à l'égard des enfants.

Plusieurs recommandations ont été adressées au ministre de la Santé, notamment la mise en place de l'aide médicale d'Etat (AME) ou d'une couverture médicale équivalente à Mayotte et, dans l'attente d'une modification législative, le bénéfice d'une affiliation directe à la sécurité sociale pour les enfants de parents en situation irrégulière ainsi que pour les mineurs isolés.

La modification du code de la santé publique, introduite par l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 (article L. 6416-5), constitue un progrès dans la mesure où les soins destinés aux mineurs et ceux destinés à préserver la santé des enfants à naître sont totalement pris en charge sans qu'aucune condition d'urgence et de gravité de l'état de santé des enfants ne puisse être opposée. Par ailleurs, l'accès aux soins pour ces derniers n'est plus conditionné par le dépôt d'une provision. Cette modification législative répond donc en partie aux recommandations exprimées par la Haute autorité. Reste à l'appliquer.

Cependant, la prise en charge des soins n'est prévue que pour les soins dispensés dans les établissements publics. Ainsi, ne sont pas couverts les frais de médecine libérale ainsi que certaines prestations telles que les soins infirmiers à domicile ou de kinésithérapie, pourtant fréquents et indispensables dans le cas de maladies graves et/ou chroniques et les situations de handicap.

Par ailleurs, en dépit de son statut départemental, Mayotte fait figure d'exception puisque l'AME ne s'y applique toujours pas. Ainsi, près d'un quart de la population résidant à Mayotte est exclu de toute protection maladie, en dehors des seuls soins urgents. Cela pose de graves problèmes de santé publique dès lors que de nombreuses pathologies qui auraient pu être soignées ou prévenues ne sont décelées que lorsqu'elles s'aggravent. Il faut, aussi, rappeler que la situation sanitaire à Mayotte est plus sensible que dans l'Hexagone (risques infectieux élevés, problèmes de carences nutritionnelles…).

Concernant la gestion de l'AME à Mayotte, la mission d'audit de l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale des affaires sociales conduite en 2007, si elle a relevé *« le coût du dispositif compte tenu du contexte administratif encore très déficient à Mayotte »*, a cependant clairement écarté, comme source d'économie potentielle, l'application aux étrangers en situation irrégulière d'un régime consistant à ne prendre en charge que les soins urgents au regard de ses inconvénients majeurs pour la santé publique. Selon les auteurs du rapport, *« la restriction des dépenses couvertes par l'AME aux seuls soins urgents se heurterait aux difficultés liées à la définition de l'urgence médicale constatée aujourd'hui pour le dispositif des soins urgents (…) choisir de différer à une date inconnue tout soin considéré comme non urgent poserait des problèmes éthiques autrement plus graves. En outre cette restriction ne permettrait pas de réaliser des économies substantielles et présenterait des risques en matière de prévention et de suivi (…) ».*

[15] Délibération n°2010-87 adoptée par le collège de la Halde, le 1er mars 2010

Pour mémoire, le Conseil économique, social et environnemental avait également préconisé que *« la réglementation applicable en France métropolitaine sur les conditions d'accès aux soins pour les personnes en situation précaire ou sans titre de séjour soit étendue à Mayotte »* (avis du 24 juin 2009).

On rappellera encore que l'absence mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) et la CMU-complémentaire freine considérablement le développement d'une offre de soins assurée par des médecins libéraux.

En dernier lieu, il convient d'insister auprès du ministre de la Santé sur l'urgence. Les associations rappellent, en effet, que l'absence d'affiliation (assurance maladie ou aide médicale) rend plus difficile les évacuations sanitaires des enfants dont l'état de santé nécessite un transfert dans un centre hospitalier hors Mayotte. La Défenseure des enfants a été à plusieurs reprises sollicitée pour intervenir sur ce type de situation.

⏩ **Le Défenseur des droits recommande que, dans l'immédiat, le statut de zone en déficit de soins soit reconnu à Mayotte que soit organisée une meilleure coopération avec le département de la Réunion (appui en imagerie médicale, accueil en stage des professeurs en médecine, échanges de bonnes pratiques…), que soit accélérée la mise en œuvre du plan régional de santé et que soit pleinement appliquées les dispositions du code de la santé publique propres à Mayotte**

⏩ **Le Défenseur des droits recommande de garantir à la population l'accès aux soins, notamment en mettant en place la CMU et CMU-C en faisant bénéficier d'une affiliation directe à la sécurité sociale les enfants non couverts et ce, dans l'attente de la mise en place de l'AME.**

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour guider l'action :

- clarifier la répartition des compétences et les modes de financements entre la protection maternelle et infantile et le centre hospitalier de Mayotte;
- dynamiser les structures de soins de proximité en développant la création de maisons de santé pluridisciplinaires et pluri institutionnelles[16] ;
- veiller à la pleine application de l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012, pour la gratuité des soins aux enfants et ceux afférents aux enfants à naître ;
- étendre la notion d'ayant droit à l'assurance maladie au mineur à charge du conjoint de l'assuré social, conformément à l'article L313-3 du code de la sécurité sociale ;
- identifier ou créer un centre de planification de l'éducation familiale (contraception, IVG ...) ;
- centraliser les vaccinations au sein du centre hospitalier de Mayotte ;
- faciliter les démarches administratives pour le parent accompagnant l'enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire (EVASAN) ;
- accélérer la mise en place de la carte vitale, à Mayotte, pour faciliter les démarches dans le cadre de mobilité vers d'autres départements.

[16] Comme initiées par l'agence de rénovation urbaine (ANRU)

Le Défenseur des droits recommande qu'une attention particulière soit apportée aux conditions sanitaires et médicales des enfants migrants.

En ce qui concerne la question spécifique de l'accès aux soins des enfants-migrants le Défenseur des droits rappelle en premier lieu qu'un mineur isolé étranger ne devrait pas être placé en centre de rétention administrative. En effet, « L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion, ni d'une mesure de reconduite à la frontière »[17]. Ainsi, comme sur l'ensemble du territoire national, l'éloignement d'un mineur ne devrait être envisagé qu'au vu d'une décision de reconduite de l'un de ses parents.

Quelle que soit la situation des mineurs étrangers, y compris lorsqu'ils se trouvent en centre de rétention administrative (mineurs isolés ou mineurs accompagnant leurs parents) comme c'est encore le cas, ils doivent pouvoir bénéficier d'un accès à un système de santé adéquat.

Le Défenseur des droits note avec intérêt qu'une convention, signée le 30 octobre 2012, entre la préfecture de Mayotte et le centre hospitalier de Mayotte organise l'accès aux soins des personnes retenues à l'intérieur du centre de rétention administrative et la mise en place d'un nouveau dispositif visant à l'évaluation sanitaire initiale des étrangers en situation irrégulière interpellées en mer. A ce titre, des mesures ont été prises, depuis janvier 2013, afin d'assurer un accueil sanitaire aux personnes interpellées en mer.

Il conviendrait toutefois de manifester une attention particulière aux enfants lors des interpellations en mer et sur le territoire, notamment par une consultation médicale systématique pour les enfants de moins de 6 ans.

Par ailleurs, il conviendrait de concrétiser rapidement la réalisation du nouveau centre de rétention administrative dont la construction a été annoncée depuis 2008 car, si des aménagements ont été apportés à l'actuel centre de rétention administrative de Mayotte au cours d'une période récente, ces solutions ne sauraient être que purement palliatives. Cette nouvelle structure permettra de mettre fin à la regrettable « exception mahoraise » concernant la présence d'enfants en centre de rétention administrative.

3) L'école

Article 28 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ; (…)

3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

On compte 1500 élèves de plus chaque année dans le 1er degré et 1600 dans le second. 700 mineurs ne se seraient pas scolarisés. 20% des élèves scolarisés dans le second degré sont des mineurs dont les parents sont en situation irrégulière.

[17] Article 34-II de l'Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Les associations locales relèvent trois problématiques principales :

- d'abord, la situation des jeunes de 6 à 16 ans soumis à obligation scolaire qui ne peuvent commencer ou poursuivre leur scolarité faute d'établissement acceptant de les accueillir. A titre d'exemple, on relèvera que, depuis la rentrée de septembre 2012, 60 enfants de moins de 16 ans ne sont pas scolarisés sur 137 demandes d'élèves allophones nouveaux arrivant ;
- ensuite, la situation des jeunes de 16 à 18 ans pour qui la scolarité s'achève brusquement faute d'orientation et qui peinent à intégrer les dispositifs de formation et d'insertion professionnelle, en raison de leur situation administrative ;
- enfin, la question de l'inscription scolaire reste préoccupante, certaines municipalités opposant un veto à l'inscription des élèves comoriens.

⏩ Le Défenseur des droits recommande, en vue d'assurer la mise en œuvre effective du principe de l'obligation scolaire, de renforcer l'équipement des écoles élémentaires en matériel pédagogique, d'envisager la création d'écoles en structure légère préfabriquées en attendant les constructions de classes pérennes, de garantir l'accès à un repas/collation quotidien à l'ensemble des élèves

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour guider l'action :

- s'appuyer sur les modalités du changement du rythme scolaire qui prévoit pour les communes un fonds d'amorçage incitatif (*50 euros par élèves*) utilisable, pour financer notamment l'achat de fournitures scolaires ;
- expérimenter les parcours d'insertion autour des emplois d'avenir ;
- constituer un vivier pour les nouveaux métiers utiles au développement de Mayotte et s'assurer que le Plan départemental d'insertion contienne des formations en adéquation avec les besoins propres au territoire ;
- réinstaurer un nouveau centre de formation des apprentis ;
- identifier des lycées, érigés en maison commune, intégrant une école des parents et renforcer l'apprentissage de la langue française ;
- examiner la faisabilité de créer une « école de la 2è chance » ;
- confirmer les dispositions transitoires locales permettant à un majeur étranger de terminer le cycle scolaire entamé et éviter les situations de rupture pour les mineurs à l'approche de leur majorité en veillant à réduire les délais d'instruction de leurs demandes de titre de séjour ou de naturalisation ;
- encourager les missions de volontaires du service civique.

4) La prévention de la délinquance

⏵Article 40 de la CIDE

> ***1.*** *Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci (…)*
>
> ***3.*** *Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :*
>
> ***a)*** *D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;*
>
> ***b)*** *De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés (…)*

La situation générale du territoire débouche malheureusement sur une délinquance de survie. Outre la mise en œuvre des recommandations qui visent à prévenir les causes de cette délinquance, il y a lieu d'engager une politique active de prévention.

⏩ **Le Défenseur des droits recommande de développer une politique de prévention spécialisée adaptée au public concerné et d'apporter aux mineurs en conflit avec la loi des réponses diversifiées.**

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour orienter l'action :

- renforcer les moyens en éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour la prise en charge, en milieu ouvert, des jeunes délinquants lorsque cela s'avère nécessaire ;
- développer une politique de prévention adaptée en renforçant les équipes d'éducateurs spécialisés, pour assurer une présence dans la rue et éviter que les enfants s'exposent à la délinquance.
- clarifier les compétences et l'articulation entre la PJJ et les autres intervenants ;
- garantir en toutes circonstances aux mineurs délinquants des conditions d'incarcération conformes aux prescriptions en vigueur dès avant l'achèvement complet des travaux d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo.

C. Les perspectives de moyen terme

Il y a lieu de poursuivre les travaux engagés en matière d'état-civil afin d'éviter toute entrave à l'exercice de droits fondamentaux liés à la difficulté de reconnaissance de la nationalité française.

⏩ **Le Défenseur des droits recommande de procéder dans les meilleurs délais, à un recensement fiable de la population, à l'enregistrement et à la numérisation de l'ensemble des actes d'état civil, d'assurer leur diffusion aux administratives et organismes sociaux ayant à en connaître et de fixer des règles précises et harmonisées quant aux modalités de leur délivrance.**

15

Deux perspectives, qui, certes, n'aboutiront qu'à moyen terme, requièrent l'engagement immédiat de travaux préparatoires.

En premier lieu, sur le plan de la répartition des compétences institutionnelles, on rappellera que le budget consacré par le conseil général à la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) est de l'ordre de 2% (contre 55% à 60% pour les autres départements d'Outre-mer). Ainsi, dans l'Hexagone, le poste ASE est le 3ème des dépenses d'action sociale avec une dépense en moyenne de 102€ /habitants. Appliqué à Mayotte ce ratio devrait conduire à un budget de 21 millions d'euros alors qu'il est de … 1,8 millions d'euros (chiffre non stabilisé, la chambre régionale des comptes ne parvenant pas à obtenir de données fiables).

‣ Le Défenseur des droits recommande au Parlement d'examiner, à l'occasion des débats législatifs sur la décentralisation, les conditions juridiques dans lesquelles la compétence « aide sociale à l'enfance » pourrait être mise en œuvre, au moins de façon transitoire, par les services de l'Etat.

En second lieu, on ne saurait ignorer que la question migratoire, principal défi de l'île est au cœur des relations entre les deux Etats souverains que sont la France et l'Union des Comores, signataire de La *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (ACRWC ou *Charte des enfants*)[18].

‣ Le Défenseur des droits souhaite qu'un dialogue fructueux soit noué entre les deux pays en vue de rechercher conjointement puis d'engager des politiques de coopération visant à mettre en œuvre les objectifs de la Convention internationale des droits de l'enfant, signée et ratifiée par les deux Etats. Il prendra part à ce dialogue en développant une politique d'échanges et de coopération avec l'institution nationale des droits de l'homme récemment créée par l'Union des Comores.

■

En conclusion, afin que les recommandations évoquées dans le présent rapport puissent trouver une traduction concrète, notamment grâce aux financements européens, le Défenseur des droits recommande :

- **d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfants sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ;**
- **d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en oeuvre ces objectifs.**

[18] http://www.afrimap.org/english/images/treaty/file4239952267cd1.pdf

16

LE DÉFENSEUR DES DROITS
defenseurdesdroits.fr

Le programme JADE

Initialement mis en place par la Défenseure des enfants en 2007, le programme des « jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants»(JADE) est destiné à faire connaître aux collégiens les droits des enfants, tels qu'ils sont définis par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Les jeunes ambassadeurs sont des volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, recrutés par des associations agrées par l'Agence nationale du service civique en concertation avec l'Institution puis formés et encadrés par elle pour réaliser, durant l'année scolaire, des interventions de présentation de la CIDE.

Véritable outil de promotion des droits de l'enfant, le programme JADE participe également fortement à faire connaître les missions et le rôle du Défenseur des droits aux jeunes citoyens français qu'ils rencontrent.

Le programme JADE répond à trois objectifs :

1. Il s'inscrit parfaitement dans la mission de promotion des droits définie par la loi organique afin de faire connaître aux enfants les missions du Défenseur des droits et leur présenter la Convention internationale des droits de l'enfant
2. Il permet à l'Institution de développer des relations avec un public jeune qu'elle a par ailleurs peu d'occasions de rencontrer dans le cadre du traitement des réclamations ;
3. Il concourt à la notoriété du Défenseur des droits auprès des enfants et des professionnels

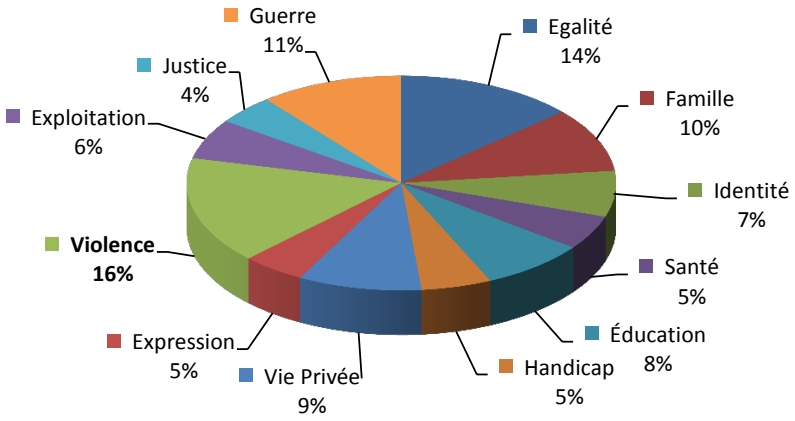
De manière à informer le plus grand nombre d'enfants, les jeunes ambassadeurs vont à leur rencontre dans des **lieux divers et variés** : collèges, lycées, accueils de loisirs, centres sociaux, hôpitaux, foyers, associations, établissements pénitentiaires pour mineurs, lieux d'apprentissage, événements grand publics (salons, forum…)

Déployé dans 16 départements, le programme JADE bénéficie du soutien des Conseils régionaux de la région Rhône-Alpes et de la région Pays de la Loire, des Conseils généraux du Bas-Rhin, de l'Isère, du Rhône et de l'Éducation nationale (Académie de Créteil, Grenoble, La Réunion, Lyon, Paris, Versailles, Strasbourg et le Vice rectorat de Mayotte).

En outre, depuis la création du programme JADE **36 délégués du Défenseur des droits**, se sont succédé pour assurer le **tutorat des jeunes ambassadeurs** qui interviennent sur leur département. Le tutorat des délégués facilite l'accompagnement des JADE au cours de leur mission et permet de **développer un réseau de contacts à l'échelle locale**

En huit ans d'existence, le programme JADE a permis à 268 jeunes volontaires de rencontrer près de 190 000 enfants et adolescents ; dont **146 475 collégiens** lesquels ont ainsi pris la mesure des droits fondamentaux consacrés par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), droits universels s'appliquant à tous les enfants du monde.

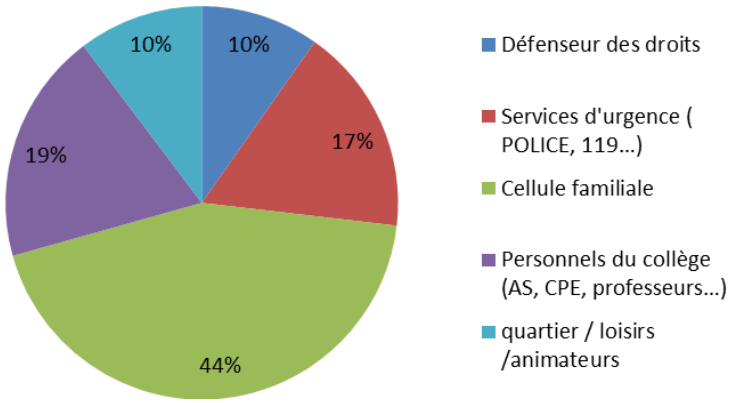
Le graphique ci-dessous montre sur les huit années d'existence du programme JADE les thèmes de a convention internationale qui ont le plus intéressés les collégiens



Le droit à l'égalité et **le droit d'être protégé contre toutes les formes de violences** sont les thèmes de la CIDE qui ont le plus intéressé les collégiens. Il faut souligner cependant que ces dernières années, les enfants se sentent très concernés par les questions relatives à la **protection de la vie privée** et au **droit de vivre en famille**.

En 2013/2014, le Défenseur des droits achève la huitième année du programme pour laquelle les jeunes ambassadeurs ont sensibilisé 30 000 jeunes. Cette promotion est marqué par un déploiement thématique du programme JADE visant à sensibiliser **le public lycéen et élèves apprenti** sur une autre thématique liée à l'un des champs de compétence de l'autorité : **la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité**...

Cette année, afin de contribuer au rapport que la France remettra au comité des droits de l'enfant à Genève, une question a été posée aux collégiens et lycéens afin de pouvoir mesurer la notoriété du Défenseur des droits auprès des jeunes. En effet, le Défenseur des droits a souhaité **évaluer le nombre de jeunes qui citent le Défenseur des droits comme moyen de recours en cas de difficulté**, en comparant avec d'autres acteurs de la protection et de la défense des droits en France.



Les résultats nationaux témoignent que le recours à **la cellule familiale** est largement privilégié chez les jeunes et que 10% des enfants interrogés s'adresseraient au Défenseur des droits.