

Paris, le 23 février 2018

---

**Avis du Défenseur des droits n°18-05**

---

**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 ;

Auditionné le 21 février 2018 par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, dans le cadre de la concertation engagée pour la définition d'une nouvelle stratégie dans ce domaine,

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Plus d'un Français sur sept vit aujourd'hui sous le seuil de pauvreté, soit 8,8 millions de personnes, parmi lesquelles **3 millions d'enfants, soit un enfant sur cinq, se trouvent en situation de pauvreté.**

La récente publication de l'Insee<sup>1</sup> sur l'espérance de vie en fonction du niveau de vie montre, une nouvelle fois, que plus on est aisé, plus l'espérance de vie est élevée. Face à ce constat accablant, et dans la mesure où « *le niveau de vie peut être la cause directe d'un état de santé plus ou moins bon, et donc d'une durée de vie plus ou moins longue* », la lutte contre la pauvreté doit non seulement être une priorité des politiques publiques mais doit aussi intervenir dès le plus jeune âge.

Pour mieux prévenir ces situations d'inégalités et rompre le déterminisme de la pauvreté, le gouvernement a ainsi souhaité définir une stratégie renouvelée d'action au soutien des plus démunis, visant plus particulièrement les enfants et les jeunes.

Répondant à l'une des recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, « *Faire de l'éradication de la pauvreté des enfants une priorité nationale* », une délégation interministérielle dédiée a engagé une concertation nationale associant l'ensemble des acteurs concernés. C'est dans ce cadre que le Défenseur des droits a été sollicité pour faire part de son approche de la pauvreté, fondée sur l'exercice des droits fondamentaux, et formuler des propositions pour mieux lutter contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Au regard des compétences que la loi organique du 29 mars 2011 lui a conféré, le Défenseur des droits s'est saisi de la question de la pauvreté à travers les droits de l'enfant, la lutte contre les discriminations et les rapports entre les services publics et leurs usagers.

**La pauvreté a, à chaque fois, comme conséquence une privation de droits fondamentaux.** Elle compromet l'exercice des droits économiques et sociaux essentiels et, par-là, entrave la jouissance des droits fondamentaux. C'est la raison pour laquelle les droits des personnes vulnérables ont fait l'objet de certaines avancées et notamment de développements jurisprudentiels à la source d'obligations positives nouvelles des services publics à l'endroit des usagers.

Pauvreté, précarité, vulnérabilité sont des notions voisines qui recouvrent des réalités différentes pouvant toutes conduire à des situations d'exclusion. La vulnérabilité peut, notamment, tenir à une vulnérabilité physique ou psychique (handicap), financière (personnes au chômage, mères célibataires, situation de surendettement...), familiale (mineurs ou personnes isolées...) ou encore sociale (personnes illettrées, situation de précarité numérique). La pauvreté doit être ici entendue aussi largement.

---

<sup>1</sup> INSEE, Première, n° 1687, février 2018.

**La lutte contre la pauvreté recouvre ainsi la lutte contre les inégalités et toutes les formes d'exclusion mais également la protection des droits et de la dignité humaine.**

La loi du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a étendu le champ du droit de la non-discrimination en ajoutant à la liste des critères prohibés par la loi la « *particulière vulnérabilité résultant de la situation économique [d'une personne], apparente ou connue de [l'] auteur* » de la discrimination. Ce nouveau critère de discrimination, qui souligne le lien entre la vulnérabilité économique et le déni de droit, doit permettre de prendre en compte les droits des plus démunis au-delà des contraintes économiques qui les enferment. Il pourrait ainsi fonder un droit de l'accès effectif aux services essentiels pour les plus vulnérables, quel qu'en soit le statut (public ou privé).

En dépit du recul du service public, marqué depuis plusieurs décennies par l'ouverture au droit de la concurrence de certaines activités relevant traditionnellement du secteur public, celui-ci demeure un outil essentiel de lutte contre les inégalités et de réduction de la vulnérabilité. Aussi, la défense du principe d'égalité d'accès aux services publics doit-elle être renforcée par celle d'un égal accès aux besoins essentiels, en particulier économiques et sociaux, que doivent fournir les services publics pour satisfaire les droits fondamentaux.

Dans la mesure où la notion de droits fondamentaux a été progressivement étendue par le législateur et l'œuvre prétorienne du juge, on peut considérer que les droits dits « *fondamentaux* » sont ceux ayant valeur constitutionnelle. Au-delà de ceux consacrés par les dispositions comprises dans le « bloc de constitutionnalité »<sup>2</sup> et les traités internationaux, il est intéressant de rappeler que la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions en a fixé certains domaines : les dispositions de son article 1<sup>er</sup> prévoient en effet que « *La lutte contre les exclusions est un impératif national, fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, de la protection, de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* ».

---

<sup>2</sup> Les droits civils et politiques proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les droits reconnus comme principes particulièrement nécessaires à notre temps inscrits dans le préambule de la Constitution de 1946, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les droits économiques et sociaux, les droits dits « de troisième génération », les droits consacrés par la Convention européenne de sauvegarde des droits et des libertés fondamentales et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les principes à valeur constitutionnelle.

C'est d'ailleurs sur le fondement de ce texte, dont l'approche est déclarative, qu'a été consacré le droit au compte bancaire. C'est également à partir de ces réflexions et, plus précisément, autour du droit fondamental au logement qu'a été développée la notion de droit à l'énergie.

La vulnérabilité économique entretient, en outre, des **relations intersectionnelles avec d'autres critères de discrimination**, notamment ceux de l'apparence physique, du lieu de résidence, de l'origine, de la situation de famille, ou encore, de l'état de santé. Certains publics sont donc plus particulièrement exposés au risque d'exclusion du fait de leur situation de pauvreté : les personnes atteintes de handicap, les femmes, les étrangers, les chômeurs, les ultra-marins...

Une politique « enfance et jeunesse » transversale, au-delà des questions de pauvreté, doit donc être définie dans une logique d'investissement social et de prévention des ruptures à chacune des étapes de la vie.

Enfin, le Défenseur des droits souhaite rappeler en introduction que la recherche de l'égalité ne doit pas conduire à la sélectivité des bénéficiaires mais viser à sécuriser les parcours d'insertion pour faire entrer les plus vulnérables dans les dispositifs de droit commun, au risque de remettre en cause le caractère universel de notre système de protection sociale.

**La lutte contre la pauvreté doit donc garantir aux personnes en situation de précarité l'égalité d'accès aux droits reconnus pour tous, et non la création de droits ad hoc ou le resserrement de certains droits au seul bénéfice des plus précaires, ce qui reviendrait là aussi à la création de droits ad hoc.**

## **I. La pauvreté entraîne des privations affectant des besoins essentiels, notamment ceux des enfants et des jeunes, alors même que ceux-ci devraient être particulièrement garantis**

L'article 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit que : « *Les Etats parties reconnaissent le **droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social*** ».

Si un « *niveau de vie suffisant* » doit permettre de répondre aux besoins essentiels des enfants et des jeunes, leur situation dépend en premier lieu de celle de leurs parents ou des personnes qui assurent leur entretien. Ces besoins essentiels doivent garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux.

- [Le droit à l'éducation :](#)

#### Inscription des enfants en maternelle

Si l'âge de la scolarité obligatoire est fixé par le code de l'éducation entre 6 et 16 ans, **l'inscription des enfants en maternelle est de droit** lorsque les parents en font la demande sauf, pour les services municipaux, à justifier de problèmes d'effectifs.

Saisi de refus d'inscription en maternelle d'enfants dont les familles étaient hébergées en hôtel, dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence, dans le ressort de la commune mise en cause, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une atteinte au droit à l'éducation et à l'intérêt supérieur de ces enfants et d'une discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur les critères de l'origine, du lieu de résidence et de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de leur famille<sup>3</sup>.

**Un rappel du droit applicable à ces situations va être adressé aux maires en les invitant à porter une attention particulière aux enfants issus de milieux défavorisés.**

#### Inscription scolaire

La question de l'hébergement des enfants peut aussi poser difficulté lorsqu'il s'agit de les inscrire à l'école primaire. Certains maires font, en effet, primer la domiciliation administrative des familles sur la notion de résidence pour refuser l'inscription d'enfants à l'école. Ils considèrent que les enfants des personnes accueillies dans des hôtels de leur commune, alors qu'elles sont administrativement domiciliées sur d'autres communes, ne peuvent bénéficier d'une scolarisation sur leur territoire. Conformément à la jurisprudence<sup>4</sup> applicable en la matière, **le Défenseur des droits a rappelé que la notion de résidence permettant le rattachement à la commune pour l'accès à l'école est bien distincte de la domiciliation administrative qui correspond au « choix d'une adresse postale » et non au lieu de vie de l'enfant.**

De même, l'illégalité de l'établissement sur la commune ne peut être utilisée par la mairie pour refuser une inscription scolaire, pas plus que l'existence d'une décision d'expulsion du lieu occupé.

A cet égard, **le Défenseur des droits a rappelé aux préfets la nécessité d'informer et d'associer systématiquement les services académiques, en amont de toute opération de démantèlement**

---

<sup>3</sup> Décision n° 2017-091, Défenseur des droits, 27 mars 2017.

<sup>4</sup> TASS de Paris, n° 65.087/89, *CAF de Paris c/ Madame PERRET et Monsieur JOLY*, 18 janvier 1995.

**de campement, afin que des mesures puissent être anticipées pour assurer la continuité de la scolarisation des enfants concernés<sup>5</sup>.**

Ce droit à la scolarisation s'applique de la même manière aux enfants étrangers. Dès leur arrivée sur le territoire national, les élèves allophones doivent se soumettre à une évaluation de niveau permettant de les orienter vers une classe correspondant à leur besoin. Si, en principe, l'affectation doit intervenir rapidement après l'obtention des résultats de cette évaluation, en pratique elle peut être réalisée dans un délai de six à huit mois selon les académies.

**Aussi, le Défenseur des droits a recommandé aux services académiques de veiller à l'affectation rapide des élèves allophones au sein d'un établissement scolaire, afin de permettre leur scolarisation effective dans les meilleurs délais, y compris après 16 ans.**

S'agissant en effet des mineurs non accompagnés âgés de plus de seize ans, qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire, leur prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance conditionne souvent la possibilité d'affectation au sein d'un établissement scolaire. Or, l'intégration repose sur l'éducation et sur la possibilité de suivre sans rupture une scolarité et une formation professionnelle. Ainsi, l'article L. 122-2 du code de l'éducation prévoit que *« Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnue, doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un de tel niveau. L'État prévoit les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découle. Tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de seize ans »*.

**Le Défenseur des droits a rappelé aux conseils départementaux leur obligation d'assurer un accès effectif à une scolarité ou à une formation professionnelle, à tous les mineurs non accompagnés dont ils ont la charge, y compris lorsqu'ils sont âgés de plus de 16 ans.**

#### [Accès à la cantine et aux activités périscolaires](#)

L'article L.131-13 du code de l'éducation, créé par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, prévoit que *« l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille »*.

Le Défenseur des droits a eu à connaître de situations préoccupantes où des enfants se sont vus proposer des menus différents au sein de la cantine scolaire en raison de frais de restauration impayés par leurs parents. Il a considéré que **cette pratique consistant à servir des menus**

---

<sup>5</sup> « *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun* », Rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, Défenseur des droits, 2016.

spéciaux, en l'occurrence un repas composé exclusivement de raviolis ou de cordons bleus, **aux enfants dont les familles n'ont pas acquitté leurs factures de cantine, constitue une mesure contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, en tant qu'elle stigmatise les enfants concernés et constitue une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique prohibée par la loi<sup>6</sup>.**

**La procédure en matière d'impayés de frais de restauration devrait donc être davantage encadrée afin de prévenir les situations de rupture de droits<sup>7</sup>.** Lorsqu'un impayé est constaté, une première lettre de relance doit indiquer aux parents que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées. En l'absence de réponse à la suite d'une deuxième lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS de la commune. Si, à l'issue de cette rencontre, aucune solution n'est trouvée avec la famille, la commune peut alors émettre un titre exécutoire afin de récupérer sa créance. Ce n'est qu'à l'issue de ces différentes étapes et de l'échec de tout dialogue que la mairie pourra décider, le cas échéant, de ne plus admettre l'enfant à la cantine scolaire communale.

Alors que la nouvelle répartition entre les temps scolaire et périscolaire, généralisée en 2014, avait pour objectif de lutter contre les inégalités sociales, des difficultés apparaissent encore s'agissant de la **prise en charge des enfants atteints de handicap dans le cadre du service de restauration scolaire et des activités périscolaires**, notamment le manque d'accompagnement adapté aux besoins de ces enfants. Le Défenseur des droits est également fréquemment saisi de difficultés d'accès à un moyen de transport adapté pour permettre aux enfants atteints de handicap d'accéder de manière effective à la cantine et aux activités périscolaires. Les situations rencontrées vont du refus de prise en charge du transport par les conseils départementaux à l'inadéquation des horaires de passage à ceux des activités.

**Le Défenseur des droits a rappelé aux présidents des conseils départementaux et aux présidents de conseils régionaux, qui assument la compétence « transport » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, leur obligation de prendre en charge, à titre individuel, les frais de transport d'un enfant handicapé ne pouvant utiliser les transports en commun et ce, pour tous les trajets effectués dans le cadre de sa scolarité, y compris les trajets desservant les lieux d'activités périscolaires.**

---

<sup>6</sup> Décision n° 2018-063, Défenseur des Droits, 13 février 2018.

<sup>7</sup> « L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire », Rapport du Défenseur des droits, mars 2013.

Le Défenseur rappelle, par ailleurs, qu'au-delà des activités périscolaires, l'accès à la culture et aux activités récréatives constitue un facteur essentiel d'intégration sociale et participe à rendre effective l'égalité des chances promue par les institutions de la République.

- Le droit à la santé :

Les liens entre pauvreté, précarité et inégalités de santé ont largement été mis en lumière<sup>8</sup>. L'accès aux structures de santé et aux soins dépend, en effet, de facteurs tels que la maîtrise de la langue française, la compréhension du système de santé, ou encore, le bénéfice d'une couverture maladie.

Les inégalités de santé apparaissent dès le plus jeune âge et mettent à mal le développement et l'avenir des enfants concernés. C'est la raison pour laquelle **le Défenseur des droits a recommandé que soit élaborée une politique transversale de santé dédiée aux enfants et aux adolescents**<sup>9</sup>.

Dans cette perspective, il est indispensable de **s'appuyer sur les parents**, qui sont les premiers concernés par la santé de leurs enfants, et de leur apporter tout le soutien et l'aide nécessaires, en particulier « *via des mesures d'éducation à la parentalité, la création de groupes de soutien et la mise en place de services de consultation familiale* »<sup>10</sup>.

La stratégie nationale de santé doit, en outre, donner la **priorité à la prévention** en adoptant une « *approche vie entière* » qui prenne en compte les besoins des différents âges de la vie afin d'adapter la prévention et de mieux réduire les inégalités de santé<sup>11</sup>.

Enfin, une politique ambitieuse de santé des enfants et des jeunes implique **des moyens adaptés**. A cet égard, l'insuffisance des ressources, qu'il s'agisse des services de la protection maternelle et infantile (PMI) ou de la médecine scolaire, réduit les marges de manœuvre des acteurs et constitue une réelle perte de chance, en particulier pour les enfants les plus vulnérables et les plus fragiles. Ainsi, alors que la prévention en milieu scolaire constitue l'un des meilleurs leviers pour améliorer le bien-être et réduire les inégalités de santé, les **difficultés rencontrées par les services de PMI et de médecine scolaire** fragilisent en premier lieu les enfants en situation de précarité, d'exclusion sociale et/ ou vivant dans les territoires les moins dotés en structures et personnels de

---

<sup>8</sup> Académie nationale de médecine, Rapport « *Précarité, pauvreté et santé* », d'Alfred Spira, 20 juin 2017.

<sup>9</sup> Décision n° 2015-190, Défenseur des droits, 4 septembre 2015.

<sup>10</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 15 (2013) sur « *le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible* » (art. 24 CIDE), CRC/C/GC, 17 avril 2013.

<sup>11</sup> Contribution à la Stratégie nationale de santé, Haut Conseil de la santé publique, septembre 2017, p. 93.

santé. **Un renforcement des moyens alloués à ces services doit donc être inscrit dans la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.**

#### Renoncement aux soins

Il ressort de l'enquête réalisée en 2016 par le Défenseur des droits sur l'accès aux droits et aux services publics que, dans le cadre de l'accès aux soins, seule 20% des personnes non précaires ont renoncé à des soins dans les cinq dernières années contre 40 % des précaires non isolés et plus de 50% des précaires isolés<sup>12</sup>.

La raison du renoncement aux soins la plus fréquemment évoquée par les personnes précaires est le problème financier, contrairement au non précaires qui l'expliquent par le manque de temps.

Comme établi à travers son rapport de 2014 sur les refus de soins<sup>13</sup>, le Défenseur des droits a dénoncé plusieurs sites Internet de médecins indiquant expressément et en toute illégalité ne pas recevoir les bénéficiaires de la CMU (Couverture maladie universelle, aujourd'hui remplacée par la Protection universelle maladie - PUMa) ou de l'AME (Aide médicale d'Etat). De même, l'institution a été saisie de refus de prise de rendez-vous pour des patients bénéficiant de la CMU-C et a conclu au caractère discriminatoire de tels refus<sup>14</sup>.

**Il est urgent d'engager avec les ordres concernés une réflexion commune pour lutter contre les représentations médicales stéréotypées, notamment envers les bénéficiaires de la CMU, et faire cesser ces pratiques professionnelles de différenciation, voire de discrimination, à l'égard des personnes en situation de pauvreté.**

Afin d'approfondir la réflexion sur l'accès aux soins, le Défenseur des droits, en partenariat avec le Fonds CMU, a récemment financé une étude, publiée en mars 2017, sur « *Les pratiques médicales et dentaires, entre différenciation et discriminations. Une analyse de discours de médecins et dentistes* ».

Conformément aux recommandations du Défenseur des droits dans le cadre de cette étude, le ministère de la Santé et la direction de l'Assurance maladie ont, en outre, lancé une **enquête visant à recenser les médecins pratiquant les dépassements d'honoraires pour les patients CMU-C et l'ACS** (Aide au paiement d'une complémentaire santé). Les résultats obtenus devraient

---

<sup>12</sup> 10% des précaires non isolés et 17% des précaires isolés déclarent avoir renoncé souvent ou très souvent à des soins, contre 3% des non précaires.

<sup>13</sup> « *Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME* », Rapport du Défenseur des droits, mars 2014.

<sup>14</sup> Décision n° 2017-136, Défenseur des Droits, 3 avril 2017.

permettre de **mieux cibler les actions de lutte contre le non-recours aux soins** et garantir ainsi l'accès de tous, y compris des plus précaires, au droit à la santé.

#### Enfants ultra-marins

Dans les départements et territoires d'outre-mer, et tout particulièrement en Guyane et à Mayotte, les obstacles à l'accès aux soins sont nombreux : manque de personnels de santé, inaccessibilité des structures de santé, blocages administratifs, coût des soins...

Plusieurs mesures peuvent être envisagées pour résorber ces disparités et mieux prendre en compte la vulnérabilité des enfants et des jeunes vivant en outre-mer.

En premier lieu, conformément aux observations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, il conviendrait d'**accroître le budget alloué aux secteurs sociaux et aux enfants ultra-marins défavorisés.**

Dans la continuité, **la présence des équipes de PMI et de médecine de prévention en milieu scolaire doit être renforcée** sur ces territoires.

Enfin, pour lever les obstacles financiers à l'accès aux soins et améliorer la couverture maladie de l'ensemble de la population, **le Défenseur des droits a recommandé que des permanences itinérantes soient plus régulièrement organisées sur l'ensemble du territoire.**

#### Enfants atteints de handicap

Les saisines du Défenseur des droits mettent en évidence certains des nombreux obstacles auxquels font face les enfants en situation de handicap pour que leurs besoins fondamentaux en matière de santé soient satisfaits, s'agissant à la fois des réponses de droit commun comme des dispositifs spécifiques : insuffisance de la prévention, démarches administratives complexes, difficultés d'accès aux soins somatiques dans les structures de droit commun, pénuries de places dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, manque de formation des professionnels de santé au handicap, refus de soins discriminatoires...

Parmi les problématiques récentes dont a été saisi le Défenseur des droits, l'absence de prise en charge des soins complémentaires des enfants en situation de handicap placés en établissement médicosocial induit une inégalité de traitement sur le territoire et crée une insécurité juridique préjudiciable pour les familles et la santé de leurs enfants.

Le « reste à charge » peut constituer un facteur de renoncement aux soins, plus encore lorsqu'il concerne des familles en situation de précarité. A cet égard, **le Défenseur des droits a recommandé que soit garantie la prise en charge intégrale des frais afférents au suivi médical des enfants handicapés.**

### Enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance

Près de 300 000 enfants bénéficient d'au moins une mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance. Le Défenseur des droits est régulièrement témoin d'une insuffisante prise en charge des besoins médicaux de ces enfants<sup>15</sup>, dont les parcours de soins sont généralement marqués par d'importantes ruptures.

Au stade de l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance, le manque d'informations sur les antécédents médicaux des enfants constitue un réel obstacle à la définition des besoins en santé de l'enfant. Plus encore, l'absence d'informations délivrées aux parents à ce stade rend difficile la mise en œuvre d'une « alliance thérapeutique » entre la famille et les professionnels de santé autour de l'enfant, alors même qu'il s'agit d'un sujet de préoccupation partagée.

**Le Défenseur des droits a rappelé que des bilans de santé doivent systématiquement être réalisés dès l'entrée dans le dispositif afin de disposer d'un historique des soins. Il a, en outre, recommandé aux services de protection de l'enfance d'informer, lors de l'admission, l'enfant et ses parents sur les droits liés à la santé, les modalités de suivi de l'enfant, notamment dans le cadre du projet pour l'enfant (PPE) et du livret d'accueil.**

A cet égard, l'absence d'outils dédiés au suivi médical de ces enfants entrave leurs parcours de santé. **Le Défenseur des droits a recommandé une surveillance médicale régulière des enfants confiés par des professionnels formés aux problématiques liées à la protection de l'enfance et la mise à jour régulière des carnets de santé. Plus encore, il a préconisé la création de carnets de santé informatisés pour les enfants relevant de la protection de l'enfance et d'une plateforme médicale au sein de l'ASE.**

Le projet pour l'enfant (PPE), renforcé par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, peine encore à être mis en œuvre dans de nombreux départements<sup>16</sup>, du fait de sa lourdeur administrative. Le Défenseur des droits avait, dès 2015, recommandé qu'une profonde simplification soit apportée à ce dispositif<sup>17</sup>, notamment en allégeant les obligations qui pèsent sur les services de protection de l'enfance en termes d'élaboration de projets individuels (jusqu'à six projets distincts pour un enfant handicapé relevant de la protection de l'enfance). Le cloisonnement des volets éducatif et médical des services de protection de l'enfance entrave d'autant plus la coordination des acteurs et la définition d'une approche globale du bien-être de l'enfant.

---

<sup>15</sup> Décision n° 2017-235 relative à la prise en charge de la santé des enfants confiés au dispositif de la protection de l'enfance, Défenseur des droits, 24 juillet 2017.

<sup>16</sup> « *Le PPE : état des lieux, enjeux organisationnels et pratiques* », Rapport d'étude de l'ONPE, juillet 2016.

<sup>17</sup> « *Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles* », Rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, Défenseur des droits, 2015.

Enfin, la sortie du dispositif de protection de l'enfance, notamment en cas de main levée du placement ou à la majorité du jeune, peut entraîner des ruptures de parcours de soins, faute d'anticipation, qui se traduisent souvent par des ruptures de droits en matière d'assurance maladie mettant à mal la continuité de l'accompagnement en santé de ces enfants.

#### Enfants malades étrangers

Dans ses observations adressées à la France en février 2016, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU s'est dit préoccupé par « *le fait que les enfants migrants qui n'ont pas de titre de séjour valable continuent d'avoir du mal à exercer leur droit aux services de santé* ».

Les personnes en situation irrégulière sur le territoire français ne sont pas admises au régime général de la sécurité sociale. Lorsqu'elles sont présentes sur le territoire depuis plus de trois mois, elles ont le droit à l'Aide médicale d'Etat (AME), tandis que les mineurs peuvent y accéder sans délai. En pratique, certaines Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) refusent le bénéfice de cette prestation aux ressortissants communautaire venant d'Europe de l'Est, au motif que ces derniers ne rempliraient pas les conditions de séjour applicables aux ressortissants de l'Union européenne.

**Le Défenseur des droits a rappelé que l'appréciation des conditions de séjour, y compris pour les ressortissants communautaires, ne peut avoir d'incidence sur une demande d'AME, prestation justement réservée aux étrangers dépourvus de droit de séjour<sup>18</sup>.**

Par ailleurs, la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France prévoit qu'une autorisation provisoire de séjour (APS) peut être délivrée à l'un des parents étrangers d'un enfant dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si aucun traitement approprié n'est possible dans le pays d'origine. Ce texte prévoit, en outre, que les deux parents étrangers d'un enfant malade pourront se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour – qui autorise, en principe, son titulaire à travailler. En pratique, l'APS, en ne conférant qu'un droit de séjour de six mois maximum, peut entraver l'accès du titulaire à un emploi, à un logement, ou à des prestations sociales.

Pour permettre de répondre aux besoins essentiels de ces enfants, la loi devrait être modifiée pour prévoir la délivrance aux parents étrangers d'un enfant malade, non pas d'une APS, mais d'une carte « vie privée et familiale », lorsqu'il s'avère, après le premier renouvellement de l'APS, que l'état de santé de l'enfant impose des soins de longue durée en France.

---

<sup>18</sup> Décision n° 2013-130, Défenseur des droits, 14 juin 2013.

### Mineurs non accompagnés

Un peu plus de 8 000 mineurs non accompagnés (MNA), évoluant seuls sur le territoire national, ont été identifiés en 2016 par le ministère de la Justice. Ce chiffre reste très probablement en-deçà de la réalité ; de nombreux MNA n'étant pas repérés ni, a fortiori, pris en charge par les pouvoirs publics. Lorsqu'ils arrivent en France, ces mineurs non accompagnés se retrouvent dans une situation de grand dénuement, le plus souvent à la rue ou dans des camps de fortune, et sont ainsi particulièrement mis en danger du fait de leur isolement et de leur jeune âge.

Sur le plan de la santé, les MNA présentent des problématiques liées à leur parcours, notamment d'importants traumatismes physiques et psychologiques, et se heurtent à une prise en charge insuffisante et inadaptée pendant la période nécessaire à la reconnaissance de leur statut. Lorsque celui-ci est reconnu, ces mineurs sont pris en charge par le dispositif de protection de l'enfance.

Une fois leur évaluation réalisée et leur admission à l'aide sociale à l'enfance (ASE) actée, les MNA n'ont pas pour autant accès aux soins. En effet, de nombreux obstacles juridico-administratifs, tels que l'absence de mesures de tutelles ou de délégation de l'autorité parentale, le maintien à l'hôtel après ordonnance de placement ou le défaut d'accompagnement, les en empêchent et leurs difficultés s'aggravent encore à l'approche de leur majorité.

S'agissant des MNA non pris en charge par l'ASE et non reconnus comme tels, le recours à l'AME, prestation à laquelle ils ont pourtant droit, est particulièrement difficile, du fait notamment du faible taux de domiciliation de ces jeunes, préalable obligatoire à l'accès à la protection maladie.

**Tous les MNA présents sur le territoire devraient être affiliés au régime général de la sécurité sociale, dans les meilleurs délais, afin de pouvoir bénéficier d'un accès aux soins le plus précoce possible, lorsque leur état de santé l'exige. Une éligibilité inconditionnelle à la PUMa devrait également leur être attribuée, indépendamment de la reconnaissance de leur statut<sup>19</sup>.**

Le Défenseur des droits recommande, en outre, que des bilans complets de santé, y compris de santé mentale, soient réalisés dès le repérage et la mise à l'abri des mineurs non accompagnés en errance et que des dispositifs d'accompagnement soient mis en place pour leur assurer un accès inconditionnel aux biens de première nécessité.

---

<sup>19</sup> Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, 28 juin 2017.

- Le droit au logement :

Selon l'enquête réalisée en 2016 par le Défenseur des droits sur l'accès aux droits et aux services publics, parmi les personnes qui ont recherché un logement dans les cinq dernières années, les personnes en situation de précarité ont mis plus de temps à en trouver un<sup>20</sup>. Elles sont aussi plus nombreuses à ne pas avoir trouvé de logement, et particulièrement les précaires isolés.

S'agissant du logement social, chaque année, le Défenseur des droits est saisi par plusieurs centaines de demandeurs reconnus prioritaires au titre du DALO (Droit au logement opposable) après épuisement des recours pour faire aboutir leurs droits. Ce dispositif se heurte toutefois à l'insuffisance du nombre de logements disponibles, de sorte que près de 60 000 personnes demeurent toujours dans l'attente d'une mesure de relogement. C'est pourquoi, l'Institution a adopté une décision-cadre<sup>21</sup> visant à **garantir un droit au logement effectif pour les plus défavorisés**. Il a notamment préconisé de garantir la production d'une offre adaptée aux besoins des plus modestes par un objectif de 35 % minimum de logements très sociaux (PLAI).

Ce constat peut être étendu à l'hébergement d'urgence. Le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence, consacré par la loi, implique pour les pouvoirs publics de **produire une offre d'hébergement adéquate** ; la sélection des personnes concernées ne pouvant, en tout état de cause, constituer la variable d'ajustement d'un dispositif inadapté à la demande.

Plus précisément, lorsque les personnes sont confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité sociale et économique, qui peut être accentuée par la présence d'enfant en bas âge, de personnes âgées, malades ou encore handicapées, les autorités publiques auxquelles il incombe de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence, droit fondamental, sont tenues par une obligation de moyens renforcée<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> 69% des précaires non isolés et 47% des précaires non isolés ont trouvé un logement en moins d'un an contre 79% des personnes non précaires.

<sup>21</sup> Décision n° 2015-291, 14 décembre 2015.

<sup>22</sup> CE, Ordonnance de référé, 10 février 2012, n° 356456 : « *il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale* » ; « *une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut (...) faire apparaître (...) une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour l'intéressé* ».

### Enfants sans-domicile ou mal-logés

Selon les dernières enquêtes publiques, environ 30 000 enfants étaient sans domicile dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants en 2012<sup>23</sup>, ce qui représente une progression de 40% en dix ans<sup>24</sup>.

En dépit du plan gouvernemental lancé en 2015 pour réduire les nuitées hôtelières, les familles avec enfants restent prioritairement orientées vers des hôtels, alors même que cette solution apparaît largement inadaptée à l'accueil d'enfants. En effet, l'instabilité résidentielle a de lourdes conséquences sur la scolarité des enfants et la vie en hôtel complique considérablement leurs parcours scolaires, du fait de l'éloignement physique entre le lieu d'hébergement et l'école, du refus de certaines mairies de les inscrire à l'école municipale, ou encore, des tarifs prohibitifs appliqués pour l'accès à la cantine scolaire. C'est la raison pour laquelle le taux de non-scolarisation augmente avec la fréquence des changements de lieu d'hébergement.

**Le nouveau plan quinquennal pour le logement doit apporter une attention particulière à la situation de ces enfants sans domicile.**

Parmi les enfants en situation de précarité, les conditions d'existence de ceux vivant dans des bidonvilles est particulièrement préoccupante, notamment les enfants roms dont les familles sont régulièrement visées par des expulsions non accompagnées de solutions adaptées de relogement. Ces expulsions entraînent pour eux des ruptures majeures, à commencer par le risque de déscolarisation. A cet égard, le Défenseur des droits a rappelé<sup>25</sup>, s'agissant de procédures d'expulsion d'occupants sans droit ni titre de leur lieu de vie, que « *plusieurs normes européennes et internationales liant la France font obstacle - sauf faits d'une exceptionnelle gravité - à l'évacuation d'un site occupé illégalement dans les cas où les mesures d'accompagnement nécessaires n'ont pas été mises en œuvre afin que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire du 26 août 2012* ».

Plus généralement, **une véritable politique d'insertion des personnes vivant en squat et bidonville doit être définie**, en renforçant notamment les moyens alloués par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) à des projets d'accompagnement des familles.

---

<sup>23</sup> INSEE, Première n° 1455, juillet 2013.

<sup>24</sup> Rapport annuel 2016 sur l'état du mal-logement, Fondation Abbé Pierre, p. 134.

<sup>25</sup> Décisions n° 2016-56 du 17 février 2016 et n° 2017-189, 6 juin 2017, Défenseur des droits.

### Familles déboutées du droit d'asile et exclues de l'hébergement d'urgence

Cette dure réalité des parcours d'enfants confrontés à la pauvreté et à la grande précarité a encore été accentuée, sur la période récente, par l'arrivée de nombreuses familles migrantes sur le territoire français, dans une situation de total dénuement, se traduisant par un appel croissant au dispositif d'hébergement d'urgence prévu pour l'accueil des personnes en situation de précarité.

Bien que le droit d'accès à un hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale dont le non-respect est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat<sup>26</sup>, les familles déboutées de leur demande d'asile ont été exclues de ce dispositif<sup>27</sup>.

Le Défenseur des droits considère que l'hébergement d'urgence des ménages avec enfants en situation de précarité est une nécessité sociale en plus d'être une obligation juridique et que **les refus d'accès à ce dispositif au seul motif de l'absence de régularité de séjour constituent une atteinte grave aux droits fondamentaux des enfants, à leur dignité et à leur santé<sup>28</sup> et sont contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>29</sup>.**

- Le droit au compte bancaire :

La lutte contre la pauvreté passe également par la lutte contre l'exclusion bancaire des populations en situation de précarité sociale, qui se traduit par des difficultés telles que ces personnes ne peuvent plus mener une vie normale dans notre société et se trouvent, de fait, marginalisées.

La possession d'un compte bancaire est, en effet, particulièrement importante car elle conditionne, en pratique, le versement d'un certain nombre de prestations et d'aides auxquelles peuvent prétendre les personnes en situation de vulnérabilité. A cet égard, il peut notamment être fait état du refus opposé par certaines banques de prendre en compte le récépissé de demande de carte de séjour en tant que justificatif d'identité<sup>30</sup>.

Le Défenseur des droits a eu à connaître de divers cas de discriminations ou d'obstacle à l'exercice du droit au compte<sup>31</sup>, notamment des refus d'ouverture de compte bancaire, des résiliations

---

<sup>26</sup> CE, n° 356456, 10 février 2012.

<sup>27</sup> CE, n° 399750, 4 juillet 2013.

<sup>28</sup> Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France, Défenseur des droits, mai 2016, p. 211.

<sup>29</sup> Décisions n° 2015-154 et n° 2015-156, Défenseur des droits, 2015.

<sup>30</sup> Décision n° 2015-098, Défenseur des droits, 28 mai 2015.

<sup>31</sup> Décision n° 2015-281, 21 décembre 2015 et n° 2016-134, 11 mai 2016, Défenseur des droits,

injustifiées, le défaut d'accès à certains services bancaires, ou encore, des services indûment facturés.

Le Défenseur des droits a recommandé<sup>32</sup> aux établissements de crédit de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'effectivité du droit au compte en ce qu'il constitue un élément essentiel d'insertion sociale et d'accès aux droits.

## II. La pauvreté constitue une situation globale de vulnérabilité se traduisant par des phénomènes de non-recours aux droits et de rupture de droits

Le Défenseur des droits fait de l'accès aux droits l'un des fondements de son action. Il porte à ce titre une attention particulière aux personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs, ainsi qu'aux institutions et aux dispositifs de protection sociale garants de l'accès aux droits.

A travers son action, de nombreux constats quant aux défaillances et aux carences des services publics ont été mis en lumière et montrent une dégradation sensible de la relation entre l'administration ou les services publics et leurs usagers qui affecte la confiance que ces derniers peuvent nourrir à leur égard et conduit à des phénomènes de **non-recours aux droits**.

Cette détérioration se caractérise par :

- Des règles de droit et des dispositifs opaques, difficilement accessibles, qui font appel à des connaissances techniques qui ne sauraient être exigées de la plupart des usagers. Ces derniers ignorent souvent l'étendue des droits auxquels ils peuvent prétendre, les conditions à réunir pour en bénéficier, les pièces justificatives à fournir, etc.
- Cette dernière difficulté est aggravée par des demandes de pièces justificatives trop nombreuses, par exemple, pour pouvoir bénéficier de prestations sociales ou pour se voir délivrer ou renouveler un titre de séjour. Afin de fournir ces pièces, dont l'exigence n'est pas toujours prévue par la loi, les usagers doivent assumer des coûts supplémentaires, que ce soit lorsqu'ils font parvenir aux administrations ces documents par lettre avec accusé de réception ou lorsqu'ils se déplacent, parfois en vain. Le Défenseur des droits a considéré que le refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif

---

<sup>32</sup> Décision n° 2016-179, Défenseur des droits, 24 novembre 2016.

de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé (domiciliation administrative), constituait une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur telle que prohibée par la loi, susceptible de se combiner avec la nationalité des demandeurs<sup>33</sup>.

- La délivrance par l'administration ou les services publics d'informations erronées, ce qui constitue parfois un obstacle à la possibilité même de formuler une demande.
- L'absence de réponse de l'administration.

Ces carences sont aggravées par l'essor du numérique. La dématérialisation des services publics, souvent conçue comme un substitut à l'accueil de guichet, tend à renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants et à exclure nombre d'utilisateurs qui se retrouvent dans l'incapacité de procéder aux démarches administratives.

L'enquête mystère réalisée en octobre 2016 par le Défenseur des droits avec l'Institut national de la consommation (INC) auprès de trois grands organismes de service public (CNAF, Pôle emploi et CNAM) a ainsi mis en lumière le renvoi très fréquent des utilisateurs vers internet par les plateformes téléphoniques y compris lorsque ces derniers ne disposent pas de cet outil ou ne le maîtrisent pas.

L'enquête sur l'accès aux droits, « *Relations des usagères et des utilisateurs avec les services publics : le risque de non-recours* », réalisée par le Défenseur des droits en 2017 tend à montrer que la détérioration de la confiance frappe en particulier les plus précaires d'entre elles et eux.

Il ressort de cette enquête que plus de 50 % des personnes interrogées ont expérimenté au moins une fois dans les cinq dernières années des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public, qu'il s'agisse de délai d'attente, de manque d'information, de mauvais accueil. 12% d'entre elles abandonnent leurs démarches.

L'abandon concerne davantage les plus jeunes (21% des 18-24 ans) et les personnes les moins diplômées (18% des personnes qui n'ont pas le baccalauréat) et est plus fréquent dans les populations confrontées à des difficultés socio-économiques marquées, maîtrisant moins la langue française.

---

<sup>33</sup> Décision n° 2017-305, Défenseur des droits, 28 novembre 2017.

- L'accueil dans les services publics :

La dégradation de la qualité des services, induite par la réduction des effectifs et l'effacement des fonctions d'accueil et de guichet au profit des missions de back office, peut conduire les usagers les plus précaires à renoncer à solliciter le bénéfice de droits et des services auxquels ils pourraient prétendre.

Le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, sur lequel le Défenseur des droits a formulé un avis<sup>34</sup>, prévoit à ce stade la mise en place à titre expérimental d'un référent unique (article 15) pour chaque usager afin de faciliter ses démarches dans le cadre de procédures ou de dispositifs particuliers.

Cette mesure, qui s'inscrit dans la logique des « guichets uniques », vise à juste titre à renforcer l'interface entre les usagers et les administrations.

Si le Défenseur des droits ne peut que soutenir la création d'un tel dispositif, l'importance des moyens qu'il suppose pourrait justifier que des publics prioritaires soient identifiés pour le mettre en œuvre. Ainsi, **une priorité au suivi et à l'accompagnement des jeunes adultes et des personnes en situation de précarité pourrait être reconnue.**

- La dématérialisation des services publics :

Si la dématérialisation des services publics a pour but premier de réduire les coûts de fonctionnement des services, elle permet également de simplifier l'accès aux informations pour une majorité d'usagers. Elle ne doit pas cependant renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, sous peine d'institutionnaliser une forme d'exclusion liée à la situation de précarité sociale et/ou économique.

Or, le Défenseur des droits constate que la dématérialisation des procédures par les services publics exclut nombre d'usagers qui se retrouvent dans l'incapacité de procéder aux démarches requises<sup>35</sup>. De surcroît, en dépit de tarifs sociaux, un accès à internet pour les personnes en situation

---

<sup>34</sup> Avis n° 18-01, Défenseur des droits, 10 janvier 2018.

<sup>35</sup> Le Défenseur des droits constate dans son enquête sur l'accès aux droits que 27 % des personnes n'ont pas accès à internet ou éprouvent des difficultés à trouver une information administrative sur internet. Cette proportion atteint 33% chez les personnes qui, bien qu'elles bénéficient d'un accès à internet, déclarent ne pas trouver aisément sur internet les informations relatives aux services publics ou aux administrations dont elles ont besoin. Si ce phénomène touche toutes les catégories d'âge ou socio-professionnelle, de fortes inégalités sociales existent s'agissant de la maîtrise et l'usage d'internet. **Plus la précarité est importante, plus les personnes sont susceptibles d'être pénalisées par des démarches administratives à effectuer en ligne.** Notre enquête confirme que **les situations de**

de grande précarité représente un poste de dépense conséquent, que de nombreux foyers ne peuvent assumer.

Comme il l'avait déjà recommandé à travers ses deux avis<sup>36</sup> concernant le projet de loi n° 3318 pour une République numérique, le Défenseur des droits souhaite ainsi que soit introduites dans le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance deux dispositions indispensables au renforcement de la confiance des usagers dans la perspective de la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives d'ici à 2022 prévoyant :

- que toute personne publique, tout organisme chargé d'une mission de service public, procédant à une généralisation de ses procédures de traitement de dossiers par la voie numérique s'engage à réserver une partie des gains ainsi libérés à un mécanisme d'accompagnement des publics exposés au risque de marginalisation numérique ;
- une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, accompagnée de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique.

- [L'accessibilité et la lisibilité du droit :](#)

La complexité du droit est évoquée comme motif d'abandon par 45% des personnes qui abandonnent leurs démarches administratives<sup>37</sup>. L'instabilité législative et réglementaire, outre l'insécurité juridique qu'elle entraîne, complique davantage la formation des travailleurs sociaux qui accompagnent les publics les plus vulnérables.

Aussi, l'effort de simplification et de stabilisation des normes conduit par les pouvoirs publics depuis plusieurs années doit encore être poursuivi et inscrit dans la stratégie de lutte contre la pauvreté en tant que condition de l'accès aux droits.

---

**précarité et les difficultés d'accès à l'information sont liées.** En effet, chez les personnes en situation de précarité, un quart éprouve des difficultés à trouver une information administrative sur internet. Pour les personnes en situation de précarité et en situation d'isolement, c'est presque une personne sur deux. Ces procédures numériques constituent aussi un obstacle supplémentaire pour les personnes qui maîtrisent mal l'écrit.

<sup>36</sup> Avis n° 16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016, Défenseur des droits.

<sup>37</sup> Enquête sur l'accès aux droits, « *Relations des usagers et des usagers avec les services publics : le risque de non-recours* », Défenseur des droits, 2017.

Le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance prévoit à cet égard, par une modification de l'article L. 312-2 du CRPA, une généralisation de l'obligation de publication sur internet des circulaires et instructions ministérielles qui mettent en application les normes. Toute circulaire ou instruction non publiée dans un certain délai serait alors réputée abrogée.

Or, en matière de protection sociale, de nombreuses instructions sont diffusées aux organismes par le biais de lettres ministérielles (ex : déclinaison du droit opposable en matière de retraite, ASPA pour les personnes placées en Belgique, etc.).

Afin de favoriser la mise en œuvre de cette mesure de nature à améliorer la transparence, et en particulier d'éviter tout risque d'instabilité juridique pour les usagers lors de sa mise en application, **le Défenseur des droits recommande que les ministères soient incités à recenser au préalable les instructions qu'ils ont diffusées au moyen de lettres ministérielles et, le cas échéant, à les publier de nouveau au moyen de circulaires ministérielles.**

- [L'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers :](#)

#### Droit à l'erreur

S'inspirant de pratiques bienveillantes développées au sein de certaines administrations visant à faire preuve d'indulgence en cas d'erreur, le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance insère un nouveau chapitre III au sein du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), comprenant un article unique (L. 123-1) : « *une personne ayant méconnu une règle applicable à sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invité à le faire par l'administration, dans le délai que celle-ci lui a indiqué* ».

Si la portée de cette mesure peut à s'avérer plus limitée qu'elle n'apparaît à première vue (dans la plupart des cas, la personne qui a fait une erreur ne s'en aperçoit pas d'elle-même), elle n'en demeure pas moins une mesure essentielle, de nature à conforter la confiance des usagers.

Cependant, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis, « *le gouvernement a fait le choix, que l'étude d'impact justifie insuffisamment, de reconnaître un droit à l'erreur général dans les procédures déclaratives plutôt que d'identifier, comme c'est déjà le cas en matière fiscale, celles des procédures dans lesquelles une invitation à régulariser avant sanction devrait être créée* ».

La mise en place de ce mécanisme paraît néanmoins nécessiter un travail de mise en cohérence des textes de nature à conforter à la fois l'intelligibilité de la règle et son application. Dans le domaine de la protection sociale en particulier, il serait souhaitable d'aménager le dispositif de sanction établi à l'article L.114-17 du code de la sécurité sociale (CSS), en tant qu'il prévoit la possibilité de sanction y compris en cas d'erreur de l'utilisateur dans ses déclarations.

Afin d'empêcher qu'une erreur ou une omission non intentionnelle soit juridiquement qualifiée de frauduleuse et fasse l'objet d'une pénalité, le Défenseur des droits recommande de modifier l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale. Cette modification, qui permettrait de distinguer clairement l'erreur de la fraude, devrait conduire à ne réserver les pénalités financières, qui ne seraient plus prononcées en cas d'erreur ou d'oubli non intentionnel de la part de l'utilisateur, qu'aux seuls cas de fraude.

Au-delà, le travail de mise en cohérence devrait également viser les dispositifs prévoyant des mécanismes de prescription défavorable ne distinguant pas fraude et bonne foi (art L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ou de non révision des prestations en cas d'omission de déclaration (ASPA – article L. 815/11 CSS).

#### Droit à la rectification

L'article 18 du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance habilite le gouvernement à intervenir par ordonnance afin de « *permettre aux bénéficiaires des prestations sociales et des minima sociaux d'exercer, à l'occasion de la notification des indus qui leur est faite (...) un droit de rectifier les informations les concernant lorsque ces informations ont une incidence sur le montant des indus* », mais aussi d' « *harmoniser et modifier les règles relatives au contenu des notifications d'indus afin d'y inclure la possibilité d'exercer le droit à rectification (...) et d'en faciliter la compréhension par les bénéficiaires* ».

L'aménagement de la procédure de recouvrement des indus de prestations sociales afin de la rendre plus lisible et plus protectrice des droits des bénéficiaires est un chantier de grande ampleur auquel le Défenseur des droits est particulièrement attaché. C'est la raison pour laquelle il suivra avec attention l'ordonnance à laquelle donneront lieu ces dispositions.

- [La connaissance et l'accompagnement des publics qui basculent dans la pauvreté :](#)

#### [Accès des enfants et des jeunes à leurs droits](#)

Au regard de l'importance du droit dans l'organisation des relations sociales, la sensibilisation des enfants et des jeunes aux notions fondamentales de l'Etat de droit doit faire partie du socle commun de compétences et de connaissances que leur environnement éducatif est chargé de leur transmettre, afin de les préparer à être des citoyens et des citoyennes autonomes, actifs et responsables.

**C'est pourquoi le Défenseur des droits s'est engagé, à travers le projet *Educadroit*, à contribuer à l'éducation au Droit et aux droits des enfants et des jeunes.**

Concrétisé par un espace numérique dédié sur le site internet du Défenseur des droits, ce projet éducatif, appuyé sur un partenariat avec la communauté éducative, des intervenants professionnels du droit et des associations œuvrant pour l'accès aux droits, vise à permettre aux enfants et aux jeunes de connaître et d'exercer leurs droits.

**Cette initiative pourrait être davantage valorisée au niveau national pour mobiliser plus largement encore les acteurs intervenant auprès des enfants et des jeunes et améliorer ainsi la connaissance de leurs droits.**

Le Défenseur des droits a, en outre, renforcé depuis 2 ans son programme de **jeunes ambassadeurs des droits des enfants (JADE)** qui a bénéficié, en dix ans, à plus de 260 000 enfants et adolescents, en métropole et en outre-mer.

A cet égard, **un renforcement du réseau de ces jeunes volontaires du Service civique pourrait être envisagé, en partenariat avec l'Education nationale, afin de couvrir l'ensemble du territoire national** et d'améliorer la sensibilisation des enfants et des jeunes à leurs droits.

#### [Accompagnement des mineurs vers la majorité](#)

Le passage à la majorité est parfois peu préparé et les jeunes majeurs en situation de précarité peuvent se retrouver seuls, du jour au lendemain, sans accompagnement.

La loi prévoit pourtant un dispositif dédié aux jeunes de 18 à 21 ans. Selon l'article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), la prise en charge des jeunes majeurs par l'ASE permet, en effet, « *d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique (...) aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre (...)* » ou, d'après l'article L.222-5 dudit code, « *qui*

*éprouvent des difficultés d'insertion sociale, faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant ».*

Bien que cette prise en charge soit en théorie accessible à tous, dans les faits, il est difficile pour un jeune majeur, non accueillis préalablement par l'ASE durant sa minorité, d'y accéder. Outre l'opacité de leurs critères d'attribution, l'octroi des aides provisoires jeunes majeurs est en diminution compte tenu de l'importance de leur coût financier. L'accès à ce dispositif est, en pratique, particulièrement restreint, y compris pour les jeunes qui relevaient de la protection de l'enfance lors de leur minorité.

S'agissant des **jeunes devenus majeurs ou des majeurs de moins de 21 ans qui ont été pris en charge préalablement par l'ASE**, et alors même que la loi<sup>38</sup> prévoit qu'un accompagnement leur soit proposé pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée, nombreux sont les départements qui n'ont pas encore intégré ces dispositions.

Alors même que ce dispositif est prioritairement prévu pour soutenir les jeunes confrontés à de graves difficultés sociales, l'accueil provisoire jeunes majeur ou les aides financières jeunes majeurs semblent être, en pratique, accordées aux jeunes les plus insérés, les moins en difficulté au regard de leur formation professionnelle, de leur santé psychique, ou s'agissant des jeunes étrangers, de leur situation administrative.

Concernant les **mineurs non accompagnés**, il est impératif d'associer les différents organismes concourant à construire une réponse globale adaptée à leurs besoins et, lorsque les départements ne peuvent envisager un accueil jeune majeur, que soit mis en œuvre un accompagnement personnalisé vers le droit commun des majeurs, notamment en matière de logement.

**Le Défenseur des droits a recommandé<sup>39</sup> la participation financière et/ou logistique de l'Etat pour renforcer notamment les dispositifs spécifiques d'hébergement et d'accompagnement des jeunes majeurs, quelle que soit leur situation administrative au regard du droit au séjour. Il a plus particulièrement préconisé que des protocoles soient mis en place entre les ASE et les service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) pour préparer au mieux la sortie des jeunes du dispositif de l'ASE et les orienter prioritairement vers un hébergement d'urgence de droit commun lorsqu'aucune solution de protection jeune majeur ne peut être envisagée.**

---

<sup>38</sup> Article 16 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance.

<sup>39</sup> Avis n° 17-10 relatif à la prise en charge départementale des mineurs étrangers non accompagnés, Défenseur des droits, 11 octobre 2017.

### Lutte contre le non-recours aux droits

Selon la Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), la fraude aux prestations sociales représente 3 % du montant total de la fraude détectée en 2015, soit 672,76 millions d'euros. **La fraude aux prestations sociales apparaît également moins importante que ne l'est le non-recours aux droits.** En effet, selon une enquête dirigée par la CNAF et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), le non-recours au revenu de solidarité active (RSA) est estimé à près de 4 milliards d'euros en 2010.

Par ailleurs, elle concerne un faible nombre des bénéficiaires. Par exemple, en 2016, la CNAF estime que la fraude a concerné 0,36% de ses allocataires. Face à cette situation tout à fait paradoxale où l'utilisateur est pris en tenaille entre une procédure déclarative d'accès aux prestations sociales propice aux erreurs et un dispositif de plus en plus étoffé de lutte contre la fraude, véhiculant la suspicion d'une fraude massive de la part des bénéficiaires, le dispositif de lutte contre la fraude mérite d'être analysé à la lumière des droits des usagers des services publics.

D'une part, parce que le dispositif mis en place souffre d'une complexité qui met à mal l'objectif de simplification administrative. Cette complexité est aggravée par les difficultés d'harmonisation du traitement de la fraude sur l'ensemble du territoire national.

D'autre part, parce que les larges pouvoirs accordés aux organismes chargés d'une mission de protection sociale, comme les caisses d'allocations familiales (CAF), d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat), du régime social des indépendants (RSI), d'assurance maladie (CPAM), de mutualité sociale agricole (MSA) ou les agences de Pôle emploi, ont entraîné des **dérives dans les procédures de contrôle, de qualification et de sanction de la fraude.** Leurs effets peuvent être dramatiques et sont susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité devant les services publics, à celui de dignité de la personne ou encore au principe du contradictoire et engendrer des situations de non recours.

**La lutte contre la fraude doit être l'occasion de lutter contre le non recours.** Les fichiers échangés entre les différentes administrations pourraient servir à identifier, dans le respect de la protection des données personnelles, de potentiels bénéficiaires.

**Le taux de recours pourrait, en outre, être utilisé dans la mesure de la performance publique.**

## Recommandations du Défenseur des droits pour la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

En se fondant sur l'examen des réclamations entrant dans son champ de compétence, le Défenseur des droits formule les recommandations suivantes :

### I. Lutter contre la privation de droits

#### • Le droit à l'éducation :

##### - Inscription des enfants en maternelle

- Rappeler aux maires que l'inscription des enfants en maternelle est de droit lorsque les parents en font la demande et qu'un refus d'inscription fondé sur les critères de l'origine, du lieu de résidence ou de la particulière vulnérabilité économique constitue une discrimination prohibée par la loi, et les inviter à porter une attention particulière aux enfants issus de milieux défavorisés.

##### - Inscription scolaire

- Rappeler aux maires que la notion de résidence permettant le rattachement à la commune pour l'accès à l'école est bien distincte de la domiciliation administrative qui correspond au « choix d'une adresse postale » et non au lieu de vie de l'enfant.
- Rappeler aux préfets la nécessité d'informer et d'associer systématiquement les services académiques, en amont de toute opération de démantèlement de campement, afin que des mesures puissent être anticipées pour assurer la continuité de la scolarisation des enfants concernés.
- Recommander aux services académiques de veiller à l'affectation rapide des élèves allophones au sein d'un établissement scolaire, afin de permettre leur scolarisation effective dans les meilleurs délais, y compris après 16 ans.
- Rappeler aux conseils départementaux leur obligation d'assurer un accès effectif à une scolarité ou à une formation professionnelle, à tous les mineurs non accompagnés dont ils ont la charge, y compris lorsqu'ils sont âgés de plus de 16 ans.

- [Accès à la cantine et aux activités périscolaires](#)

- Rappeler aux maires que la pratique consistant à servir des menus spéciaux aux enfants, en raison de frais de restauration impayés par leurs parents, est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique prohibée par la loi. En conséquence, et afin de prévenir les situations de rupture de droits, la procédure en matière d'impayés de frais de restauration doit être encadrée afin de privilégier le règlement amiable des difficultés en la matière.
- Rappeler aux présidents des conseils départementaux et aux présidents de conseils régionaux, qui assument la compétence « transport » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, leur obligation de prendre en charge, à titre individuel, les frais de transport d'un enfant handicapé ne pouvant utiliser les transports en commun et ce pour tous les trajets effectués dans le cadre de sa scolarité, y compris les trajets desservant les lieux d'activités périscolaires.

• [Le droit à la santé :](#)

- Élaborer une politique transversale de santé dédiée aux enfants et aux adolescents :
  - Mobiliser les parents par le biais de mesures d'éducation à la parentalité, la création de groupes de soutien et la mise en place de services de consultation familiale.
  - Améliorer la prévention en privilégiant une « *approche vie entière* » qui prenne en compte les besoins des différents âges de la vie afin d'adapter la prévention et de mieux réduire les inégalités de santé.
  - Renforcer les moyens alloués aux services de PMI et de médecine scolaire pour améliorer la prévention en milieu scolaire et mieux lutter contre les inégalités de santé.

- [Renoncement aux soins](#)

- Engager avec les ordres concernés une réflexion commune pour lutter contre les représentations médicales stéréotypées, notamment envers les bénéficiaires de la CMU, et faire cesser ces pratiques professionnelles de différenciation, voire de discrimination, à l'égard des personnes en situation de pauvreté.

- Analyser les résultats de l'étude conduite par le ministère de la Santé et la direction de l'Assurance maladie visant à recenser les médecins pratiquant les dépassements d'honoraires pour les patients CMU-C et l'ACS pour mieux cibler les actions de lutte contre le non-recours aux soins et garantir l'accès de tous, y compris des plus précaires, au droit à la santé.

- [Enfants ultra-marins](#)

- Accroître le budget alloué aux secteurs sociaux et aux enfants ultra-marins défavorisés.
- Renforcer la présence des équipes de PMI et de médecine de prévention en milieu scolaire dans les départements et territoires d'outre-mer.
- Organiser des permanences itinérantes, plus régulièrement, sur l'ensemble du territoire pour lever les obstacles financiers à l'accès aux soins et améliorer la couverture maladie de l'ensemble de la population.

- [Enfants atteints de handicap](#)

- Garantir la prise en charge intégrale des frais afférents au suivi médical des enfants handicapés.

- [Enfants pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance](#)

- Réaliser systématiquement des bilans de santé dès l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance afin de disposer d'un historique des soins.
- Recommander aux services de protection de l'enfance d'informer, lors de l'admission, l'enfant et ses parents sur les droits liés à la santé, les modalités de suivi de l'enfant, notamment dans le cadre du projet pour l'enfant (PPE) et du livret d'accueil.
- Recommander une surveillance médicale régulière des enfants confiés par des professionnels formés aux problématiques liées à la protection de l'enfance et la mise à jour régulière des carnets de santé.
- Mettre en place des carnets de santé informatisés pour les enfants relevant de la protection de l'enfance et une plateforme médicale au sein de l'ASE.

- [Enfants malades étrangers](#)

- Rappeler aux Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) que l'appréciation des conditions de séjour, y compris pour les ressortissants communautaires, ne peut avoir d'incidence sur une demande d'AME, prestation justement réservée aux étrangers dépourvus de droit de séjour.
- Prévoir, par voie législative, la délivrance aux parents étrangers d'un enfant malade, non pas d'une autorisation provisoire de séjour (APS), mais d'une carte « vie privée et familiale », lorsqu'il s'avère, après le premier renouvellement de l'APS, que l'état de santé de l'enfant impose des soins de longue durée en France.

- [Mineurs non accompagnés](#)

- Affilier au régime général de la sécurité sociale tous les mineurs non accompagnés présents sur le territoire, dans les meilleurs délais, afin de leur garantir un accès aux soins le plus précoce possible, lorsque leur état de santé l'exige.
- Attribuer aux mineurs non accompagnés présents sur le territoire une éligibilité inconditionnelle à la PUMa, indépendamment de la reconnaissance de leur statut.

• [Le droit au logement :](#)

- Garantir un droit au logement effectif pour les plus défavorisés en favorisant la production d'une offre adaptée aux besoins des plus modestes par un objectif de 35% minimum de logements très sociaux (PLAI).

- [Enfants sans-domicile ou mal-logés](#)

- Dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence, limiter l'orientation des familles avec enfants vers des hôtels « sociaux ».
- Rappeler aux préfets que, s'agissant de procédures d'expulsion d'occupants sans droit ni titre de leur lieu de vie, toute évacuation d'un site occupé illégalement doit être précédée de mesures d'accompagnement pour que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes.

- Renforcer les moyens alloués par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) à des projets d'accompagnement des familles vivant en squat et bidonville.

- [Familles déboutées du droit d'asile et exclues de l'hébergement d'urgence](#)

- Rappeler que les refus d'accès au dispositif d'hébergement d'urgence au seul motif de l'absence de régularité de séjour constituent une atteinte grave aux droits fondamentaux des enfants, à leur dignité et à leur santé et sont contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant.

• [Le droit au compte bancaire :](#)

- Rappeler aux établissements de crédit que les refus d'ouverture de compte bancaire, les résiliations injustifiées, le défaut d'accès à certains services bancaires, ou encore, les services indûment facturés constituent des obstacles à l'exercice du droit au compte, voire des discriminations prohibées par la loi.
- Recommander aux établissements de crédit de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'effectivité du droit au compte qui constitue un élément essentiel d'insertion sociale et d'accès aux droits.

## II. Lutter contre le non-recours aux droits

• [L'accueil dans les services publics :](#)

- Donner une priorité au suivi et à l'accompagnement des jeunes adultes et des personnes en situation de précarité pour la mise en place d'un référent unique pour chaque usager, prévue à titre expérimental par le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance.

• [La dématérialisation des services publics :](#)

- Introduire dans le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance deux dispositions indispensables au renforcement de la confiance des usagers dans la perspective de la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives d'ici à 2022 prévoyant :

→ que toute personne publique, tout organisme chargé d'une mission de service public, procédant à une généralisation de ses procédures de traitement de dossiers

par la voie numérique s'engage à réserver une partie des gains ainsi libérés à un mécanisme d'accompagnement des publics exposés au risque de marginalisation numérique ;

→ une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, accompagnée de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique.

• L'accessibilité et la lisibilité du droit :

- Recommander aux ministères de recenser les instructions qu'ils ont diffusées au moyen de lettres ministérielles et les inviter, le cas échéant, à les publier de nouveau par le biais de circulaires ministérielles.

• L'amélioration des relations entre les services publics et leurs usagers :

- Droit à l'erreur

- Dans le cadre du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, pour conforter à la fois l'intelligibilité et l'applicabilité de la règle consacrant un droit à l'erreur général dans les procédures déclaratives, mettre en cohérence certains textes :

→ aménager le dispositif de sanction établi à l'article L.114-17 du code de la sécurité sociale (CSS), en tant qu'il prévoit la possibilité de sanction y compris en cas d'erreur de l'utilisateur dans ses déclarations ;

→ modifier l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, en distinguant clairement l'erreur de la fraude afin d'éviter qu'une erreur ou une omission non intentionnelle soit juridiquement qualifiée de frauduleuse et fasse l'objet d'une pénalité. Cette modification devrait conduire à ne réserver les pénalités financières, qui ne seraient plus prononcées en cas d'erreur ou d'oubli non intentionnel de la part de l'utilisateur, qu'aux seuls cas de fraude.

→ modifier les dispositifs prévoyant des mécanismes de prescription défavorable ne distinguant pas fraude et bonne foi (art L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite) ou de non révision des prestations en cas d'omission de déclaration (ASPA – article L. 815/11 CSS).

- [Droit à la rectification](#)

- Pour l'applicabilité des dispositions du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, reconnaissant aux usagers un droit de rectification, aménager la procédure de recouvrement des indus de prestations sociales afin d'intégrer le droit reconnu aux bénéficiaires de rectifier les informations les concernant.

• [La connaissance et l'accompagnement des publics qui basculent dans la pauvreté :](#)

- [Accès des enfants et des jeunes à leurs droits](#)

- Valoriser au niveau national le programme *Educadroit* réalisé par le Défenseur des droits pour mobiliser plus largement encore les acteurs intervenant auprès des enfants et des jeunes et améliorer ainsi leur éducation au Droit et aux droits.
- Renforcer le dispositif de jeunes ambassadeurs des droits des enfants (JADE) en sollicitant davantage de jeunes du Service civique, en partenariat avec l'Education nationale, afin de couvrir l'ensemble du territoire national et d'améliorer la sensibilisation des enfants et des jeunes à leurs droits.

- [Accompagnement des mineurs vers la majorité](#)

- Solliciter la participation financière et/ou logistique de l'Etat pour renforcer notamment les dispositifs spécifiques d'hébergement et d'accompagnement des jeunes majeurs, quelle que soit leur situation administrative au regard du droit au séjour.
- Recommander que des protocoles soient mis en place entre les ASE et les SIAO pour préparer au mieux la sortie des jeunes du dispositif de l'ASE et les orienter prioritairement vers un hébergement d'urgence de droit commun lorsqu'aucune solution de protection jeune majeur ne peut être envisagée.

- [Lutte contre le non-recours aux droits](#)

- Recommander aux administrations et organismes sociaux d'utiliser les fichiers échangés, dans le respect de la protection des données personnelles, pour identifier de potentiels bénéficiaires et lutter contre le non recours aux droits.
- Utiliser le taux de recours aux droits dans la mesure de la performance publique.

