

Paris, le 17 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-117

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 relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le rapport de mission de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des services de la jeunesse sur les séjours de ruptures à l'étranger d'avril 2004,

Après consultation du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisi par les professionnels de l'enfance du foyer de X. ainsi que par la mère de Y, Madame Y. des conditions de séjour des deux adolescents, alors confiés au département de A., au Sénégal ;

Conclut :

- A d'importantes défaillances de la part du conseil départemental de A. quant aux vérifications élémentaires d'autorisation de la structure C. au Sénégal, lesquelles ont entraîné une atteinte grave aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants qu'il y a envoyés ;
- A l'existence d'atteintes graves aux droits et à l'intérêt supérieur de Y. et plus spécifiquement X., envoyés par le département de A. dans l'établissement C.,

notamment quant à leur droit d'être entendu, leur droit à l'éducation et leur droit à la santé ;

- Que la durée du séjour, l'absence de projet autour de cet éloignement géographique, l'absence d'une réelle recherche de structure adaptée aux troubles de X par les services du département de A. constituent une atteinte à son droit d'être protégé. Son intérêt supérieur n'a pas été une considération primordiale.
- A une négligence importante du conseil départemental de A. dans le suivi de la structure accueillant à l'étranger des enfants qui lui étaient confiés.
- A l'existence d'un manquement de la part du conseil départemental de B. en sa qualité d'autorité de contrôle, dans la mesure où il lui appartenait de s'assurer que la structure ne recevait plus d'enfants, quel que soit leur département d'origine, au moment du retrait de l'habilitation.

Est favorable à la diversité de l'offre en protection de l'enfance à laquelle les séjours de rupture à l'étranger concourent. Dans les situations individuelles, la décision d'y recourir doit prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et répondre à ses besoins soigneusement évalués dans le cadre du projet pour l'enfant.

Rappelle l'impérieuse nécessité pour les départements de s'assurer que les structures auxquelles ils ont recours à l'étranger disposent des autorisations et habilitations pour accueillir les enfants qui leur sont confiés.

Rappelle que le recours à un séjour de rupture à l'étranger ne doit pas être une solution détournée pour répondre à une carence de l'offre de prise en charge, y compris pédopsychiatrique, au sein du département.

Recommande à titre général aux conseils départementaux qui ont habilité une structure, et en sont donc les autorités de contrôle, de s'assurer de la diffusion de l'information relative au retrait d'habilitation sans délai auprès des conseils départementaux qui auraient recours à cette structure au moment du retrait. Ils doivent également s'assurer de la fermeture effective de la structure, de la fin de prise en charge des enfants par cette dernière.

Décide d'adresser les recommandations suivantes au conseil départemental de A. :

- De préparer tout séjour de rupture à l'étranger avec l'enfant et sa famille afin qu'il soit intégré au mieux à son parcours en protection de l'enfance. Des objectifs clairs doivent être fixés et le séjour nécessairement limité dans le temps ;
- De réexaminer régulièrement la pertinence du recours au dispositif offrant des séjours à l'étranger dans le cadre d'un partenariat, afin de garantir de bonnes conditions de prise en charge des enfants sur place ;
- Lorsqu'il est à l'étranger, l'enfant doit bénéficier d'un moyen de joindre à tout moment les services de l'aide sociale à l'enfance dont il dépend ainsi que les services consulaires français présents sur place ;
- A l'issue de chaque séjour de rupture à l'étranger, un temps de rencontre doit être organisé entre l'enfant et son référent éducatif afin de revenir sur cette expérience, son déroulement et le ressenti du jeune. Ce séjour doit s'intégrer pleinement dans le parcours de l'enfant en protection de l'enfance, et non en rupture par rapport à celui-ci ;

Prend acte que le département de A. dispose désormais d'accueils spécialisés et de rupture sur son territoire, afin d'éviter de recourir à des établissements éloignés géographiquement.

Prend acte du travail engagé par le département de A. pour structurer le suivi de la santé des enfants qui lui sont confiés, répondant ainsi aux graves atteintes identifiées dans les situations qui lui ont été soumises. Il note avec satisfaction que la place des détenteurs de l'autorité parentale, leur implication, ainsi que celle de l'enfant, sont clarifiées dans la note d'organisation du suivi de la santé des mineurs confiés au département de A, mise à jour le 28 septembre 2018.

Recommande au conseil départemental de B. d'assurer une information à l'ensemble des conseils départementaux dès lors qu'une structure, en France ou à l'étranger, fait l'objet d'un retrait d'habilitation pour des motifs liés à la sécurité et au bien-être des enfants.

Recommande au ministère de l'Europe et des affaires étrangères :

- De maintenir sa vigilance sur les structures situées à l'étranger qui accueillent des enfants français, dans la limite des informations portées à sa connaissance par lesdits organismes ;
- D'assurer un suivi des signalements qu'il est amené à faire dans le cadre de la mission pour la protection des droits des personnes, particulièrement lorsqu'il s'agit de mineurs.

Recommande à la ministre de la Justice et à la ministre des Solidarités et de la santé, de réglementer les séjours de rupture à l'étranger dans les plus brefs délais. La préparation au séjour, les procédures de déclaration auprès des autorités consulaires et des pays d'accueil, les contrôles sur place, et le suivi après le retour de l'enfant sont des points qui devraient y être intégrés. Dans ce cadre, la procédure de déclaration des enfants auprès des autorités du pays d'accueil et des autorités consulaires françaises par la structure d'accueil doit une obligation inconditionnelle figurant au cahier des charges de ces organismes afin de permettre aux autorités consulaires d'exercer pleinement leur mission de protection des ressortissants français à l'étranger.

TRANSMISSION

Le Défenseur des droits adresse cette décision aux conseils départementaux de A et B., au Ministre de l'Europe et des affaires étrangères, à la Ministre de la Justice, à la Ministre des Solidarités et de la Santé et leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits adresse la présente décision à l'assemblée des départements de France pour diffusion à l'ensemble des conseils départementaux, et pour information au procureur de la République de D. , à la présidente du tribunal de grande instance de D., au président de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, à Madame Y, la mère de Y, à Y et à X. , par tous moyens.

Jacques TOUBON

Recommandations au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-33 du 29 mars 2011

Les faits

1. Le Défenseur des droits a été saisi en mars 2016, par l'intermédiaire de son délégué territorial, de la situation de deux mineurs, X. né le 27/04/1998 et Y. né le 05/10/1998, confiés aux services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) du département de A. par décision du juge des enfants du tribunal de D. et envoyés dans un établissement appelé C., situé à Dakar au Sénégal.
2. X. y a séjourné de septembre 2008 à janvier 2014, soit 5 ans et 4 mois, alors qu'il était âgé de 10 ans et demi à 15 ans et 9 mois. Y., quant à lui, est resté au Sénégal d'août 2012 à octobre 2012, alors qu'il était âgé de 13-14 ans. Son père est venu le chercher à Dakar après qu'il a fugué de l'établissement.
3. Les deux saisines décrivent des conditions d'accueil et de prise en charge inquiétantes au Sénégal : peu ou pas d'enseignement scolaire, aucune fréquentation d'école, alimentation insuffisante ou carencée, présence d'hommes armés pour les « garder », menaces pour les faire obtempérer et administration de médicaments notamment.

L'instruction

4. Il convient de noter que l'association C. n'a pas été interrogée lors de l'instruction par le Défenseur des droits. En effet, association située en France de 2007 à 2008, son statut a évolué après son retrait d'habilitation puisqu'elle est alors devenue une structure de droit sénégalais, située au Sénégal. Or, le Défenseur des droits n'a pas compétence pour intervenir auprès de structures étrangères situées à l'étranger. Par ailleurs, l'établissement semblait avoir disparu au moment de la saisine (plus de site internet, plus d'adresse en France) et ce n'est qu'au cours de l'instruction, qu'il a été constaté l'apparition d'un nouveau site internet.
5. Par courrier du 28 avril 2016, le Défenseur des droits a sollicité des éléments de la part du président du conseil départemental de A. qui ont été transmis le 29 juin 2016. Il ressort de ces éléments que le conseil départemental de B. avait autorisé l'ouverture de la structure par un arrêté n°2007-185 en date du 10 avril 2007 sur le fondement de l'article L313-7¹ du code de l'action sociale et des familles (CASF).

¹ Article L313-7 du CASF dispose que « Les autorisations des établissements et services à caractère expérimental mentionnés au 12° du I de [l'article L. 312-1](#) sont accordées pour une durée déterminée, qui ne peut être supérieure à cinq ans. Elles sont renouvelables une fois au vu des résultats positifs d'une évaluation. Au terme de la période ouverte par le renouvellement et au vu d'une nouvelle évaluation positive, l'établissement ou le service relève alors de l'autorisation à durée déterminée mentionnée à [l'article L. 313-1](#). »

6. Au cours des mois d'avril et mai 2016, les services du Défenseur des droits se sont rapprochés des autorités diplomatiques françaises, tant du consulat de France au Sénégal que du bureau protection des personnes du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). C'est ainsi qu'une copie d'un signalement datant du 23 octobre 2012 envoyé par le MEAE au conseil départemental de A, alertant sur les défaillances de la structure C., à la suite de la fugue du jeune Y. a été transmise au Défenseur des droits.
7. Par courrier du 25 juillet 2016, le Défenseur des droits s'est rapproché du conseil départemental de B. afin d'obtenir des précisions relatives à l'association C. Par courrier du 31 août 2016, le conseil départemental précise avoir validé le retrait d'autorisation de la structure à compter du 1^{er} janvier 2009, face aux inquiétudes suscitées par l'absence de mise en place d'accompagnement thérapeutique et éducatif pour les jeunes gens.
8. Le 21 novembre 2016, le consulat de France au Sénégal a précisé par courriel aux services du Défenseur des droits que cette structure n'accueillait plus de mineurs ressortissants français confiés à l'ASE. Elle peut cependant continuer à accueillir des enfants envoyés directement par leur famille.
9. Le Défenseur des droits a demandé des compléments d'information aux conseils départementaux de A et B respectivement les 16 et 20 décembre 2016, reçus les 2 et 6 février 2017.
10. Par courrier du 6 mars 2017, le Défenseur des droits a interrogé le MEAE sur l'information faite aux autorités consulaires du retrait d'habilitation, et sur la transmission de cette information, le cas échéant, aux autres conseils départementaux. Le 11 avril 2017, le ministère a indiqué notamment que le signalement du 23 octobre 2012 avait été envoyé au conseil départemental de A et au procureur de la République et qu'aucune visite institutionnelle d'organisme français n'avait eu lieu sur place pour contrôler l'activité de la structure C.
11. A l'occasion de sa comparution devant le tribunal correctionnel de D pour des faits de délinquance, X a fait des révélations sur les conditions de son séjour au Sénégal qui ont conduit à l'ouverture d'une enquête préliminaire par le parquet.
12. Les services du Défenseur des droits ont alors sollicité et obtenu, le 30 mars 2017, l'autorisation de poursuivre l'instruction en cours de la part du procureur de la République de D. Eu égard à l'évolution de l'enquête en cours, le procureur de la République a cependant demandé au Défenseur des droits de suspendre son instruction et l'a autorisé à la reprendre le 23 janvier 2019.
13. Une note récapitulant l'ensemble des éléments recueillis dans le cadre de l'instruction a été envoyée le 15 février 2019. Les départements de B, A, et le MEAE y ont répondu respectivement le 12 mars, 9 avril et 12 avril 2019.

Analyse

14. L'instruction de ces situations amène le Défenseur des droits à relever de graves défaillances, notamment quant à l'habilitation de la structure C (I), au recueil de la parole des adolescents à leur retour en France (II), au recours à ces séjours de rupture à l'étranger par le conseil départemental, qui se sont transformés pour certains enfants en véritables prises en charge pérennes, ainsi qu'à des carences dans le suivi de la prise en charge de ces jeunes gens lorsqu'ils étaient à l'étranger (III). Des difficultés relatives à la coordination et au partage d'information entre les différents acteurs institutionnels ont également été identifiées (IV).

A titre liminaire : Le cadre juridique applicable aux séjours à l'étranger dans le cadre de la protection de l'enfance, dits « séjours de rupture »

15. La mission des services de protection de l'enfance consiste à « *apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre...* »².

16. L'article 3.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) dispose que « *Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié* ».

17. Aux termes de l'article L. 312-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF), les établissements accueillant des mineurs confiés dans le cadre de la protection de l'enfance lors de séjours de rupture à l'étranger relèvent de la législation commune aux établissements sociaux et médico-sociaux en matière d'autorisation, d'habilitation et de tarification.

18. Les conseils départementaux sont en effet compétents pour habilitier des établissements dont tout ou partie de l'activité se déroule à l'étranger dans la mesure où le siège social de la structure se situe en France.

19. Toutefois, la nature des établissements offrant ce type de séjours à l'étranger peut être extrêmement variable : une association, une entreprise sociale, une structure française s'appuyant sur une association locale etc.... De même, les modalités d'organisation du séjour à l'étranger dépendent de chaque structure et aucun cadre normatif ne vient réglementer cette activité tant au niveau de la durée des séjours, du profil des enfants, des démarches auprès de l'autorité consulaire ou des autorités locales. Chaque structure crée ses propres règles de fonctionnement.

² Article L221-1 du CASF

20. Cette absence de cadre normatif spécifique a été relevé à plusieurs reprises, tant par les services d'inspection (IGAS/IGSJ) dans leur rapport de 2004 sur les séjours de rupture³ que par les organisateurs de séjours de rupture eux-mêmes⁴. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a diffusé le 26 mars 2015 une note d'instruction relative aux séjours et déplacements éducatifs à l'étranger et en Outre-mer pour tenter d'assurer un cadre protecteur aux enfants. Toutefois, elle ne concerne que les enfants relevant de la protection judiciaire de la jeunesse.

- **Le Défenseur des droits, à l'instar de l'IGAS et de la fédération des organisateurs des séjours de rupture, recommande au ministère de la Justice et au ministère des solidarités et de la santé de réglementer les séjours de rupture à l'étranger dans les plus brefs délais. La préparation au séjour, les procédures de déclaration auprès des autorités consulaires et des pays d'accueil, les contrôles sur place, et le suivi après le retour de l'enfant sont des points qui devraient y être intégrés.**

21. C. était un établissement expérimental d'accueil et de soin psychosocial relevant de la procédure spécifique d'autorisation fixée à l'article L. 313-7 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Cette habilitation particulière était valable cinq ans, sous réserve des contrôles et évaluations menés par l'autorité de contrôle, en l'occurrence le conseil départemental de B. Elle avait, au moment de son habilitation en 2007, son siège social dans B.

I. Le retrait d'habilitation de la structure

Le rôle du conseil départemental de B, en tant qu'organe de contrôle

22. Les conditions de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil sont fixées par les articles L313-13 à L. 313-25 du CASF. Si le code ne précise pas les modalités d'information à la suite d'un retrait d'autorisation, il ressort de ces dispositions que pèse sur l'organe de contrôle une obligation quant à la prise en charge des personnes accueillies dans la structure.

23. Selon l'arrêté n° 2007-185 du 10 avril 2007, la directrice de la structure, dont le siège social était situé à F., a sollicité en novembre 2006, l'autorisation du conseil départemental pour une structure expérimentale d'accueil et de soin psychosocial située au Sénégal, à Dakar, habilitée à recevoir des mineurs de 10 à 18 ans ainsi que des jeunes majeurs jusqu'à 21 ans, afin d'organiser des séjours de rupture individualisés avec accompagnement psychologique.

24. Autorisée à fonctionner à compter du 1er juillet 2007 par le conseil départemental de B, la structure C a fait l'objet d'un suivi attentif et des échanges ont eu lieu dès avril 2008 à la suite de premières difficultés. La décision de retrait d'habilitation a été annoncée en novembre 2008 à la responsable de C puis actée dans l'arrêté du 5 décembre 2008.

³ Mission sur les séjours de ruptures à l'étranger, avril 2004, IGAS/IGSJ

⁴ Voir le site de l'OSER, association fédérative d'organisateur de séjours éducatifs dits de rupture, et leur interpellation des candidats à l'élection présidentielle en mars 2017

25. En effet, inquiet des prises en charge mises en place par cette structure, et particulièrement du manque d'accompagnement des enfants confiés se traduisant par de l'errance et de l'insécurité, et en l'absence de réponses aux demandes tendant aux changements de ses pratiques, le conseil départemental a mis fin à l'autorisation par un arrêté du 5 décembre 2008, constatant que C était dans l'incapacité d'offrir des prises en charge thérapeutiques et éducatives correspondant à son autorisation.
26. Cette décision de retrait a été notifiée à la directrice de C, puis publiée au bulletin officiel du département. La préfecture du département, la préfecture de région, la mairie de G. ainsi que le consulat de France à Dakar en ont été informés en parallèle, comme le précise l'arrêté de fermeture.
27. Les obligations relatives au contrôle de la structure et à la publication du retrait de l'habilitation ont donc été respectées par le département de B, autorité de contrôle. Le CASF reste silencieux quant à l'obligation spécifique d'information des administrations à la suite d'un retrait d'habilitation.
28. Le conseil départemental de B indique toutefois qu'en cas de retrait d'habilitation d'un établissement, la pratique est d'envoyer un courrier circulaire à l'ensemble des conseils départementaux. Malgré la demande des services du Défenseur des droits, le conseil départemental de B n'a pas été en mesure d'en fournir une copie. Une incertitude perdure donc sur la diffusion de l'information relative au retrait d'habilitation de cet établissement et à sa fermeture aux autres départements, ce qui est particulièrement dommageable en l'espèce, notamment au vu des motifs du retrait tenant à la qualité des prises en charge et à la sécurité des enfants.
- **Le Défenseur des droits recommande au département qui autorise le fonctionnement d'un établissement ou d'un lieu de vie ou d'accueil d'assurer une information à l'ensemble des conseils départementaux dès lors qu'une structure, en France ou à l'étranger, fait l'objet d'un retrait d'habilitation pour des motifs liés à la sécurité et au bien-être des enfants.**
29. Le Département de B indique avoir mis fin au dernier accueil d'un jeune du département le 28 novembre 2008.
30. Par ailleurs, le conseil départemental estime qu'il appartenait à la directrice de la structure d'informer les autres partenaires institutionnels avec lesquels elle travaillait du retrait de son habilitation, cette obligation ne pesant pas sur l'autorité de contrôle.
31. Il semblerait cependant que la structure n'ait pas assuré cette information auprès du conseil départemental de A. Or, ce devoir d'information ne peut pas peser uniquement sur la structure, qui a été considérée comme défaillante.
32. Le Défenseur des droits relève que ce département n'a pas, au moment du retrait d'habilitation, pris la précaution de vérifier si des enfants étaient confiés à l'établissement par d'autres départements afin de les prévenir. A noter que trois enfants pris en charge par le département de A, dont X, y séjournaient au moment de la levée de l'habilitation fin 2008.

33. Le département indique qu'il incombait aux départements placeurs de vérifier l'habilitation de la structure et qu'il ne peut être imputé au département de B. le maintien d'enfants non originaires de B au sein de cet établissement.
34. Pourtant, l'article L. 313-17 du CASF, dans sa version en vigueur en 2008, disposait que « *En cas de fermeture d'un établissement ou d'un service, l'autorité qui a délivré l'autorisation prend les mesures nécessaires au placement des personnes qui y étaient accueillies* ».
35. Le Défenseur des droits considère ainsi qu'en tant qu'autorité de contrôle, il appartenait au département de B de s'assurer que la structure ne recevait plus d'enfants, quel que soit leur département d'origine, au moment du retrait de l'habilitation.
36. Cette absence de vérification a porté atteinte aux droits des enfants alors pris en charge par C.
- **Le Défenseur des droits recommande aux conseils départementaux qui ont habilité une structure, et en sont donc les autorités de contrôle, de s'assurer de la diffusion de l'information relative au retrait d'habilitation sans délai auprès des conseils départementaux qui auraient recours à cette structure au moment du retrait ;**
 - **Il leur recommande également de s'assurer de la fermeture effective de la structure, de la fin de prise en charge des enfants par cette dernière.**

Le rôle du conseil départemental de A, en tant qu'utilisateur de la structure

37. L'article L221-1 du CASF dispose notamment que « [...] *Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités dans les conditions prévues aux articles L313-8, L.313-8-1 et L. 313-9 ou à des personnes physiques. Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement* ».
38. Il ressort de cet article qu'il appartient à l'ASE de vérifier que les structures auxquelles elle confie les enfants dont elle a la responsabilité sont effectivement habilitées à les recevoir.
39. Le conseil départemental de A n'a pourtant pas eu connaissance du retrait de l'habilitation fin 2008, ce qui tendrait à démontrer qu'il n'a pas procédé aux vérifications qui lui incombait.
40. Par ailleurs, ce dernier ayant fourni une copie de la décision d'habilitation délivrée par le conseil départemental de B dans le cadre de l'instruction, il ne pouvait pas ignorer que, s'agissant d'une structure expérimentale, l'autorisation de fonctionnement ne pouvait être délivrée que pour 5 ans, délai indiqué clairement à l'article 1^{er} de l'arrêté n°2007-185 du 10 avril 2007.

41. Il ne s'est pas non plus rapproché des services du conseil départemental de B pour les interroger sur cette structure avant d'y envoyer des enfants. Le conseil départemental de B a ainsi confirmé ses seuls échanges avec son homologue de A, intervenus en 2016, concomitamment à la saisine du Défenseur des droits.
42. Outre que le conseil départemental de A a envoyé au Sénégal, entre 2008 et 2012, des enfants qui lui étaient confiés dans un établissement dont l'habilitation avait été retirée, ses services ne se sont pas non plus interrogés sur une éventuelle prolongation de l'habilitation à partir de juillet 2012, date à laquelle l'arrêté n°2007-185 devenait normalement caduque, si le retrait n'était pas intervenu de manière anticipée.
43. Ainsi, au moment où Y a été envoyé en août 2012 à Dakar, l'autorisation n'aurait de toutes façon plus été valable puisqu'elle aurait dû prendre fin au 1^{er} juillet 2012 s'il n'y avait pas eu de retrait anticipé. Ceci est également vrai pour X, resté au Sénégal jusqu'en janvier 2014, mais également pour cinq des enfants mentionnés dans la liste du conseil départemental dont le séjour s'est poursuivi après le 1^{er} juillet 2012.
44. Cette absence de vérification, et ce pendant plusieurs années, constitue une carence grave de la part du département.
45. Enfin, alors que le MEAE avait signalé les défaillances de la structure dans un courrier en date du 23 octobre 2012 adressé au conseil départemental, quatre enfants, dont X, ont été maintenus bien au-delà de cette date puisque les retours se sont échelonnés entre septembre 2013 et avril 2014.
46. Si le conseil départemental explique avoir dû retarder leur retour en raison des profils très complexes de ces adolescents et de l'absence de solution de prise en charge adaptée en France, il n'en demeure pas moins que les éléments d'inquiétude soulevés par le MEAE auraient dû provoquer une réaction beaucoup plus rapide de leur part.
47. Dans son courrier du 6 février 2017, le département de A a reconnu avoir manqué aux obligations de rigueur qui lui incombent. Il apparaît toutefois que les manquements identifiés vont au-delà d'un simple manque de rigueur et relèvent d'une véritable défaillance.
48. Le département précise par ailleurs dans sa réponse du 9 avril 2019 qu'il « *disposait d'éléments qui se voulaient rassurants, à savoir les propos du magistrat (tels que déjà transmis) et trois vidéos transmises par la structure C pour démontrer le cadre agréable du quotidien des enfants* ». Ces éléments paraissent toutefois bien insuffisants au vu de l'ensemble des faits évoqués ci-dessus.
49. Le Défenseur des droits prend cependant acte des regrets exprimés sur ce point par le conseil départemental dans sa réponse du 9 avril 2019 ainsi que des mesures mises en place depuis (voir infra).

- **Le Défenseur des droits conclut à d'importantes défaillances de la part du conseil départemental de A quant aux vérifications élémentaires d'autorisation de la structure C, lesquelles ont entraîné une atteinte grave aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants qu'il y a envoyés.**
- **Le Défenseur des droits rappelle l'impérieuse nécessité pour les départements de s'assurer que les structures auxquelles ils ont recours à l'étranger disposent des autorisations et habilitations pour accueillir les enfants qui leur sont confiés.**

II. L'utilisation détournée des séjours de rupture à l'étranger par l'aide sociale à l'enfance de A

Sur le principe du recours aux séjours de rupture à l'étranger

50. L'association nationale OSER, organisatrice de séjours éducatifs dits de rupture, définit ainsi le séjour de rupture : *« projets itinérants ou sédentaires, sportifs, à la découverte d'autres cultures, de l'écologie, couplés à des actions de formations locales, associés à des micros projets dits de solidarité et/ou à des actions humanitaires, les séjours de rupture reposent sur le concept d'un éloignement temporaire nécessaire, de quelques jours à plusieurs mois, pour des jeunes dont la situation justifie une rupture avec leur environnement actuel. Ces séjours s'adressent à des adolescents ayant besoin d'une ponctuation dans leur parcours. Ils peuvent donc intervenir tout autant après une multiplication d'échecs qu'en première indication de placement et toutes les situations intermédiaires »*⁵.
51. En terme éducatif, un séjour de rupture, s'il est bien préparé avec le jeune et sa famille, peut constituer un outil intéressant et permettre de réenclencher une certaine dynamique pour les jeunes gens qui les expérimentent et ainsi les remobiliser. Il convient cependant d'être vigilant sur les publics qui en bénéficient et les raisons qui motivent de tels départs. Comme l'indiquent l'IGAS et l'IGSJ dans leur rapport de 2004, ces séjours à l'étranger constituent une prise de risque qui doit être évaluée dans toutes ses dimensions (conséquences sur le jeune, sa famille, adhésion, nature du projet, exigence d'un suivi etc...). Ils doivent impérativement s'intégrer de façon cohérente dans le parcours éducatif de l'enfant.
52. Il est très difficile d'établir un profil type pour bénéficier d'un séjour de rupture tant les pratiques et les projets sont diversifiés, et les situations individuelles singulières. Le rapport des corps d'inspection ainsi que certaines études menées dans les départements qui habilitent des structures menant ce type de projets⁶ permettent toutefois d'avoir une idée plus précise du public concerné et des modalités d'organisation de ces séjours⁷.

⁵ Etude Séjour de rupture et adolescents en crise, JEUDEVI et ONED, juillet 2014

⁶ Etude JEUDEVI/ONED de 2014, précitée

⁷ Voir également l'article ASH du 9 novembre 2012 « Séjours de rupture : Une alternative éducative trop négligée ».

53. Les adolescents concernés sont généralement de sexe masculin, principalement âgés de 15 à 17 ans ; mais ces séjours sont également régulièrement utilisés pour des enfants à partir de 13 ans. L'IGAS et l'IGSJ notent qu'un enfant de 12 ans a pu en bénéficier de manière exceptionnelle⁸. Les séjours de rupture sont souvent proposés à des enfants au profil complexe, présentant parfois des troubles psychiques.
54. La durée de séjour est assez variable en fonction des organismes, d'une durée moyenne comprise entre 2 et 6 mois, certains prolongeant la prise en charge de façon exceptionnelle jusqu'à 18 mois.
55. L'IGAS et l'IGSJ insistent également sur « *l'importance qu'il convient de donner au consentement des mineurs et de leur famille. Il ne s'agit pas de s'arrêter au refus que ceux-ci peuvent opposer d'emblée au projet de départ dans un pays lointain et parfois inquiétant. Comme toute décision entraînant un changement important, celle de partir à plusieurs milliers de kilomètres mérite d'être expliquée, discutée, mise en valeur et, au besoin, appréciée par comparaison avec d'autres perspectives* ».
56. Ces projets de séjour à l'étranger imposent non seulement une analyse en amont des ressources du pays d'accueil sur lesquelles peut s'appuyer le projet. Ils nécessitent également un suivi et un contrôle très serré en raison de l'éloignement géographique de l'enfant, et donc de l'impossibilité à mobiliser les acteurs existant habituellement sur le territoire national tels que le service social de secteur, les médecins, l'école etc...
- **Le Défenseur des droits est favorable à la diversité de l'offre en protection de l'enfance. Les séjours de rupture à l'étranger y concourent. Dans les situations individuelles, la décision d'y recourir doit prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et répondre à ses besoins soigneusement évalués dans le cadre du projet pour l'enfant.**

Un usage détourné des séjours de rupture par le conseil départemental de A

57. Sur les treize mineurs identifiés par l'ASE comme ayant séjourné auprès de C au Sénégal, trois y ont séjourné moins d'un an, quatre y sont restés entre un et deux ans et six plus de deux ans, X étant celui qui a été maintenu dans cette structure le plus longtemps (cinq ans et demi). Le profil des adolescents est plutôt masculin, avec neuf garçons et quatre filles.
58. Au-delà de la situation de X, et même si les séjours des autres enfants semblent avoir été mieux préparés (dans la limite des informations transmises au Défenseur des droits), la durée de certains séjours paraît excessive.
59. Le conseil départemental précise ainsi dans son courrier du 6 février 2017 que « *les services départementaux ont initié un partenariat privilégié, de bonne foi, avec la structure C au Sénégal au regard de difficultés majeures de prise en charge observées et ce, indépendamment des coûts générés. L'absence de structures adaptées départementales ou régionales a de fait concouru sans équivoque à cette situation* ».

⁸ Questionnaire adressé aux conseils départementaux par l'IGAS sur les séjours de rupture utilisés en 2002

60. Ces enfants, dont le Défenseur des droits ne minimise aucunement le profil très complexe, ont donc été envoyés à l'étranger afin de pallier les carences du département à trouver une solution adaptée à leurs besoins au sein de son territoire.
61. Le département de A, dans sa réponse du 9 avril 2019, déplore à nouveau l'insuffisance de moyens pédopsychiatriques sur son territoire. Toutefois, ce manque, constaté par ailleurs dans de nombreux départements, ne saurait exonérer le département de sa responsabilité vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés.
62. Comme vu plus haut, il est essentiel de rappeler que la mission des services de protection de l'enfance consiste précisément à « *Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre...* »⁹.
63. Le Défenseur des droits conclut que le principe même du séjour de rupture a été dévoyé par les services de l'ASE de A, qui ont sous-traité la prise en charge des cas complexes à une association située à l'étranger sur laquelle ils n'ont exercé aucun contrôle puisqu'aucun référent éducatif ne s'est déplacé au sein de la structure, ce que le conseil départemental déplore en effet dans son courrier du 14 février 2017 adressé au Défenseur des droits.
64. Au vu de ce qui précède, une nouvelle atteinte grave aux droits et à l'intérêt supérieur de ces enfants de la part du conseil départemental de A est relevée.
- **Le Défenseur des droits rappelle que le recours à un séjour de rupture à l'étranger ne doit pas être une solution détournée pour répondre à une carence de l'offre de prise en charge, y compris pédopsychiatrique, au sein du département.**
 - **Le Défenseur des droits prend acte que le département de A dispose désormais d'accueils spécialisés et de rupture sur son territoire, afin d'éviter de recourir à des établissements éloignés géographiquement.**

Le choix du séjour de rupture pour Y

65. La proposition d'un séjour de rupture pour Y intervient après de nombreuses tentatives de prise en charge de ce jeune. Au cours de son séjour à l'ISEMA, alors qu'il était âgé de 14 ans, le projet de séjour à l'étranger est évoqué pour tenter d'interrompre la spirale autodestructrice dans laquelle il se trouve.
66. Un contact préalable entre la directrice de C et l'ISEMA a lieu avant le départ de Y pour le Sénégal.

⁹ Article L221-1 du CASF

67. Son orientation a été longuement réfléchi par les professionnels qui y ont associé Y et ses parents. Ce n'est qu'au bout de plusieurs mois de réflexion qu'un réel projet s'est mis en place, validé par le juge des enfants dans sa décision du 5 juin 2012, et que Y est parti au Sénégal où il est resté moins de trois mois.
68. Avant même son départ, les professionnels ont envisagé la durée du séjour, six mois, les conditions du retour de l'adolescent et les modalités de sa réintégration au sein de leur établissement. Il y a donc eu un travail d'élaboration relatif à l'avant, le pendant et l'après séjour, bien compris par le jeune et ses parents, et qui s'intégrait pleinement dans son parcours.
69. Ainsi, l'élaboration du projet de séjour de rupture de Y par les professionnels à la fois de l'ISEMA et de l'ASE apparaît avoir pris en considération l'intérêt supérieur de l'enfant.
70. Le Défenseur des droits ne relève ici pas de manquement de la part des services du département auquel Y était confié.

Le choix du séjour de rupture pour X

71. Il paraît important de souligner en premier lieu que X avait 10 ans et demi lorsqu'il a été envoyé au Sénégal.
72. Après huit ans passés auprès d'une assistante familiale dans le cadre d'un accueil administratif souhaité par sa mère, X a été remis à sa mère à la suite du déménagement de celle-ci en juin 2006. Très vite, des inquiétudes apparaissent quant à la prise en charge de X par sa mère. Malgré la mise en place d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert en octobre 2007, X est placé en urgence par le parquet en mai 2008. L'enfant développe des troubles sévères du comportement et met à mal de manière violente et récurrente le foyer qui l'accueille. Le placement de X est confirmé par le juge des enfants le 20 mai 2008 et il semble que le projet de départ au Sénégal se mette très vite en place.
73. En effet, l'enfant, alors âgé de 10 ans, part dans l'établissement C au mois de septembre 2008, sans que les décisions du juge des enfants ne mentionnent ce projet. Seule une attestation du juge des enfants en date du 8 août 2008, indique qu'il est « *nécessaire d'autoriser l'ASE à exercer certains actes relevant de l'autorité parentale cela dans l'intérêt de X, en particulier pour faire un passeport (séjour de rupture à l'étranger)* ».
74. Rien n'est précisé non plus dans le dossier d'assistance éducative sur le travail de préparation et de réflexion des professionnels autour de ce projet, le dernier rapport de situation de l'ASE en date du 4 septembre 2008, évoquant seulement « *la nécessité d'un accueil dans une structure spécialisée (famille d'accueil spécialisée, lieu de vie) dans laquelle la priorité sera donnée aux soins* ». On peut dès lors s'interroger sur l'accompagnement éducatif dont a bénéficié X pour préparer son séjour à l'étranger ainsi que sur le but poursuivi, en dehors d'une mise à distance avec sa mère. *A fortiori*, rien n'apparaît non plus dans le dossier quant à un éventuel travail éducatif auprès de Madame X pour recueillir son adhésion, ou *a minima* lui expliquer la démarche et la pertinence d'un tel projet pour son fils.

75. Il ressort plutôt de la lecture des éléments du dossier que X a été envoyé au Sénégal en urgence, au vu de l'intensité des troubles qu'il manifestait, des difficultés des lieux ou des familles d'accueil à le contenir et de l'absence de solution de prise en charge adaptée à ses besoins existant au sein du département. Les rapports au magistrat constatent en effet la difficulté à trouver une solution adaptée aux comportements problématiques du jeune garçon.
76. Toutefois, le caractère exhaustif des recherches de solutions adaptées au sein du département voire du territoire national pour X n'apparaît pas démontré compte tenu du caractère précipité de son départ au Sénégal, organisé en moins de trois mois. Ce séjour a été décidé en prenant davantage en considération les difficultés des équipes, complètement dépassées par les passages à l'acte de l'enfant que son intérêt supérieur.
77. Le sens d'un tel éloignement n'a jamais été compris par Madame X qui a refusé par la suite tout contact avec l'éducateur référent de X au sein du département, estimant que, son fils n'étant pas en France, il était inutile de continuer à coopérer avec les services sociaux sur place.
78. X lui-même a fait part de son désarroi lors de son retour, au cours d'une audience, devant le nouveau juge des enfants en charge de sa situation, le 15 mai 2014 : « X, *entendu seul dans un premier temps, indique qu'il ne comprend pas pourquoi il a été envoyé pendant 4 ans au Sénégal et indique être traumatisé par ce séjour* ».
79. Enfin, le Défenseur des droits relève la longueur du séjour de X dans cet établissement. Arrivé en septembre 2008, X reviendra de façon permanente en France en janvier 2014, soit presque 5 ans et demi plus tard.
80. Il était présent en France et entendu par le juge des enfants à chaque renouvellement annuel de son placement. Il n'a pas bénéficié de l'accompagnement d'un avocat d'enfants lors de ces audiences. La question de son retour définitif n'est évoquée par les travailleurs sociaux, dans les rapports éducatifs, qu'à partir de la 4^{ième} année de son placement (2013) et le juge des enfants évoque en juillet 2013 la nécessité d'organiser son retour dans une structure d'accueil en France.
81. Le recours à un séjour de rupture à l'étranger a ainsi pallié les difficultés des services de protection de l'enfance de A à trouver une solution au sein du département en procédant à une mise à distance physique de l'enfant. Il ne ressort pas des jugements du juge des enfants que des solutions de prise en charge en France aient été proposées au magistrat pendant les quatre premières années du séjour de X. C'est ainsi l'absence de projet d'accueil au sein du département, et non parce que la solution au Sénégal était considérée comme adaptée, qui a conduit la juge des enfants à renouveler, sur recommandation des services de l'ASE, le placement de l'enfant au sein de cette structure pendant plusieurs années.
82. Aussi, la durée du séjour, l'absence de projet autour de cet éloignement géographique, l'absence d'une réelle recherche de structure adaptée aux troubles de X par les services

du département de A constituent une atteinte à son droit d'être protégé. Son intérêt supérieur n'a pas été une considération primordiale.

- **Le Défenseur des droits recommande aux départements de préparer tout séjour de rupture à l'étranger avec l'enfant et sa famille afin qu'il soit intégré au mieux à son parcours en protection de l'enfance. Des objectifs clairs doivent être fixés et le séjour nécessairement limité dans le temps.**

III. Les défaillances du conseil départemental de A quant au suivi du dispositif et au suivi des enfants

L'absence de suivi du dispositif et de son évaluation

83. L'établissement est ainsi présenté : « *C propose à des pré-adolescents (et à leurs parents) des séjours au Sénégal de courte ou de moyenne durée, dans le but de faire le point sur leurs difficultés, leurs projets, leur entrée dans la vie. [...] Ces séjours de rupture ou de reconstruction de soi, en lieu de vie à durées modulables sont adaptés aux besoins de la personne concernée qui sera accompagnée psychologiquement, sportivement et artistiquement* ».
84. Aucun projet d'établissement ou cahier des charges relatif à cette structure, qui aurait permis d'avoir une vision plus claire de ce qui était proposé, n'a été transmis au Défenseur des droits.
85. Si les séjours de rupture peuvent être un levier pour faire évoluer la situation d'un adolescent, encore faut-il pouvoir évaluer le dispositif et la qualité de la prise en charge pendant le séjour. Cette évaluation fait partie d'une démarche qualité que le département qui finance le séjour devrait avoir, grâce à un questionnaire relatif au déroulement du séjour, à ses effets, et par des entretiens post-séjours avec les référents éducatifs et par des visites sur place dans le cadre d'évaluation ponctuelles¹⁰.
86. Le conseil départemental de A indique clairement dans ses réponses au Défenseur des droits qu'il ne lui appartenait pas d'effectuer le contrôle de cette structure, cette mission relevant du département ayant habilité l'établissement, ce qui est exact. C'est d'ailleurs effectivement dans le cadre de l'exécution de cette mission, que le conseil départemental de B a retiré son habilitation. Ainsi, à partir de 2009, il n'incombait plus à aucune administration française de faire ce contrôle. Pourtant, le conseil départemental de A recourait régulièrement à l'établissement C pour des enfants au profil souvent complexe, et pour des durées longues puisqu'on observe une moyenne de séjour de plus d'un an et demi pour les treize enfants concernés.

¹⁰ Voir par exemple la démarche qualité mise en œuvre par la structure Média Jeunesse relative à leurs séjours de rupture : <https://www.mediajeunesse.com/demarche-qualite-media-jeunesse>

87. Le conseil départemental indique qu'il ne dispose d'aucun compte-rendu de visite sur place et qu'aucun référent éducatif ne s'est rendu au Sénégal durant les sept années pendant lesquelles ils ont eu recours aux prestations de C.
88. Il s'appuie cependant principalement sur le regard favorable de la juge des enfants sur cette structure, celle-ci s'y étant rendue à plusieurs reprises. Il précise enfin qu'aucun élément en sa possession ne lui permettait d'avoir des inquiétudes quant à la prise en charge des enfants. Or, ces éléments, tels que le retrait d'habilitation, le signalement du MEAE existaient d'ores et déjà .
89. Il apparaît également que les services de l'ASE de A n'ont pris aucune initiative pour s'assurer des conditions de prise en charge sur place : aucune visite dans la structure ; aucun contact avec le service de B qui l'avait habilitée, pas d'échange avec le consulat après l'envoi du signalement et aucune suite donnée à la parole de certains des enfants qui ont laissé entendre, peut-être de façon ténue, un malaise à la suite de leur séjour.
90. De même, on ne peut que regretter l'absence d'évaluation des séjours pour chaque enfant, le juge des enfants indiquant dans son jugement du 15 mai 2014 qu'aucune synthèse ne lui a été adressée à l'issue de l'accueil de X au Sénégal.
91. Le Défenseur des droits relève ainsi une négligence importante du conseil départemental de A dans le suivi de la structure accueillant à l'étranger des enfants qui lui étaient confiés.
- **Le Défenseur des droits recommande au département qui a recours à une structure offrant des séjours à l'étranger dans le cadre d'un partenariat, de réexaminer régulièrement la pertinence du recours au dispositif afin de garantir de bonnes conditions de prise en charge des enfants sur place.**

Le suivi lacunaire des enfants et notamment de leur scolarisation

92. Le suivi des enfants a été laissé à l'entière charge de la structure et les professionnels du département se sont uniquement fondés sur les rapports réguliers transmis par la directrice de la structure et sur les rencontres ponctuelles qu'ils avaient avec cette dernière et les enfants lors de leurs séjours en France. Il n'apparaît pas que X ait entretenu de contacts téléphoniques avec son référent ASE pendant son long séjour à l'étranger, et ce dernier n'apporte d'éléments d'analyse en complément des rapports fournis par la structure. Les rapports éducatifs transmis au juge des enfants en vue des audiences ne mentionnent que les éléments de C concernant X et les éléments de l'ASE concernant leurs contacts avec Madame X. Aucune référence n'est faite quant aux éventuelles rencontres entre X et son référent ASE lors de ses retours annuels en France.
93. Cette absence de vigilance et de suivi des enfants placés à l'étranger constitue là encore, une atteinte grave aux droits de ces enfants, alors même qu'ils auraient dû bénéficier d'une vigilance particulière, justement en raison de l'éloignement géographique.

- **Le Défenseur des droits rappelle que le séjour temporaire d'un enfant à l'étranger ne suspend pas le suivi éducatif par les référents éducatifs du département, qui doivent maintenir un contact régulier avec l'enfant malgré l'éloignement géographique.**
- **Le Défenseur des droits recommande que l'enfant bénéficie d'un moyen de joindre à tout moment les services de l'aide sociale à l'enfance dont il dépend ainsi que les services consulaires français présents sur place.**

94. L'une des défaillances alléguées par X lors de la saisine du Défenseur des droits, et relayée par les travailleurs sociaux, tenait à ce qu'il n'avait pas bénéficié d'une scolarisation effective durant son séjour au Sénégal.
95. Dans son courrier du 20 juin 2016, le conseil départemental relève que le suivi pédopsychiatrique de X et Y ne permettait pas une scolarisation, laquelle n'aurait d'ailleurs pas davantage été possible s'ils avaient été pris en charge par une structure de soins en France.
96. Il ressort des éléments transmis que X a effectivement été inscrit au CNED afin de poursuivre sa scolarité dans la mesure de ses possibilités. Toutefois, il est difficile d'analyser finement les documents produits dans la mesure où il s'agit principalement d'exercices faits par le jeune et dont peu sont datés. On peut toutefois remarquer qu'il n'y a pas d'évaluation permettant de remarquer une progression de X au fil de sa « scolarité », les seuls éléments d'appréciation concernant le niveau CE1/CE2. Un rapport de la structure C mentionne toutefois en 2013 un niveau scolaire CM1/SEGPA.
97. On relève cependant que les services éducatifs, une fois X revenu en France, considèrent que l'enfant semble avoir eu une scolarisation « occupationnelle » tant ses difficultés d'apprentissages sont prégnantes (note ASE du 14 janvier 2014). Il est ainsi noté dans la décision du juge des enfants du 15 mai 2014 que « *Sur le plan des apprentissages, il est indiqué que X souffre de carences massives et présente des troubles de concentration et de l'attention.* »
98. On peut alors s'interroger sur le suivi effectif de cette scolarité et sur le regard que les services de protection de l'enfance ont eu sur ce suivi à distance. Dans l'hypothèse, tout à fait probable, où X rencontrait des difficultés dans les apprentissages (de concentration, d'instabilité de l'humeur etc...), rien n'apparaît quant aux aménagements dont il aurait pu bénéficier pour lui permettre de continuer sa progression à son rythme.
99. En l'absence d'éléments démontrant que X a bénéficié d'une véritable instruction pendant ces cinq années et demi passées au Sénégal, le Défenseur des droits considère que la scolarisation de cet adolescent a été *a minima* négligée et que le département n'en a pas assuré un suivi diligent, portant ainsi atteinte à son droit à l'éducation.

Le suivi médical négligé

100. Dans le cadre du placement, les services de l'ASE et les structures auxquelles sont confiés les enfants, sont amenées, dans la gestion du quotidien, à prendre des décisions relatives à la santé de l'enfant qui relèvent de l'autorité parentale. Toutefois, ces décisions doivent se limiter aux actes usuels, les parents devant être consultés pour toutes les décisions importantes concernant leur enfant, le placement n'ayant aucune incidence sur leur autorité parentale.
101. Comme l'a précisé l'ANESM dans ses recommandations de mars 2010 relatives à l'autorité parentale dans le cadre du placement, « *Dans le cas des mesures d'assistance éducative, les parents continuent à prendre toutes les décisions relatives aux attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas inconciliables avec cette mesure... Pendant le placement et quel que soit le cadre du placement, les parents prennent toutes les décisions pour les actes considérés comme « non usuels ».* [Concernant] la santé : soins médicaux dont psychiques, choix des médecins et thérapeutes, type de traitement médical ; autorisations d'opérer.... »¹¹.
102. Dans les situations de X et Y, il est indiqué dans les notes d'information de C, qu'ils ont tous les deux bénéficié d'un traitement médicamenteux très lourd en raison de leurs troubles du comportement.
103. Le suivi médical des enfants a été assuré par le Docteur Momar GUEYE, médecin psychiatre sénégalais travaillant dans l'établissement, qui les a rencontrés régulièrement.
104. Une épilepsie de X aurait ainsi été détectée (rapport du Dr GUEYE du 7 mars 2011), et l'enfant aurait reçu divers traitements parmi lesquels des injections d'Haldol, de neuroleptiques retard et d'antipsychotiques, le Docteur GUEYE estimant que l'enfant présentait des troubles psychiatriques sévères à évolution épisodique.
105. De même, sont évoquées des injections de neuroleptiques retard pour Y.
106. Sans se prononcer sur la pertinence de tels traitements, il convient de noter qu'ils sont lourds et ont été administrés à de jeunes adolescents.
107. Le référent de X à l'ASE s'est ainsi interrogé sur les prescriptions concernant l'adolescent dans un rapport du 22 juillet 2009. Il indique « *Ce traitement administré n'a jamais été évoqué avec le référent ni dans ses rapports, il n'avait été indiqué que 2 ou 3 piqûres en cas de crise. Au vu des troubles présentés par X en France, ce traitement est certainement justifié, le référent ne peut cependant pas l'affirmer. Un médecin du service ou/et un psychologue pourraient-ils prendre attache avec le pédopsychiatre pour évoquer l'état de santé du jeune X ?* ». Cette note ne semble pas avoir été suivie d'effet.
108. Par ailleurs, au retour définitif de X en France, le juge des enfants a ordonné en mai 2014 plusieurs bilans d'évaluation, notamment psychiatrique et psychologique, afin de mieux

¹¹ Voir p.41 du rapport : http://www.anesm.sante.gouv.fr/IMG/pdf/reco_autorite_parentale_anesm.pdf

comprendre les troubles de X, les éléments transmis par « » n'apportant pas de réponse sur ce point. Les expertises diligentées « *n'ont pas mis en avant de troubles psychiatriques ou psychologiques manifestes, seules des carences éducatives et affectives précoces ayant été décelées*¹² ». On peut dès lors relever l'écart existant entre l'analyse faite par le Dr GUEYE et les bilans réalisés en France.

109. Interrogés sur l'information donnée aux parents au sujet de l'administration de ces médicaments, le conseil départemental indique ne pas avoir conservé les documents signés des parents autorisant la prise en charge médicale des enfants. Il précise toutefois que le référent faisait signer au détenteur de l'autorité parentale une autorisation pour l'exercice des soins.
110. Ainsi, au-delà de la question de la pertinence de l'évaluation de la santé psychique de ces enfants sur laquelle le Défenseur des droits n'a pas vocation à se prononcer, il apparaît que les traitements médicamenteux qui leur ont été administrés dépassaient le cadre d'une autorisation générale de soins donnée par les parents, considérés comme des actes usuels, et s'apparentaient plutôt à des actes médicaux non usuels qui auraient dû faire l'objet de leur accord spécifique.
111. Or, rien dans le dossier ne permet d'affirmer que les parents ont eu connaissance de ces traitements et ont donné leur accord pour leur administration.
112. Le Défenseur des droits conclut donc à une atteinte au droit à la santé de X et Y.
- **Le Défenseur des droits prend acte du travail engagé par le département de A pour structurer le suivi de la santé des enfants qui lui sont confiés, répondant ainsi aux graves atteintes identifiées dans les situations qui lui ont été soumises.**
 - **Il note avec satisfaction que la place des détenteurs de l'autorité parentale, leur implication, ainsi que celle de l'enfant, sont clarifiées dans la note d'organisation du suivi de la santé des mineurs confiés au département de A, mise à jour le 28 septembre 2018.**

L'absence de bilan après le retour des enfants

113. Comme l'indique la note d'instruction du ministère de la Justice de 2015¹³ mentionnée plus haut, « *Il ne saurait y avoir de séjours à l'étranger sans que le projet pédagogique démontre sa valeur pédagogique et les effets attendus sur les mineurs* ».
114. Le séjour dit « de « rupture » doit donc s'intégrer pleinement dans le parcours de l'enfant en protection de l'enfance.
115. Malgré la verbalisation de leur expérience auprès des équipes éducatives, leur parole, lorsque celle-ci s'est exprimée à leur retour, n'a pas été prise en compte à sa juste mesure par les services de l'aide sociale à l'enfance.

¹² Jugement du juge des enfants de D du 6 novembre 2014

¹³ Note d'instruction du 26 mars 2015 relative aux séjours et déplacements éducatifs à l'étranger et en Outre-mer, BOMJ n°2015-04 du 30 avril 2015, NOR : JUSF1508021N

a) Les paroles formulées par X et Y relatives à leur séjour au Sénégal

116. X, et dans une moindre mesure Y, ont évoqué, à leur retour du Sénégal, leur vécu auprès de C, propos qui conduisent à s'interroger sur la qualité de la prise en charge qui leur était proposée et sur la signification qu'avait ce séjour pour eux.
117. Qu'il s'agisse de Y ou de X, ces deux jeunes gens décrivent de façon assez similaire les conditions difficiles dans lesquelles ils vivaient au Sénégal.
118. La note du 21 janvier 2016 de l'association départementale pour la sauvegarde de l'enfant à l'adulte de A (ADSEAM) qui suivait alors le jeune X, transmise lors de la saisine du Défenseur des droits, indique que « *Lors de ce rendez-vous [avec le délégué] et lors de certains échanges avec les éducateurs, X a réussi à évoquer son vécu dans la structure au Sénégal. Il a pu nous parler des problèmes d'alimentation (il ne mangeait que des pâtes avec des œufs et de la mayonnaise), de non scolarisation (aucune activité scolaire durant son séjour alors qu'il était normalement inscrit au CNED), d'inactivité journalière (il pouvait rester plusieurs jours enfermés avec les autres jeunes dans la même pièce sans aucune sollicitation). Il évoque aussi des violences morales (menace de lui couper le sexe s'il n'était pas sage) et physiques (il parle de coups de ceinture, de bâton, ...) et d'une médication très importante qui le rendait léthargique. Il a pu nous expliquer aussi qu'il ne se lavait qu'à la bassine et n'avait accès à aucune douche ni produit d'hygiène. De plus, X nous parle du fait qu'il aurait fait l'armée, manipulé des armes et même qu'il s'en serait servi contre quelqu'un. Enfin, X a pu nous dire qu'il écrivait régulièrement des lettres à sa mère mais que lorsque la directrice du centre au Sénégal lui demandait de vider les poubelles, il y retrouvait ses lettres déchirées et ne recevait jamais de nouvelle de qui que ce soit de son entourage.* »
119. Il ressort également de l'entretien des services du Défenseur des droits avec la mère de Y, que ce dernier n'avait pas assez à manger, qu'il ne sortait pas pour aller à l'école, sa mère n'ayant par ailleurs pas connaissance d'un suivi auprès du CNED. Il aurait participé à des fêtes religieuses et une circoncision lui aurait été proposée, ce que Y aurait refusé. Le personnel encadrant les adolescents était armé et usait d'armes, en tirant par terre, pour se faire obéir. Les adolescents étaient en famille d'accueil, souvent enfermés, et sans occupation réelle.
120. A la connaissance du Défenseur des droits, les deux jeunes gens ne se connaissent pas et n'étaient pas, au moment de la saisine, hébergés au même endroit.
121. Il ressort de ces témoignages que les deux jeunes gens ne semblent pas avoir compris les objectifs éducatifs ou pédagogiques de leur séjour, dont le but est resté flou : Ni X ni Y n'ont mentionné de projet ou d'activité précises qui auraient jalonné leur séjour.
122. S'il convient ici de préciser que le Défenseur des droits n'a pas vocation à établir la réalité ou non des allégations portées par les mineurs qui ont séjourné à l'étranger, on peut relever la concordance de leurs deux témoignages, recueillis à la fois par les travailleurs sociaux qui ont accompagné ces mineurs mais également par leur famille et les services du Défenseur des droits.

123. Par ailleurs, ces déclarations recourent les constats faits par le conseil départemental de B (errance, insécurité, manque d'accompagnement des enfants confiés) pour justifier la fermeture de la structure en 2008 ainsi que le signalement des autorités consulaires en 2012.
124. En application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, et étant donné la nature des éléments portés à sa connaissance - une habilitation suspendue pour des motifs relatifs au bien-être des enfants ; plusieurs témoignages d'enfants dénonçant des maltraitances ; un signalement de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à la suite des remontées d'information de l'autorité consulaire française au Sénégal - le Défenseur des droits les a communiqués au procureur de la République, dans le cadre de l'enquête actuellement en cours.
125. Le fait que la parole de Y, et surtout de X, n'ait pu émerger qu'à leur retour définitif en France démontre que le suivi éducatif de l'aide sociale à l'enfance était insuffisant et n'a pas permis aux enfants de se confier pendant leur séjour sur ce qu'ils vivaient.

b) L'absence de prise en compte des paroles des enfants à leur retour en France

126. L'article 12 de la CIDE dispose que « 1. 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.
2. 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'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale ».
127. Les éléments contenus dans le dossier d'assistance éducative de X et Y ne permettent pas de savoir si ces derniers ont été interrogés sur les conditions de leur prise en charge par leur référent ASE pendant ou après leur séjour.
128. On peut cependant noter que X, lors de l'audience du 15 mai 2014 devant le nouveau juge des enfants désormais en charge de son suivi, indique ne pas avoir compris les raisons de son éloignement et être traumatisé par son séjour au Sénégal. Le magistrat indique par ailleurs dans ce même jugement qu'aucune synthèse ne lui a été adressée à l'issue de l'accueil de X pendant plusieurs années au Sénégal.
129. Pour Y, des allégations de maltraitances lors de son séjour au Sénégal sont évoquées dans une note de synthèse de l'internat socio-éducatif médicalisé pour adolescents (ISEMA) du 25 janvier 2013. Il est ainsi indiqué que « Le 1er août, Y part en séjour de rupture à Dakar (Sénégal). Suite à des fugues à répétitions et de la maltraitance (non avérées à ce jour par les autorités), Y rentre en France, accompagné de son père, mi-octobre ». Il n'est pas précisé si un travail éducatif a été fait autour de ces propos ni si cette parole a été reprise auprès de Y. Ces allégations sont également évoquées dans la décision du juge des enfants de juin 2013, « Y, alors qu'il se trouvait en séjour de rupture au Sénégal,

a fugué de la famille d'accueil à laquelle il était confié évoquant des maltraitances sur sa personne », sans qu'on connaisse les suites réservées à ces paroles.

130. Pas plus pour X que pour Y, il n'apparaît qu'un entretien ou une évaluation ait été mené(e) à leur retour pour juger de la pertinence de la prise en charge du séjour et de son effet positif, ou non, sur la situation de ces jeunes gens.
131. Interrogé, le département n'a pas contesté l'absence de bilan auprès des jeunes gens à leur retour. Cette évaluation aurait pu se révéler particulièrement utile pour X dont le séjour a duré plusieurs années.
132. Si l'on peut entendre que les troubles et les profils très complexes de ces mineurs n'ont pas facilité la prise en compte de leur parole, il est de la responsabilité des professionnels d'être vigilants et d'entendre les paroles qui peuvent émerger sans les minimiser. Il s'agit là d'un droit fondamental de l'enfant à ce que sa parole soit prise en compte dans tous les domaines le concernant.
133. On peut dès lors regretter l'absence d'un tel entretien car il aurait permis d'avoir une meilleure appréhension de ce qu'avaient vécu les mineurs au Sénégal, leur ressenti sur cette prise en charge et d'évaluer par la suite la pertinence de poursuivre de tels séjours pour d'autres adolescents en difficultés au sein du même établissement. Il aurait permis également d'ancrer ce séjour en cohérence avec la prise en charge du mineur par le département, avec un avant, un pendant et un après.
134. Le Défenseur des droits constate que ce droit d'être entendu n'a pas été respecté pour ces enfants et il conclut, à ce titre, à un manquement de la part des services de l'ASE.
- **Conformément à l'article 12 de la CIDE, le recueil de la parole de l'enfant doit être garanti dans toutes les procédures le concernant ;**
 - **Le Défenseur des droits recommande qu'à l'issue de chaque séjour de rupture à l'étranger, un temps de rencontre soit organisé entre l'enfant et son référent éducatif afin de revenir sur cette expérience, son déroulement et le ressenti du jeune. Ce séjour doit s'intégrer pleinement dans le parcours de l'enfant en protection de l'enfance, et non en rupture par rapport à celui-ci.**

IV. Une coordination insuffisante entre les services et le MEAE

Entre la structure C et le MEAE

135. Le document d'accueil de la structure C, remis au jeune lors de son arrivée au Sénégal, indique « Nous informons l'Ambassade de France à Dakar de ta présence sur le territoire sénégalais ». Il ressort toutefois des échanges avec le MEAE que les services consulaires n'étaient pas informés de manière systématique et régulière de la présence de ressortissants français mineurs séjournant au sein de C, contrairement à la pratique d'autres organismes similaires.

136. La structure n'a pas respecté les modalités de signalement des mineurs français accueillis qu'elle avait fixées auprès de ses partenaires, négligence d'autant plus dommageable qu'il s'agissait d'adolescents en difficultés pour lesquels un éventuel rapatriement pouvait être sollicité (pour des questions relatives à la santé, à leurs troubles ou à leur comportement). La fugue de Y en est un parfait exemple.
137. De plus, l'article 5 de la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 dispose que les services consulaires sont notamment compétents pour « e. Prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi », c'est-à-dire pour apporter une protection consulaire.
138. L'information des services consulaires, compétents en matière de protection des ressortissants français mineurs à l'étranger, était dès lors essentielle. Le conseil départemental de B constate, en outre, que la structure ne leur a jamais transmis le journal des présences lorsque l'habilitation était encore en cours.
139. Cette défaillance de la part de la structure est de nature à engendrer une atteinte à l'intérêt supérieur des enfants qu'elle prenait en charge.
140. Mais elle amène également à examiner les prérogatives des autorités consulaires en terme de vérifications des structures situées à l'étranger accueillant un public français mineur.
141. Les autorités consulaires ne disposent pas de pouvoir de contrôle sur des structures de droit étranger, en l'occurrence de droit sénégalais. En revanche, dans son courrier du 11 avril 2017, le ministère explique que, dans le cadre de l'accueil de ressortissants français mineurs et d'un dialogue avec la structure, les services consulaires peuvent faire des vérifications relatives aux conditions de sécurité et d'accueil. Cette possibilité découle de leur mission de protection des ressortissants français à l'étranger décrite plus haut, dans la mesure où les structures en question sont habilitées par des autorités françaises et reçoivent des enfants français.
142. Le MEAE indique, par ailleurs, que si des contrôles sont exercés habituellement par les partenaires institutionnels des établissements, aucune visite de ce type ne semble avoir eu lieu concernant C, ce qui n'est pas surprenant puisqu'à partir de 2009, plus aucune structure française n'était en charge de ce contrôle.
143. Toutefois, le MEAE indique avoir eu connaissance du retrait d'habilitation à partir de 2010. Il a par ailleurs constaté l'absence de communication de la structure quant à la présence d'enfants français relevant de la protection de l'enfance. En effet, lors d'échanges entre le MEAE et le conseil départemental de A, ce dernier évoquait six autres mineurs dont les services consulaires n'avaient pas connaissance, à l'occasion de l'incident concernant Y. Il a enfin signalé des faits préoccupants concernant la prise en charge des enfants dans la structure en octobre 2012.
144. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le ministère et les services consulaires disposaient de plusieurs éléments d'inquiétudes sur cette structure et on peut regretter qu'aucune vérification auprès de l'établissement n'ait eu lieu après ces événements, a minima pour

s'assurer de l'éventuelle présence d'autres enfants pris en charge par des départements français au sein de l'établissement.

145. Cette vérification aurait ainsi permis d'alerter les éventuels conseils départementaux qui avaient recours à C, une telle information paraissant relever des autorités consulaires, comme cela a pu se faire auprès du conseil départemental de A à l'occasion de la fugue de Y.

146. Le ministère a toutefois informé le Défenseur des droits avoir désormais une grande vigilance à l'égard du fonctionnement de cet établissement, qui continue à fonctionner et à pouvoir accueillir des enfants français, dans un cadre privé.

147. Par ailleurs, dans sa réponse du 12 avril 2019, le ministère rappelle que les « services consulaires ne sont en mesure d'intervenir en cas de difficultés, ou d'avoir une meilleure visibilité du fonctionnement des structures d'accueil, qu'à partir du moment où ils sont dûment informés de l'arrivée ou du départ des enfants français qui y sont placés », et ce dans la limite de leurs prérogatives.

148. De manière inquiétante, le nouveau site internet de C mentionne également la possibilité de séjours de rupture, sans toutefois spécifier le public ciblé par cette offre d'accueil.

- **Le Défenseur des droits invite le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à maintenir sa vigilance sur les structures situées à l'étranger qui accueillent des enfants français, dans la limite des informations portées à sa connaissance par lesdits organismes.**

Entre le MEAE et les conseils départementaux

149. Selon les éléments transmis par le conseil départemental de B, le consulat de France à Dakar aurait été informé du retrait de l'habilitation, grâce aux publications faites à ce moment-là par le département. C'est effectivement ce que confirme l'arrêté de fermeture en date du 5 décembre 2008 dans son article 4.

150. Par ailleurs, les chargés de mission « Lieux de vie » du conseil départemental de B auraient, lors de leurs déplacements réguliers au Sénégal relatifs à d'autres structures, rappelé oralement aux services du consulat que la structure C n'était plus habilitée par le département de B à recevoir des mineurs relevant de la protection de l'enfance.

151. Interrogé sur ce point, le MEAE indique qu'aucune trace d'une communication officielle du retrait de l'habilitation n'a pu être retrouvée par le poste consulaire au Sénégal. Il ressort toutefois de certaines correspondances qu'il en avait eu connaissance au cours de l'année 2010.

152. Il est certain qu'il n'entraîne pas dans les missions du ministère d'assurer la diffusion de cette information auprès de l'ensemble des conseils départementaux. Mais, dans le cadre de sa mission de protection des ressortissants français mineurs à l'étranger, l'information des conseils départementaux qui avaient effectivement recours aux séjours dans l'établissement concerné aurait dû, sur le principe, être envisagée par le ministère.
153. Toutefois, comme il a été vu plus haut, n'ayant pas de transmission d'information de la part de C sur la présence éventuelle de ressortissants français mineurs au sein de l'établissement, le MEAE n'a pas été en mesure d'informer les conseils départementaux, potentiels usagers de cette structure, du retrait de l'habilitation.
154. Dès lors qu'ils ont été saisis de la situation de Y, les services diplomatiques ont alerté le conseil départemental de A sur les difficultés de l'établissement. Leur diligence sur ce point ne peut donc être remise en question.
155. On peut toutefois regretter qu'en l'absence de réponse de la part du département, et semble-t-il du parquet, aucun suivi de ce signalement n'ait, semble-t-il, été assuré par le MEAE pour s'assurer d'une bonne prise en compte par les services compétents.
- **Le Défenseur des droits recommande que la procédure de déclaration des enfants auprès des autorités du pays d'accueil et des autorités consulaires françaises par la structure d'accueil soit une obligation inconditionnelle figurant au cahier des charges de ces organismes afin de permettre aux autorités consulaires d'exercer pleinement leur mission de protection des ressortissants français à l'étranger.**
 - **Le Défenseur des droits recommande au ministère de l'Europe et des affaires européennes d'assurer un suivi des signalements qu'il est amené à faire dans le cadre de la mission pour la protection des droits des personnes, particulièrement lorsqu'il s'agit de mineurs.**