

Rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Editorial

Notre mandat de Défenseur des droits et de Défenseure des enfants prendra fin dans quelques jours, à temps pour rendre public notre nouveau rapport sur l'effectivité de la Convention internationale des droits de l'enfant, au titre du sixième examen périodique de la France.

De même qu'à l'occasion du précédent examen en 2015, l'appréciation objective et indépendante que nous portons est en demi-teinte. Certes, en cinq ans le sujet des droits de l'enfant a commencé à s'imposer. Mais les évolutions positives des politiques publiques que nous pouvons constater dans la période récente se trouvent être contrebalancées par des reculs et l'émergence de nouveaux sujets de préoccupation quant à l'atteinte à la dignité et à l'intégrité physique et morale de nombreux enfants.

Il reste ainsi encore beaucoup à faire pour que l'ensemble des droits de tous les enfants soient complètement réalisés dans notre pays, et pour que chacun et chacune d'entre elles /eux soit véritablement considéré, en qualité de sujet de droits et d'acteur de la société.

C'est précisément ce que nous disent les 2200 enfants, de 4 à 18 ans, que nous avons consultés en 2019, à la faveur des trente ans de la CIDE, partout en France, en privilégiant les enfants se trouvant dans des situations de vulnérabilité.

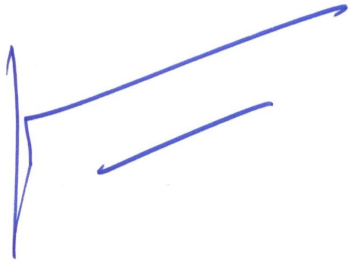
Et c'est toute la mission de notre institution, qui œuvre à réduire l'écart existant entre les droits proclamés et les droits réels et lutte contre le phénomène du « non-recours » qui fragilise le parcours de trop nombreux enfants, porte atteinte à notre contrat social, et a pour effet d'effriter la confiance des enfants envers le monde des adultes, en eux-mêmes et en leur avenir.

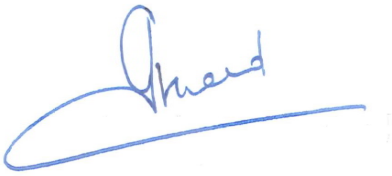
La pandémie du COVID-19 a montré combien la situation de crise sanitaire et les dispositions prises par les pouvoirs publics pouvaient avoir des effets négatifs sur les droits des enfants, outre qu'elle a renforcé et exacerbé les difficultés existantes, en termes de violences, de pauvreté, de santé, d'inégalités sociales et territoriales, de discrimination. Il est à craindre que ces effets ne perdurent durablement dans le contexte économique délétère qui s'annonce, remettant en cause les orientations favorables que nous pouvions noter jusque-là, même si la plupart demandaient à être concrétisées.

Surtout, nous avons été frappés de constater combien les enfants avaient été peu ou mal considérés par les pouvoirs publics pendant le confinement comme lors des mesures prises pour son dénouement : alors qu'ils ont été plongés du jour au lendemain dans un monde de peur, d'inquiétude pour leurs proches, d'incertitude, et de bouleversement total de leurs repères de vie, et qu'ils auraient eu besoin d'être particulièrement soutenus et informés, comme sujets et pas seulement comme objets de droits.

Nous souhaitons donc rappeler ce que nous défendons à longueur de rapports et de décisions : il est temps de faire en sorte que l'intérêt supérieur des enfants constitue réellement une considération primordiale dans toute décision qui les concerne, au plan individuel comme au plan collectif.

« C'est comme s'il y avait deux vies. L'une, que l'on prend au sérieux et que l'on respecte, l'autre, que l'on tolère avec quelque indulgence, à laquelle l'on accorde moins d'intérêt. On parle des futurs adultes, des futurs travailleurs, des futurs citoyens que seront les enfants et qu'on ne prendra au sérieux ou qu'on ne commencera à prendre véritablement au sérieux que plus tard. » Janusz Korczak





Jacques Toubon

Défenseur des droits

Geneviève Avenard

Défenseure des enfants,

Adjointe du Défenseur des droits

Introduction

Le présent document constitue le deuxième rapport du Défenseur des droits à l'attention du Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies, sur la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), au titre du sixième examen périodique de la France.

Conformément à la procédure simplifiée retenue pour cet examen, ce rapport met en évidence les principaux constats du Défenseur des droits, ainsi que les questions qui en découlent. Ces constats s'appuient en premier lieu sur les réclamations qui ont été portées à l'attention de l'institution par des parents, des professionnels, des associations et des enfants, de l'ordre de 3000 par an depuis 2017.

Ils s'appuient aussi sur le dispositif inédit de suivi de la mise en œuvre des observations finales du Comité, créé au lendemain du précédent examen périodique, et qui comporte trois niveaux.

Le premier niveau repose sur une veille juridique et documentaire couvrant l'ensemble des domaines de la Convention et assurée par les référents droits de l'enfant au sein de l'institution.

Le deuxième consiste en une veille opérationnelle ayant pour objectif de mesurer l'effectivité des droits, sur la base des saisines adressées au Défenseur des droits et des remontées de son réseau territorial, et enrichi des échanges réguliers entretenus avec la société civile, avec pour objectif d'approfondir les problématiques identifiées à l'occasion des saisines et de repérer les sujets pour lesquels il serait opportun pour l'institution de se saisir, même en l'absence de réclamations.

Le troisième niveau de ce dispositif repose sur le recueil de l'opinion de l'enfant, considérée comme essentielle pour éclairer l'exercice des missions du Défenseur des droits et de son adjointe, Défenseure des enfants. Une première consultation des enfants a ainsi été menée en 2019, à la faveur du trentième anniversaire de la CIDE, intitulée « J'ai des droits, entends-moi - Consultation nationale du Défenseur des droits auprès des moins de 18 ans ». Elle a permis à 2200 enfants, sur l'ensemble du territoire national, métropole et territoires ultramarins, âgés entre 4 et 17 ans, d'être sensibilisés à leurs droits et de pouvoir s'exprimer à leur sujet, grâce à la mobilisation d'une cinquantaine d'associations. Elle s'est adressée en priorité aux enfants les plus vulnérables, ceux précisément dont les saisines du Défenseur des droits montrent qu'ils sont les plus éloignés de leurs droits : enfants relevant de la protection de l'enfance, mineurs non accompagnés, enfants vivant en squats, bidonvilles ou hôtels sociaux, enfants en détention, ou en situation de handicap. Les 276 propositions ou témoignages de ces enfants ont été rassemblés dans un recueil qui figure en annexe au présent rapport. Le présent rapport intègre aussi chaque fois que possible des constats ou propositions issus de cette consultation (identifiés par la couleur violète).

Parmi les constats dressés dans ce rapport, le premier est que les quatre principes fondamentaux consacrés par la CIDE continuent à être insuffisamment mis en œuvre dans notre pays. En particulier, l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré à l'article 3, n'est pas encore le principe d'interprétation et la source d'arbitrage qu'il devrait être au regard des stipulations de la convention, et encore moins une considération primordiale dans les décisions qui vont influer sur la vie de l'enfant. En dépit des recommandations récurrentes du Défenseur des droits à ce sujet, la formation des professionnels de l'enfance aux droits et aux besoins fondamentaux des enfants n'avance que très lentement, et il peut être déploré l'absence d'un socle partagé de connaissances entre tous les acteurs. Le Défenseur des droits avait en ce sens préconisé, dans son précédent rapport de 2015 au Comité des droits de l'enfant, la création d'un fonds commun de formation. Cette proposition est restée sans suite.

Cependant, des progrès doivent être salués, telle l'adoption par la France en 2019 d'une loi interdisant les châtiments corporels sur les enfants, ou la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs.

En effet, depuis le précédent examen périodique par le Comité des droits de l'enfant, de nombreux textes de lois ont été adoptés, qui vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des droits de l'enfant, notamment dans la loi pour une Ecole de la confiance. De plus, plusieurs stratégies nationales ont été élaborées dans des domaines concernant les enfants, ainsi en va-t-il de la stratégie protection de l'enfance portée par un secrétaire d'Etat dédié, ce qui marque une évolution favorable de l'intérêt porté aux sujets de l'enfance.

Pour autant, ces évolutions des politiques publiques sont récentes, et il conviendrait de mesurer sur une plus longue période leur efficacité et surtout leur effectivité. Les travaux du Défenseur des droits le montrent bien, il existe un décalage important entre les droits proclamés et les droits réels.

Ainsi, la protection contre toutes les formes de violences, les violences intrafamiliales, les violences à l'école et les autres violences institutionnelles notamment, n'est encore pas parfaitement garantie.

Le Défenseur des droits regrette également que la réforme en cours de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ne prévoit pas de fixer un âge minimum de responsabilité pénale.

La pauvreté des enfants n'a globalement pas reculé. Elle s'est même accrue pour les plus précaires, comme l'a hélas montré la crise sanitaire de la Covid-19, ceux et celles vivant dans des habitats précaires, des bidonvilles, en squats ou à la rue (cf. annexe IV).

De même, les inégalités sociales se sont renforcées, dès la plus jeune enfance, ainsi que les disparités d'accès aux droits dans certains territoires ultramarins, à Mayotte et en Guyane notamment, dans le domaine de la protection de l'enfance, et s'agissant de la mise en œuvre les droits fondamentaux à l'éducation et à la santé.

Plus largement, l'application des stipulations de l'article 2 de la CIDE obligeant l'État à prendre toutes les mesures appropriées pour lutter contre les discriminations peine encore à se concrétiser, qu'il s'agisse de l'accès à l'éducation, aux loisirs, à la culture, ou des risques liés au développement du numérique.

Le Défenseur des droits souhaite également attirer l'attention du comité sur certains sujets particulièrement préoccupants, comme le respect des règles de déontologie par les forces de l'ordre en présence d'enfants, victimes directes ou indirectes d'interventions de la police, ou les manquements aux droits subis par les enfants français retenus en zone de conflits irako- syrienne.

Beaucoup reste donc à faire pour que les droits de l'enfant soient connus, compris et respectés par tous et toutes, en toutes circonstances, soient promus par les autorités compétentes et deviennent, tout simplement, effectifs pour tous les enfants.

Table des matières

A. Mesures d'application générale 10

Législation et applicabilité directe de la CIDE : une applicabilité directe encore très limitée et des recours offerts par le 3ème protocole peu connus (OF 8) 10

Stratégies globales: la nécessité d'une politique globale pour l'enfance (OF 10) 10

Coordination : la nécessaire clarification du mandat de l'organe de coordination (OF 11) 11

Collecte de données : concrétiser les avancées (OF 16) 12

Mécanisme de suivi indépendant : la nécessité de renforcer ses ressources pour accroitre sa visibilité (OF 18) 12

Diffusion, sensibilisation et formation : une méconnaissance des droits de l'enfant qui perdure (OF 20) 14

B. Principes Généraux 14

Non-discrimination (OF 24) 14

Les risques de discriminations liés au développement du numérique 14

Les discriminations en matière de droit aux loisirs et à la culture 15

Respect de l'opinion de l'enfant : ils ne se sentent pas entendus (OF 30, a), b) 16

C. Liberté et droit civils 17

Droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux 17

Des obstacles à l'accès aux origines qui perdurent (OF 33) 17

Enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui : un droit à la filiation qui peine à être garanti 17

Protection de la vie privée : des préoccupations quant à l'usage du numérique (OF 37) 18

Accès à une information appropriée : prendre des mesures concrètes pour protéger réellement les enfants les plus fragiles (OF 39 a) 20

D. Violences à l'égard des enfants 20

Torture ou autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants (OF 41) 20

Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence 21

La réalité des violences institutionnelles (OF 43) 21

Le traitement des mineurs dans le cadre des interventions des forces de sécurité 22

Châtiments corporels : pour l'inscription de leur interdiction dans le Code de l'éducation (OF 44) 23

Pratiques préjudiciables à l'égard des enfants intersexués : pour l'application d'un principe de précaution par les professionnels (OF 48 b) 23

E. Milieu familial et protection de remplacement, un cadre juridique étoffé qui manque d'effectivité 24

Milieu familial (OF 50 c) 24

La prévention en protection de l'enfance : des mesures qui peinent encore à être appliquées 24
Des efforts de coordination à amplifier, tant au niveau national que local (OF 50 b) 25
Regroupement familial : des difficultés dans la procédure de réunification familiale (OF 52) . 26
Enfants privés de milieu familial : un système de protection de l'enfance à bout de souffle ... 27
F. Handicap, santé de base et bien-être 28
Handicap : des efforts attendus dans l'accès à la scolarisation des enfants handicapés 28
Santé et services de santé (OF 62 a et 64) 29
La nécessaire pérennisation de la protection maternelle et infantile 29
Le non-respect des droits des enfants hospitalisés 29
Les obstacles à la santé des enfants relevant de la protection de l'enfance 31
Santé des adolescents : un manque d'efficacité et d'effectivité de l'éducation à la sexualité (OF 66) 32
Niveau de vie (OF 70) 32
Faire de la lutte contre la pauvreté des enfants une priorité nationale 32
Du mal-logement aux expulsions : des conditions de vies indignes 33
G. Education, loisirs et activités culturelles 35
Des discriminations persistantes dans l'accès à l'éducation (OF 72 b) 35
Egalité des chances et réussite éducative : vers l'éradication de la ségrégation scolaire ? (OF 72 a) et c) 36
Harcèlement scolaire : une forte mobilisation de l'Etat mais des difficultés persistantes (OF 72 e) 37
H. Mesures de protection spéciales 38
Enfants demandeurs d'asile, enfants migrants non accompagnés et enfants réfugiés 38
Lutter contre l'enfermement des enfants migrants (OF 74 a) 38
L'expertise médicale d'estimation de l'âge : une pratique à proscrire (OF 74 b) 39
Conditions de vie et d'accueil des enfants exilés : les considérer d'abord comme des enfants et non des migrants (OF 76) 40
Enfants dans les conflits armés : la situation des enfants retenus en zone de conflits irako-syrienne (OF 78) 41
Vente, traite et enlèvement : des mesures de protection hétérogènes (OF 80 a) et d) 41
Administration de la justice des mineurs 42
Justice pénale des mineurs : une réforme insuffisante (OF 82 a), b), c) 42
Un nombre croissant d'enfants en détention 43
I. En outre-mer : la situation particulière de Mayotte et de la Guyane 43
Des difficultés exacerbées d'accès à la santé (OF 62 c) 43
De lourdes défaillances du dispositif de protection de l'enfance qui perdurent 45

Des discriminations dans l'accès au droit fondamental à l'éducation 46
Annexe I – Liste des questions que le Défenseur des droits propose que le Comité des droits de l'enfant adresse à la France 48
Mesures d'application générales 48
Principes Généraux 48
Liberté et droit civils 48
Violences à l'égard des enfants 49
Milieu familial et protection de remplacement 49
Handicap, santé de base et bien-être 50
Education, loisirs et activités culturelles 50
Mesures de protection spéciales 50
En outre-mer : la situation particulière de Mayotte et de Guyane 51
Annexe II – Descriptif du projet de consultation nationale auprès des moins de 18 ans du Défenseur des droits 52
Origine du projet de consultation des enfants 52
Présentation du projet de consultation des enfants 52
Annexe III – Extrait concernant les enfants handicapés du Rapport du Défenseur des droits sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) – Juillet 2020 53
Article 7 : Enfants handicapés 53
Regards croisés du Défenseur des droits sur la mise en œuvre de la CIDE et de la CIDPH 53
Les politiques à l'égard des enfants présentant des troubles du neurodéveloppement 53
Le cloisonnement des politiques du handicap et de la protection de l'enfance 54
La maltraitance des enfants handicapés 55
La situation préoccupante des enfants outre-mer 55
Article 24 : Éducation 56
Le droit à l'éducation pour tous 56
Les lacunes en matière d'accompagnement humain des élèves handicapés 57
Les lacunes en matière d'aménagement de la scolarité et d'aménagement des examens 58
L'accès à l'enseignement supérieur 59
Article 30 : Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports 59
L'accès des enfants handicapés aux activités de loisirs 59
Recommandations 60
Enfants handicapés 60
Éducation 60
Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports 61
Annexe IV - Impact de la gestion de la crise sanitaire (COVID-19) sur les droits de l'enfant 63
Le droit d'être entendu 63

Les refus d'accès aux supermarchés 63
Continuité du service public de la protection de l'enfance 63
Victimes de violences rendues invisibles 64
La protection des mineurs non accompagnés..... 64
Mineurs détenus 64
Difficultés liées au retour à l'école 64
Difficultés d'exercice des droits de visite 64

A. Mesures d'application générale

Législation et applicabilité directe de la CIDE : une applicabilité directe encore très limitée et des recours offerts par le 3ème protocole peu connus (OF 8)

1. Si, dans le sillage du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, le Conseil Constitutionnel vient de consacrer la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant comme exigence constitutionnelle[1], l'applicabilité directe de nombreuses stipulations de la Convention demeure encore en suspens depuis le dernier examen périodique de la France. Sur les 54 articles de la Convention, dont la force réside dans l'invocabilité directe par les particuliers, seuls 6[2] font l'objet d'un consensus du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation quant à leur effet direct, l'Etat avançant le fait que les avocats ne soulèvent que très rarement les moyens tirés de la CIDE pour justifier l'absence d'évaluation de l'effet direct par les hautes juridictions[3].
2. Plus de quatre ans après la ratification par la France du 3ème protocole additionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications[4], le Défenseur des droits observe que cette voie de recours n'a été utilisée que dans trois affaires, l'une ayant été jugée irrecevable par le Comité[5], trois demeurant pendantes devant ce même Comité[6]. La raison en est sans conteste la méconnaissance de cette possibilité par les justiciables et les professionnels du droit et encore plus par les enfants eux-mêmes. Le Défenseur des droits observe à ce sujet que la ratification de ce 3ème protocole n'a fait l'objet d'aucune communication par l'Etat, qui en outre, ne le mentionne pas dans ses rapports de 2017 et 2018 sur le suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant[7].

Par quels moyens l'Etat entend-il promouvoir efficacement les voies de recours offertes par le 3ème protocole additionnel aux professionnels concernés et aux enfants eux-mêmes ?

Stratégies globales: la nécessité d'une politique globale pour l'enfance (OF 10)

3. Depuis 2016, de nombreuses stratégies nationales et plans de lutte et de mobilisation ont été menés dans différents domaines (soutien à la parentalité, lutte contre la

[1] Décision 2018-768 QPC du 21 mars 2019
[2] Art. 1, 3, 7, 9, 12, 16 de la CIDE
[3] http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport_droits_de_l_enfant_HCFEA_2017-3.pdf
[4] Le décret n° 2016-500 du 22 avril 2016 porte publication du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, adopté à New York le 19 décembre 2011, signé par la France le 20 novembre 2014. Ce protocole instaure une procédure de recours individuel autorisant un enfant, ou l'un de ses représentants, à présenter une communication individuelle devant le Comité, dans un délai d'un an après avoir épuisé l'ensemble des voies de recours juridictionnels au niveau national
[5] CRC/C/77/D/10/2017
[6] 77/2019, 79/2019, 105/2019
[7] http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport_droits_de_l_enfant_HCFEA_2017-3.pdf

pauvreté, lutte contre les violences faites aux enfants, protection de l'enfance, santé…). Toutefois, la définition et la mise en œuvre d'une politique qui considère l'enfant dans sa complétude ainsi que l'interdépendance de ses droits n'est toujours pas effective, même si certains plans, comme la stratégie protection de l'enfance, incluent un objectif de coordination interministérielle. L'enfant voit encore trop souvent sa situation abordée par le prisme des « problèmes » qu'il rencontre, auxquels il est apporté des réponses sectorisées et non concertées. Le Défenseur des droits observe que la multiplication de ces stratégies favorise le cloisonnement des politiques publiques et des institutions intervenant dans le domaine de l'enfance, consacrant une logique de « fonctionnement en silo ». Par ailleurs, les enfants sont très rarement consultés dans la définition des politiques publiques les concernant et, quand ils le sont, leur avis reste accessoire. En outre, les budgets consacrés à l'enfance sont éclatés, entre départements ministériels et entre l'échelon national et les échelons locaux, avec des disparités territoriales fortes pour les politiques publiques décentralisées telle la protection de l'enfance. Il en ressort une absence de vision consolidée des ressources financières et des besoins nécessaires à la réalisation des droits de l'enfant, ce qui nuit à une véritable évaluation de l'impact des politiques publiques.

Quelles mesures, au niveau national et local, l'Etat entend-il, prendre pour permettre une meilleure lisibilité et efficacité de la politique de l'enfance, et comment entend-il garantir l'affectation de ressources suffisantes à la conduite des politiques publiques en faveur des enfants, en veillant à l'égalité sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin ?

Coordination : la nécessaire clarification du mandat de l'organe de coordination (OF 11)

4. Au sein du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)[8] , organe consultatif placé auprès du Premier ministre, le Conseil spécialisé dédié à l'enfance et à l'adolescence a, parmi ses missions, celle de « formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques publiques, notamment au regard des engagements internationaux de la France, dont ceux de la CIDE. C'est à ce titre qu'en 2017[9] le conseil de l'enfance et de l'adolescence a intégré à son programme de travail un objectif de suivi régulier de la mise en œuvre des recommandations du Comité des droits de l'enfant. Pour ce faire, il s'appuie sur le ministère des Solidarités et de la Santé, en particulier la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui a été chargée de coordonner, dans une approche interministérielle, la collecte et la transmission au HCFEA des éléments d'information nécessaires à l'exercice de cette mission. Malgré ces efforts, le rapport annuel sur les droits de l'enfant demeure principalement centré sur les thématiques qu'il a choisies ou qui découlent d'une saisine ministérielle. De ce fait, et en dépit de la qualité de ses productions, et de son fort engagement, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence n'est pas en mesure de jouer un rôle de coordination des administrations

[8] Crée par la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 portant adaptation de la société au vieillissement et installé le 16 décembre 2016

[9] http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Programme_de_travail_HCFEA_2017_Enfance_DEF-docx.pdf

centrales de l'Etat, pas plus qu'entre les échelons nationaux et locaux, rôle que d'ailleurs ni la loi ni le décret[10] ne lui ont expressément dévolu.

Comment l'Etat entend-il améliorer et harmoniser la coordination interministérielle et entre échelon national et local des politiques relevant des droits de l'enfant ?

Collecte de données : concrétiser les avancées (OF 16)

5. La France ne dispose toujours pas, à ce jour, de système national centralisé permettant de recueillir et d'analyser les données ventilées sur tous les domaines couverts par la Convention, le recueil de données relevant de chaque administration pour sa compétence. Le Défenseur des droits a régulièrement observé un manque de données dans certains domaines relevant des droits de l'enfant[11]. Dès lors, l'Etat ne peut pas définir, conduire ou adapter ses politiques publiques de manière adéquate.
6. S'agissant spécifiquement de la protection de l'enfance, la loi du 16 mars 2016 a renforcé le dispositif de transmission des données vers l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) dont la mission vise à améliorer la connaissance dans ce domaine. Si les données existent, elles demeurent insuffisamment analysées et mal diffusées.
7. Le plan de lutte contre les violences faites aux enfants[12] fait de la question du repérage des violences une priorité, notamment grâce à un recensement statistique annuel et à la publication de données consolidées sur les morts d'enfants en milieu intrafamilial. Il pourrait donc permettre d'améliorer collecte et diffusion des données.
8. Aujourd'hui, le Défenseur des droits considère que l'ensemble des réflexions préalables à la mise en place d'un système efficace de collecte de données sur les politiques de l'enfance ont été conduites et appelle à sa création effective. Plusieurs Hauts conseils consultatifs de l'Etat ont engagé des réflexions à ce sujet et produit des recommandations en vue de disposer de données mieux centrées sur les conditions de vie et de développement des enfants, dans toutes leurs dimensions, et le respect de leurs droits (HCFEA), ou encore de créer un observatoire et un portail de données sur la santé des enfants ainsi que la publication régulière de synthèses sur ce sujet (Haut Conseil de la santé publique).[13]

Quelles mesures concrètes l'Etat entend-il mettre en œuvre pour améliorer son système de collecte et d'analyse de données dans le but de contribuer à l'élaboration d'une politique globale en faveur de l'enfance ?

Mécanisme de suivi indépendant : la nécessité de renforcer ses ressources pour accroitre sa visibilité (OF 18)

[10] Décret 2016-1441 du 25 octobre 2016 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

[11] Concernant les violences faites aux enfants, la protection de l'enfance, les mineurs non accompagnés, les enfants en situation de handicap, l'adoption, ou la parole de l'enfant en justice

[12] Plan de lutte contre les violences faites aux enfants, adopté le 21 novembre 2019

[13] Des données et des études publiques mieux centrées sur les enfants 2018-2019, HCFEA

9. Il ressort de l'enquête sur l'accès aux droits[14], réalisée en population générale par le Défenseur des droits en 2016 que seulement 2 % des personnes enquêtées connaissaient le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants, en tant qu'institution susceptible de protéger les enfants en France.
10. Le Défenseur des droits a développé depuis plusieurs années des efforts considérables de promotion et de communication auprès des professionnels, du grand public et des enfants eux-mêmes pour améliorer la connaissance des droits de l'enfant et sa propre visibilité, condition *sine qua non* d'un meilleur accès aux droits pour tous les enfants.
11. Dans le même temps, les activités de défense des droits de l'enfant n'ont cessé de se développer, avec un indicateur objectif qui est celui du nombre de saisines traitées, en progression de près de 30 % entre 2015 et 2019. En outre, le Défenseur des droits s'est saisi d'office concernant plusieurs situations graves de protection des enfants, donnant lieu à la publication de rapports à portée générale. Dans le même temps, les modalités d'intervention se sont diversifiées, avec notamment la production en hausse d'observations en justice d'initiative ou sur demande des tribunaux (passées de 10 à 19 entre 2018 et 2019).
12. Plus globalement, le Défenseur des droits a renouvelé et amplifié ses ambitions concernant les droits de l'enfant, avec la création en 2017 d'un dispositif inédit de suivi de la mise en œuvre par l'Etat des observations finales du Comité impliquant l'ensemble de l'institution, et incluant le recueil de l'opinion des enfants sur la réalisation de leurs droits. Il est à noter en effet que le nombre de saisines émanant d'enfants a peu fluctué selon les années et se situe entre 10 et 13 % depuis 2016, et que par ailleurs, les saisines émanent plutôt de familles de niveau socio-économique favorable[15]). Par ailleurs, le Défenseur des droits a régulièrement accru sa visibilité sur sa mission « droits de l'enfant » vis-à-vis du Parlement. Entre 2016 et 2019, le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, ont été auditionnés une vingtaine de fois par des rapporteurs de missions ou de projets et de propositions de lois relatives aux mineurs. Autant d'avis au Parlement concernant les droits de l'enfant ont été rendus, qui ont influé sur la rédaction finale des textes et participé à la levée de nombreux obstacles à l'accès aux droits. Le Défenseur des droits regrette toutefois d'être trop peu consulté en amont par le Gouvernement[16] sur les projets de loi intervenant dans le champ des droits de l'enfant, ou ayant une incidence sur ces derniers.
13. Ces développements d'activité se heurtent toutefois à la stabilité des ressources et des effectifs de l'institution depuis sa création, malgré l'extension de ses compétences et la hausse constante des saisines, aboutissant à un décalage croissant entre ses moyens d'actions et sa capacité à remplir ses missions, notamment pour son mandat de protection et de promotion des droits de l'enfant.

L'Etat entend-il doter le Défenseur des droits de moyens supplémentaires, afin de lui permettre d'assurer la plénitude de ses missions de défense et de promotion des droits de l'enfant, notamment concernant le suivi de la Convention et la participation des enfants ?

[14] https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/etudes-et-recherches/2017/05/enquete-sur-lacces-aux-droits-volume-4-place-et-defense-des-droits-de

[15] 10% en 2016 versus 13,4% en 2018

[16] Art. 32 Loi Organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Diffusion, sensibilisation et formation : une méconnaissance des droits de l'enfant qui perdure (OF 20)

14. Selon l'enquête du Défenseur des droits précitée, 52 % de la population interrogée est capable de citer spontanément au moins un droit de l'enfant, le droit à l'éducation et le droit à être protégé contre les maltraitances étant les plus fréquemment évoqués. L'enquête démontre une forte corrélation entre la connaissance d'un ou plusieurs droits de l'enfant et le fait d'engager des démarches pour faire reconnaitre une atteinte à un droit de l'enfant. En moyenne, une personne sur deux essaie d'alerter lorsqu'elle est témoin d'une situation où les droits de l'enfant d'autrui ne sont pas respectés. Par ailleurs, la consultation menée en 2019 auprès de 2200 enfants vulnérables, a montré que 7 enfants sur 10 ne connaissaient pas leurs droits.
15. Les activités de promotion, sensibilisation, formation, communication, du Défenseur des droits sont donc essentielles. Le Défenseur des droits mène ce type d'activités notamment *via* le programme JADE (jeunes ambassadeurs aux droits des enfants et à l'égalité) qui mobilise une centaine de volontaires en service civique dûment formés, pour sensibiliser chaque année plus de 60 000 enfants à leurs droits. Faute de moyens suffisants, ce programme ne couvre qu'une quinzaine de régions ou départements.
16. En dépit des nombreuses recommandations du Défenseur des droits, les formations initiales et continues de l'ensemble des professionnels de l'enfance ne proposent toujours pas de modules de formation dédiés aux droits de l'enfant, en particulier au droit de s'exprimer et d'être entendu.
17. Les enfants consultés en 2019 proposent, outre l'organisation de campagnes de sensibilisation, de consacrer davantage d'heures d'enseignement aux droits de l'enfant et de multiplier les débats et des interventions de jeunes *via* des témoignages pour parler des droits de l'enfant à l'école. Ils préconisent enfin de développer l'éducation au(x) droit(s) dès le plus jeune âge pour faciliter la compréhension de l'autre, lutter contre les discriminations et faciliter l'inclusion de toutes et tous dans la société.

Quand et comment l'Etat entend-il inscrire les droits de l'enfant dans les cursus de formation de l'ensemble des professionnels de l'enfance ?

Quelles actions envisage-t-il de déployer pour améliorer la connaissance de la CIDE auprès du grand public et des enfants eux-mêmes ? L'Etat envisage-t-il de mesurer l'efficacité des mesures prises et l'état de cette connaissance ?

B. Principes Généraux

Non-discrimination (OF 24)

Les risques de discriminations liés au développement du numérique

18. Le Défenseur des droits observe l'émergence de nouvelles problématiques liées à la dématérialisation des procédures, au développement des nouvelles technologies et des algorithmes potentiellement discriminants. Les discriminations et atteintes aux droits qui

peuvent en découler concernent également les enfants et sont insuffisamment prises en compte par les pouvoirs publics.

19. A titre d'exemple, le Défenseur des droits a été saisi sur la mise en œuvre de la procédure d'affectation des candidats à l'enseignement supérieur[17] (dit Parcoursup), mise en place par la loi du 8 mars 2018[18] relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Si le ministère de l'Enseignement supérieur a rendu publiques les informations relatives aux caractéristiques et au fonctionnement de l'algorithme national utilisé dans Parcoursup, tel n'a pas été le cas pour les « algorithmes locaux » utilisés au niveau des établissements d'enseignement supérieur, qui constituent, en vertu du principe du secret des délibérations des jurys, une exception au principe de transparence sur les algorithmes utilisés par les administrations pour prendre des décisions individuelles. Par ailleurs, la possibilité du recours au critère du « lycée d'origine » pour départager les candidats en fonction de l'établissement dans lequel ils sont scolarisés peut conduire à une pratique discriminatoire s'il aboutit à traiter différemment et à exclure sur ce fondement des enfants au regard du lieu géographique dans lequel leur établissement scolaire est situé. A la suite d'une recommandation du Défenseur des droits, le ministère de l'Enseignement supérieur a décidé pour l'année 2019 d'anonymiser, dans certains cas, les candidatures, tout en maintenant la mention de l'établissement d'origine. Le conseil constitutionnel[19] a récemment pris position dans le même sens que le Défenseur des droits.

Quelles mesures l'Etat envisage-t-il de prendre pour garantir le respect du principe de non-discrimination dans la procédure d'affectation via la plateforme Parcoursup ?

Les discriminations en matière de droit aux loisirs et à la culture

20. Les enfants consultés par le Défenseur des droits ont été très nombreux à choisir de débattre du droit aux loisirs, intérêt partagé avec les enfants et les jeunes rencontrés par les JADE[20] dont 56 % ont choisi, en 2018, de traiter des discriminations dans l'accès au sport et aux loisirs.

Les discriminations liées au handicap dans la pratique sportive et l'accès aux loisirs

21. Le Défenseur des droits est fréquemment saisi de situations de refus d'inscription ou de participation d'un enfant en situation de handicap à une activité de loisirs, sportive ou culturelle[21]. Il constate également le manque d'offres d'activités et de structures adaptées permettant l'accueil des enfants handicapés dans de bonnes conditions[22]. Le rapport de la Mission Nationale « Accueils de loisirs et handicap » montre qu'en décembre 2018, l'offre d'accueil des enfants en situation de handicap, bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), au sein des accueils de loisirs, était

[17] Décision 2019-021 du 18 janvier 2019
[18] Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018
[19] Décision n°2020-834 QPC du 3 avril 2020
[20] 59 911 enfants et jeunes pour l'année 2018-2019, Rapport annuel Jade 2019-2019, p. 2
[21] Décision MSP-MLD-MDE-2016-124 du 4 mai 2016 relative à un refus d'inscription en stage de natation pour un enfant autiste et décision 2018-230 du 12 septembre 2018 relative au refus opposé par un maire à la participation d'un enfant en situation de handicap aux séjours de loisirs organisés par la commune
[22] Rapport DDD « 2005 - 2015 : 10 ans d'actions pour la défense des droits des personnes handicapées »

sept fois en-dessous des besoins[23]. Selon la Caisse Nationale d'Allocations Familiales[24], le niveau de fréquentation des enfants bénéficiaires de AEEH représente seulement 0,28% de la fréquentation totale dans les accueils de loisirs.

22. Ces difficultés sont souvent liées au manque de formation des professionnels, alors même que le programme de formation des encadrants sportifs doit comprendre un enseignement sur le sport pour les personnes handicapées[25]. Cette formation est souvent optionnelle et n'est pas uniformément dispensée, faute de mesures règlementaires venant préciser son contenu. Les mêmes difficultés existent en matière d'accès aux activités périscolaires et extra-scolaires en raisons de l'insuffisance de moyens financiers, de craintes sur la sécurité de l'enfant, d'absence de personnels qualifiés et d'incompatibilité alléguée du handicap avec les activités proposées.

Quels dispositifs réglementaires le gouvernement entend-il prendre afin d'assurer l'égalité d'accès aux sports, aux activités de loisirs et à la culture de tous les enfants ?

Un accès aux lieux culturels et sportifs encore trop marqué par les inégalités liées au genre

23. Malgré l'existence de politiques publiques visant à développer les pratiques sportives, culturelles et artistiques des jeunes filles, celles-ci diffèrent encore sensiblement de la pratique masculine, en terme de choix des disciplines, d'intensité des activités, de lieux de pratique ou encore de l'engagement en compétition, et ce dès le plus jeune âge. Les équipements sportifs de proximité sont souvent destinés à des sports qui intéressent un public plutôt masculin, celui-ci profitant deux fois plus que les filles des gymnases, skate-parks, et autres lieux d'activités de « cultures urbaines »[26].
24. Le même constat peut être dressé au sujet des équipements publics à vocation culturelle en accès libre. A l'entrée au collège, marquant le passage d'un loisir mode de garde (type centre de loisirs) à un accueil de loisirs en accès libre (le loisir « pour soi »), cette masculinisation des structures culturelles conduit à une exclusion des filles dont la fréquentation chute de façon importante[27]. Une analyse genrée des dépenses publiques permettrait de favoriser la création de lieux culturels et sportifs à destination d'un public mixte. Les enfants consultés proposent de rendre l'accès aux loisirs gratuit pour tous les jeunes.

Respect de l'opinion de l'enfant : ils ne se sentent pas entendus (OF 30, a), b)

25. C'est le constat majeur de la consultation des enfants du Défenseur des droits effectuée en 2019 auprès de 2.200 enfants : les enfants ne sentent pas entendus, ni au plan individuel, ni au plan collectif. Une grande majorité des 2200 enfants consultés se trouvaient en situation de vulnérabilité. 70 % d'entre eux ne connaissent pas leurs droits

[23] Rapport de la Mission Nationale « Accueils de loisirs et handicap », décembre 2018 http://www.mission-nationale.fr/wp-content/uploads/2018/12/MISSION-NATIONALE-RAPPORT-FINAL-14-décembre-2018.pdf
[24] Données CNAF – Enfants bénéficiaires de l'AEEH - 2017
[25] Article L211-7 du code du sport
[26] Yves Raibaud, « Une ville faite pour les garçons » [en ligne], Le journal CNRS, mis en ligne le 21 mars 2014 [consulté le 11 septembre 2017]. Disponible sur : https://lejournal.cnrs.fr/billets/une-ville-faite-pour-les-garcons
[27] Rapport de recherche intermédiaire « Mixité, Parité, Genre dans les équipements et espaces publics destinés aux loisirs des jeunes », ADES CNRS, 2009-2012, Université Michel de Montaigne Bordeaux 3. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01131575/document

et ne s'étaient jamais exprimés à ce propos. Tous les enfants consultés ont fait part de leur besoin de s'exprimer et d'être entendu par les adultes afin qu'ils prennent les décisions les concernant les plus adaptées à leurs besoins et les plus respectueuses de leur intérêt supérieur.

C. Liberté et droit civils

Droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux

Des obstacles à l'accès aux origines qui perdurent (OF 33)

26. Si un guide de bonnes pratiques[28] a été réalisé par le gouvernement en 2016 aux fins d'accompagner les femmes envisageant d'accoucher sous le secret et de faciliter le recueil des informations, aucune évolution législative n'est intervenue depuis la loi de 2002[29]. Au nom du droit au respect de la vie privée, la mère biologique garde la possibilité de s'opposer à la levée du secret relatif à son identité, y compris après son décès, privant ainsi l'enfant de toute information même non identifiante.
27. Le Défenseur des droits constate cependant une évolution du débat tendant à mieux prendre en compte le droit des enfants à connaître leurs origines, à l'occasion des discussions parlementaires sur le projet de loi sur la bioéthique ouvrant l'accès à la procréation médicale assistée à toutes les femmes. Ce projet de loi[30] qui pourrait être adopté avant la fin 2020, prévoit que les personnes issues d'aide médicale à la procréation puissent, dès l'âge de 18 ans, accéder à des données non-identifiantes du tiers donneur, voire à son identité, sous réserve du consentement exprès de celui-ci. Le Défenseur des droits soutient la mise en place d'un tel régime qui permettra de donner pleinement effet au droit de l'enfant de connaître l'histoire de sa naissance et de sa famille[31].

Enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui : un droit à la filiation qui peine à être garanti

28. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a de nouveau condamné la France[32], en dépit de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation, considérant notamment que les possibilités ouvertes pour l'établissement de la filiation à l'égard des requérants étaient « hypothétiques », et que des interrogations subsistaient quant à la situation des enfants pour lesquels des juridictions françaises avaient rendu une décision définitive annulant ou refusant la transcription.
29. La Cour de cassation a statué, par plusieurs arrêts, sur la question de la transcription du lien de filiation de l'enfant à l'égard du père biologique et du parent d'intention. Ainsi, elle a considéré que l'acte de naissance d'un enfant né par gestation pour autrui (GPA) à l'étranger peut être transcrit sur les registres d'état civil français en ce qu'il désigne le

[28] http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/04/cir_40713.pdf

[29] Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat

[30] Projet de loi relatif à la bioéthique déposé le mercredi 24 juillet 2019, modifié par le Sénat et renvoyé à la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la bioéthique. http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl2658.asp

[31] Avis 19-13 du 20 décembre 2019 concernant le projet de loi n°63 relatif à la bioéthique

[32] A la suite des arrêts Mennesson c. France n° 65192/11, § 96, CEDH 2014 ; Labassee c. France, n° 65941/11, § 75, 26 juin 2014; Foulon et Bouvet c France du 21 juillet 2016, Laborie c France du 19 janvier 2017

père, mais non en ce qu'il désigne la mère d'intention, celle-ci n'ayant pas accouché de l'enfant[33]. Le recours à la GPA ne fait cependant pas obstacle au prononcé de l'adoption, par l'époux ou l'épouse du père de l'enfant, si les conditions légales d'adoption sont réunies et si elle est conforme à l'intérêt de l'enfant.

30. Dans un avis consultatif de 2019[34], la CEDH a mis l'accent sur le fait que l'absence de reconnaissance d'un lien de filiation entre l'enfant et le parent d'intention a des conséquences négatives sur plusieurs aspects du droit de l'enfant au respect de la vie privée. Elle rappelle que le droit interne doit prévoir des dispositifs le permettant, et appelle le juge français à se prononcer sur l'adéquation du droit français aux critères d'effectivité et de célérité fixés par la Cour.

Quelles mesures concrètes l'Etat envisage-t-il de prendre afin d'assurer aux enfants nés d'une GPA à l'étranger la reconnaissance d'une filiation pleine et entière ?

Protection de la vie privée : des préoccupations quant à l'usage du numérique (OF 37)

31. Le RGPD[35] est venu renforcer la protection des données du mineur en requérant jusqu'à 16 ans l'autorisation d'un détenteur de l'autorité parentale pour consentir aux recueils et aux finalités de traitement de ses données personnelles. La France est allée au-delà en retenant le seuil de 15 ans, et la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016[36] prévoit dans son article 40 un « droit à l'oubli » spécifique aux mineurs et une procédure accélérée pour l'exercice de ce droit et l'effacement des données problématiques « dans les meilleurs délais ». Bien que cette législation semble avoir pris en compte la spécificité des mineurs, le Défenseur des droits s'interroge sur l'effectivité de cette mesure de protection pour un jeune public, faute de dispositif d'accès et d'information suffisants.

Comment l'Etat envisage-t-il de faire connaitre aux enfants le « droit à l'oubli » et d'évaluer l'efficacité des procédures mises en place pour son respect?

32. Le Défenseur des droits s'interroge sur l'articulation entre l'Espace numérique de santé[37], sécurisé et personnalisé permettant à chaque usager d'avoir accès à l'ensemble de ses données tout au long de sa vie et les droits des mineurs, notamment s'agissant de l'accès au dossier médical et du secret professionnel, tels que garantis par le Code civil et le Code de la santé publique.
33. Le Défenseur des droits a été saisi de situations d'enfants fréquentant des établissements scolaires ayant installé un dispositif de contrôle d'accès des lycéens par reconnaissance

[33] Civ. 1ère, 5 juillet 2017, n° 16-16901, n° 16-50015, n° 16-16455, n° 16-16495, n° 15-28597, n° 16-20052 ; Voir également Civ. 1ère, 29 novembre 2017, n° 16-50061 et 14 mars 2018, n°17-50021

[34] CEDH, Avis Consultatif du 10 avril 2019 relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né de gestation pour autrui pratiqué à l'étranger et la mère d'intention

[35] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

[36] Art 63 de la loi n°201-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/10/7/ECFI1524250L/jo

[37] Création par loi relative à l'organisation et à la transformation de notre système de santé, dès la naissance, pour chaque usager, d'un espace numérique de santé

faciale. Il partage la position de la CNIL[38] selon laquelle le dispositif mis en place dans le seul but de fluidifier et de sécuriser les accès des lycées n'apparaissait ni nécessaire, ni proportionné pour atteindre ces finalités, rappelant que les traitements de données biométriques sont d'une sensibilité particulière, surtout lorsqu'elles concernent des mineurs. Le tribunal administratif[39] a annulé la délibération du conseil régional prévoyant l'expérimentation d'un tel dispositif.

34. Le Défenseur des droits s'inquiète du phénomène émergeant de l'exposition d'enfants, parfois très jeunes, par leurs parents, sur internet ou sur des réseaux sociaux. Celui-ci pose la question du respect de la vie privée des enfants, de leur droit à l'image et de leur consentement à la diffusion de celle-ci. Il a été saisi par une association de la pratique du « Unboxing », qui consiste pour des parents à filmer leurs enfants en train d'ouvrir des paquets contenant des jouets. Si les enfants ne sont pas directement rémunérés pour ces activités, ils sont sponsorisés et plus les vidéos sont visionnées, plus elles procurent de revenus à la famille. Le Défenseur des droits relève[40] que ces revenus pourrait amener à assimiler ces activités à un travail (prestation régulière, revenus gérés par les parents). La réglementation actuelle relative aux enfants du spectacle n'apparaît pas adaptée pour encadrer ce type d'activités. Le Défenseur des droits a fait part, dans le cadre d'une audition parlementaire, de sa préoccupation face à l'absence d'encadrement de ces activités exercées uniquement par des enfants. Ce travail parlementaire a donné lieu à une proposition de loi du 17 décembre 2019 relative à l'encadrement de l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de 16 ans sur internet en cours d'examen par le Parlement[41].

L'Etat entend-il modifier la législation nationale pour protéger les activités des enfants sur internet, surtout lorsque celles-ci engendrent des revenus ?

35. Concernant les mineurs non accompagnés, la création d'un fichier national biométrique[42], jugée conforme à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel du 26 juillet 2019[43], est considérée par le Défenseur des droits comme une atteinte grave à l'intérêt supérieur des enfants, ainsi qu'à l'égalité des enfants dans l'accès au dispositif de protection de l'enfance. Leurs données personnelles sont enregistrées dans le fichier d'aide à l'évaluation de minorité (AEM) et conservées pendant une durée de 12 à 18 mois. Si les personnes sont évaluées majeures par les départements en charge de l'évaluation de leur minorité et de leur isolement, leurs données sont transférées systématiquement dans le fichier principal de gestion des étrangers dit *Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France* (AGDREF), pour un traitement de la situation au vu de leur droit au séjour. Cela peut se traduire par une mesure d'éloignement du territoire voire une mesure de rétention

[38] https://www.cnil.fr/fr/experimentation-de-la-reconnaissance-faciale-dans-deux-lycees-la-cnil-precise-sa-position

[39] https://www.dalloz-actualite.fr/flash/annulation-d-un-dispositif-experimental-de-reconnaissance-faciale-dans-deux-lycees#.XonhT0l7nIU

[40] Dossier en cours d'instruction

[41] Texte adopté par l'Assemblée nationale : proposition de loi n° 403 du 12 février 2020, en cours d'examen par le Sénat

[42] Décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 *relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes*

[43] Décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019

administrative, et ce avant même que l'autorité judiciaire ne se soit prononcée sur la minorité alléguée.

L'Etat envisage-t-il de nommer un « gardien » dès la présentation de personnes se déclarant mineures auprès des services de protection de l'enfance, afin de garantir la prise en compte de l'intérêt supérieur de ces enfants, notamment en termes de protection de leur vie privée ?

Accès à une information appropriée : prendre des mesures concrètes pour protéger réellement les enfants les plus fragiles (OF 39 a)

36. La loi du 20 décembre 2016[44] a supprimé la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique, destinés prioritairement aux enfants de moins de 12 ans qui ne comportent plus que des messages génériques pour les biens et services relatifs à la santé et au développement des enfants. Cependant ces dispositions sont limitées aux chaines publiques de la télévision, tous les médias n'étant pas concernés, notamment ceux relayés par internet et par les applications sur écrans nomades.
37. Selon les dernières enquêtes disponibles, 18 % des adolescents sont en surpoids, et 5,2% obèses[45]. En grande section de maternelle comme en CM2, la prévalence de l'obésité est 4,5 fois supérieure parmi les enfants d'ouvriers que parmi les enfants de cadres. En classe de 3ème, 24 % des enfants d'ouvriers sont en surcharge pondérale et 8 % obèses, contre respectivement 12 % et 3 % des enfants de cadres. La stratégie nationale de santé 2018-2022[46] retient la nécessité, dans les prochaines années, de « *limiter l'influence de la publicité et du marketing alimentaire sur les enfants en les réglementant et en encadrant la promotion des marques associées à des aliments peu favorables au plan nutritionnel*». Cet objectif ne s'est, à ce jour, traduit par aucune mesure concrète.

Quelles mesures l'Etat entend-il déployer pour protéger effectivement les enfants de l'accès à des contenus inappropriés, relevant notamment de marketing alimentaire ou de la publicité relayée par les différents médias numériques ?

D. Violences à l'égard des enfants

Torture ou autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants (OF 41)

38. La France a été condamnée par la CEDH, le 28 février 2019[47]pour « traitement dégradant » d'un enfant de 12 ans, mineur non accompagné, ayant vécu plusieurs mois dans le bidonville de la lande de Calais, dans un environnement totalement inadapté « *que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et […] dans une précarité inacceptable […]* ». La CEDH a rappelé de façon extrêmement ferme à la France, l'obligation de protection des mineurs non

[44] Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesses de la télévision publique
[45] Rapport de la Cour des comptes « La prévention et la prise en charge de l'obésité », Novembre 2019
[46] Décret n° 2017-1866 du 29 décembre 2017 portant définition de la stratégie nationale de santé pour la période 2018-2022
[47] Affaire Khan c. France du 28 février 2019

accompagnés, dont la situation d'extrême vulnérabilité doit prévaloir sur la qualité d'étranger. Elle a ainsi sanctionné les carences des autorités françaises dans le déploiement de moyens suffisants et adaptés pour l'identification et la protection des mineurs. A ce jour, la situation des mineurs non accompagnés reste encore préoccupante, ils sont nombreux dans les campements notamment et ne bénéficient d'aucune prise en charge adaptée.

Quelles mesures l'Etat entend-il prendre à l'égard des mineurs non accompagnées pour exécuter l'arrêt Khan c. France et prévenir toute violation similaire à celle constatée par la Cour ?

Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence

La réalité des violences institutionnelles (OF 43)

39. Les lois du 14 mars[48] et du 14 avril 2016[49] sont venues renforcer les dispositifs existants de prévention et de lutte contre les violences en institutions. Deux plans interministériels de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants (2017-2019 et 2019-2022[50]) montrent également la volonté de l'Etat de protéger chaque enfant en tout lieu et en tout contexte, le plus récent intégrant les violences en institutions.
40. En dépit de cette mobilisation récente, le Défenseur des droits est saisi d'un nombre croissant de situations[51] dans lesquelles il constate que des enfants subissent des violences institutionnelles, notamment dans le cadre de l'institution scolaire, dans les structures sociales ou médico-sociales, dans les hôpitaux. Il relève que les institutions publiques, de par leur réponse non adaptée - défaut d'action ou de réponse, fonctionnement ou organisation défaillants - ne prennent pas suffisamment en compte les besoins et l'intérêt supérieur de l'enfant, et peuvent ainsi induire une réelle violence à son endroit. Certains des enfants consultés, confiés à l'aide sociale à l'enfance, témoignent d'un continuum de violence, battus par leur famille, envoyés en foyer où ils seront également maltraités, puis victimes de harcèlement à l'école, car placés en foyer, et non protégés de ces formes de violences. Ils demandent un droit de protection réel et concret.
41. Bien que des dispositifs visant à s'assurer de la qualité de la prise en charge, de la bientraitance et du respect de la dignité des enfants accueillis au sein des établissements sociaux et médicaux-sociaux existent depuis de nombreuses années, ils sont toujours peu effectifs. Les évaluations ou les contrôles administratifs prévus par les textes n'offrent pas les garanties d'indépendance, d'impartialité et, faute de référentiels, de qualité nécessaires[52]. Les enfants consultés évoquent ce sujet en proposant que les contrôles se fassent sur plusieurs jours au sein des familles d'accueil, car ils indiquent se sentir manipulés par les familles le temps des visites des professionnels de l'aide sociale à l'enfance, ces dernières étant jugées trop courtes.

[48] Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, art 4
[49] Loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'autorité judiciaire et à la protection des mineurs
[50] Plan de lutte contre les violences faites aux enfants publié le 21 novembre 2019
[51] Rapport annuel sur les droits de l'enfant 2019, « Enfance et violence : la part des institutions publiques »
[52] Ibid.

Quelles dispositions et quels moyens l'Etat envisage-t-il de consacrer afin de garantir la sécurité et le respect des droits des enfants au sein des institutions publiques ?

Le traitement des mineurs dans le cadre des interventions des forces de sécurité

42. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations de non-respect de la déontologie de la sécurité en présence d'enfants, victimes directes ou indirectes d'interventions de la police. En 2018-2019, la question des interventions de police dans le milieu scolaire a trouvé un écho particulier dans le contexte des manifestations lycéennes. Le Défenseur des droits a été saisi d'interventions des forces de l'ordre à proximité ou au sein de lycées, certains mineurs alléguant avoir été blessés à cette occasion, ou traités avec brutalité sans respect de leurs droits. Il s'est également saisi d'office suite à la diffusion sur internet d'une vidéo concernant les conditions d'interpellation de lycéens par des fonctionnaires de police à proximité de leur établissement. La vidéo donnait à voir plusieurs lycéens agenouillés au sol (certains ont les mains derrière la tête, d'autres sont agenouillés face à un mur, les mains dans le dos). L'ensemble de ces affaires pose la question du respect de l'intégrité physique et psychologique des enfants, à proximité ou dans leur établissement scolaire. Elles soulèvent par ailleurs la question du respect de la liberté de manifester des mineurs et invitent à s'interroger sur les techniques de maintien de l'ordre en leur présence. Le Défenseur des droits préconise que les forces de l'ordre prennent en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans le choix des modalités de leurs interventions. Il appelle également à faire preuve d'une vigilance accrue dans la mise en œuvre de leur obligation générale d'emploi proportionnel de la force et de veiller à apporter l'aide nécessaire aux éventuels blessés[53].

Quelles dispositions l'Etat entend-il prendre pour faire respecter le code de déontologie des forces de sécurité, en particulier en présence d'enfants ?

43. Dans le cas de reconduites à la frontière par voie aérienne de personnes étrangères en situation irrégulière, l'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la non prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants témoins des mesures prises, par les forces de l'ordre, concernant leurs parents, portés jusqu'à l'aéronef en position horizontale, entravés par des menottes et des bandes velcro apposées sur les jambes.

L'Etat entend-il prendre une instruction sur les précautions à prendre lors de la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement du territoire en présence d'enfants ?

44. Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations montrant une augmentation préoccupante du nombre de perquisitions réalisées en présence d'enfants, notamment dans le contexte de l'état d'urgence déclaré en France entre 2015 et 2017, à la suite des attentats terroristes. Ces saisines font état de perquisitions réalisées en pleine nuit sans qu'aucune précaution n'ait été prise à l'égard des enfants, avec des effets sur la santé de ces derniers[54].

[53] Décision 2020-131
[54] Décision n°2016-069

L'Etat compte-t-il intégrer dans la formation initiale et continue des forces de l'ordre un module sur les mesures spécifiques à prévoir pour respecter les droits des enfants en amont et au cours des interventions ?

Châtiments corporels : pour l'inscription de leur interdiction dans le Code de l'éducation (OF 44)

45. Avec la promulgation de la loi du 10 juillet 2019[55] relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires, la France devient le 56ème pays à interdire les violences éducatives ordinaires. L'article 371-1 du Code civil affirme ainsi que l'autorité parentale s'exerce sans violence physique ou psychologique. En revanche, malgré la recommandation du Défenseur des droits, l'interdiction du recours aux châtiments corporels des enfants n'a été inscrite ni dans le Code de l'éducation, ni dans le Code de l'action sociale et des familles.
46. Le Défenseur des droits a été saisi de la situation des enfants d'une école maternelle qui se plaignaient de comportements violents de la part de leur directrice. Malgré la multiplicité des témoignages d'enfants et de professionnels intervenants au sein de l'école, la directrice n'a été suspendue par son autorité hiérarchique au bout de plusieurs mois, après qu'elle a été placée sous contrôle judiciaire. Poursuivie en justice, elle s'est défendue devant la Cour de cassation[56] en invoquant un « droit de correction » de l'enseignant envers ses élèves. Aujourd'hui, seule une instruction ministérielle prévoit que l'interdiction des violences soit inscrite dans les règlements intérieurs des écoles[57].

Quelles dispositions l'Etat entend-il prendre pour accompagner les professionnels afin de garantir aux enfants une éducation sans violence ? L'Etat entend-il inscrire l'interdiction des châtiments corporels dans le Code de l'éducation ?

Pratiques préjudiciables à l'égard des enfants intersexués : pour l'application d'un principe de précaution par les professionnels (OF 48 b)

47. Le Défenseur des droits note une relative évolution des pratiques, vers une non systématisation dans le traitement ou les opérations des enfants présentant une variation du développement sexuel, notamment dans les pôles du centre de référence Médico-Chirurgical des Maladies Rares du Développement et de la Différenciation. Toutefois, il demeure préoccupé par le fait que des opérations chirurgicales sont pratiquées alors que le pronostic vital n'est pas engagé. Celles-ci seraient effectuées avec le consentement des parents, dans un but thérapeutique, avec pour l'objectif de favoriser l'intégration de l'enfant dans sa famille, de ne pas le

[55] Loi 2019-74 du 10 juillet 2019
[56] Décision du Défenseur des droits 2017-120 (Observations devant la Cour de cassation sur le droit de correction – violences d'une directrice d'école maternelle sur ses élèves)
[57] Avis du Défenseur des droits n°18-28 du 19 novembre 2018

complexer et d'éviter une éventuelle stigmatisation. Si ces objectifs peuvent *a priori* paraitre légitimes, il importe de rappeler que les interventions pratiquées sur les enfants intersexes peuvent être irréversibles et affecter lourdement leur vie et leur santé physique et psychologique. Une intervention précoce peut impliquer une lourde médicalisation du corps de l'enfant avec, souvent, de multiples traitements invasifs et/ou opérations tout au long de l'enfance, selon sa croissance et sa puberté[58].

48. Dans le cadre de la révision des lois relatives à la bioéthique[59], le législateur envisage d'introduire de nouvelles mesures visant à améliorer la prise en charge des enfants intersexués et vont dans le sens d'une meilleure prise en considération de son intérêt supérieur. Toutefois il est regrettable que le principe de précaution ne soit pas affirmé expressément dans le texte. Cela permettrait d'envisager plus systématiquement de retarder les opérations, dans l'attente de pouvoir recevoir le consentement éclairé de l'enfant lui-même, sauf en cas d'urgence vitale.

Quelles mesures l'Etat entend-il prendre pour s'assurer que le principe de précaution guide les équipes médicales pluridisciplinaires et spécialisées dans l'appréciation circonstanciée, équilibrée, et in concreto, de la situation et de l'intérêt supérieur de l'enfant ? Comment entend-il former les professionnels au respect de ce principe de précaution ?

E. Milieu familial et protection de remplacement, un cadre juridique étoffé qui manque d'effectivité

Milieu familial (OF 50 c)

49. La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant[60] a amélioré et complété les dispositifs prévus par la loi de 2007, encore nombreux à ne pas être effectifs, en plaçant les besoins de l'enfant et ses droits au centre de l'intervention en protection de l'enfance. Sa mise en œuvre a été accompagnée d'une démarche de consensus[61] sur les besoins fondamentaux des enfants relevant de la protection de l'enfance, permettant d'identifier un « meta-besoin » universel : le besoin de sécurité. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2019-2022[62] est venue renforcer ces dispositifs.

La prévention en protection de l'enfance : des mesures qui peinent encore à être appliquées

50. En matière de prévention, la loi de 2007 prévoyait la réalisation systématique d'un entretien prénatal précoce, qui a été rendu facultatif par la loi de 2016, avant que son

[58] Avis N°17-04 du 20 février 2017, Défenseur des droits
[59] https://solidarites-sante.gouv.fr/grands-dossiers/bioethique/les-evolutions-proposees-par-le-projet-de-loi/article/loi-de-bioethique-les-etapes-de-la-revision
[60] Loi n°2016-297 du 14 mars 2016
[61] Rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux remis par Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017
[62] https://solidaritessante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse__strategie_nationale_de_prevention_et_protection_de_l_enfance_vf.pdf

caractère obligatoire ne soit finalement réaffirmé par la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2019-2022. Tout en saluant cette dernière évolution, il est à déplorer le caractère erratique de ces dispositions, qui nuit à l'effectivité d'une véritable politique de prévention dans la durée.

51. Bien que la loi du 14 mars 2016 réaffirme l'existence et le rôle des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), trois ans plus tard seuls les ¾ des départements étaient couverts par ce dispositif essentiel qui peine à assurer ses missions[63]. Seuls 12 départements avaient par ailleurs intégré les missions de suivi des formations des professionnels qui leur sont désormais dévolues. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance a fixé pour objectif que chaque département soit doté d'un ODPE assumant l'ensemble de ses missions d'ici 2022.
52. L'élaboration, dans chaque département, sous l'égide du président du conseil départemental, d'un protocole entre les différents responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention en direction de l'enfant et de sa famille est également prévue par la loi de 2016 précitée. Or, en 2018, ce protocole avait été conclu dans seulement 12 % des départements[64].
53. Ladite loi prévoit également la nomination d'un « médecin référent protection de l'enfance » dans chaque département, acteur privilégié de la coordination des actions précoces entre services. Or, selon l'enquête précitée, seuls 56% d'entre eux avaient effectivement désignés un médecin référent[65]. De plus, la désignation d'un référent protection de l'enfance dans chaque établissement hospitalier, préconisée par le premier plan interministériel relatif aux violences faites aux enfants[66], peine à se mettre en place, faute de disposition contraignante.
54. Le Défenseur des droits souhaite en outre indiquer que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt du 4 juin 2020[67] concluant à la faillite du système de protection d'une petite fille victime de graves abus subis de la part de ses parents, qui ont abouti à son décès. La Cour s'est fondée sur la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui interdit la torture et les traitements inhumains et dégradants, et qui impose à l'Etat une obligation de protection contre les mauvais traitements à l'égard des enfants, eu égard à leur particulière vulnérabilité. La Cour a par ailleurs relevé des défaillances majeures dans le fonctionnement des institutions, défaillances qui continuent à être constatées dans certaines situations soumises au Défenseur des droits, s'agissant en particulier du fonctionnement en silo des différents acteurs de la protection de l'enfance, le cloisonnement des interventions, et le manque de prise en compte adaptée de la parole des enfants.

Des efforts de coordination à amplifier, tant au niveau national que local (OF 50 b)

55. Le Défenseur des droits constate régulièrement, au travers des situations qui lui sont soumises, un défaut de coordination et de concertation des différents acteurs

[63] ONPE, Etat des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance, Note d'actualité, janvier 2019

[64] Synthèse des résultats de l'enquête de la DGCS et de l'ANDASS relative à « l'état des lieux de la mise en œuvre des dispositifs créés ou renforcés par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », effectué sous l'égide du CNPE auprès des conseils départementaux, mai 2018

[65] Ibid.

[66] Plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants, ministère de la famille et de l'enfance, mars 2017

[67] Affaire Innocence en danger et Association Enfance et partage c. France du 4 juin 2020, CEDH

intervenant au plan local en protection de l'enfance, ainsi qu'un manque d'échanges entre les différents services, au détriment de la continuité de l'accompagnement et de la prise en charge des enfants. Des outils et des dispositifs sont pourtant prévus afin notamment de prévenir ou de repérer le plus en amont possible les situations de danger, organiser des interventions coordonnées et concertées, en vue d'une meilleure efficacité (projet pour l'enfant, référentiels d'évaluation, réunions de synthèse…). Ils peinent cependant encore à être mis en place et les professionnels ont du mal à se les approprier. Le cloisonnement des politiques publiques et des institutions intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, qui induit des ruptures dans les parcours et les prises en charge des enfants, constitue l'un des obstacles majeurs à la réalisation complète des droits de l'enfant et à la considération à titre primordial de son intérêt supérieur.

56. L'un des axes de la loi du 14 mars 2016 concerne la coordination des différents acteurs de la protection de l'enfance, avec la création d'un Conseil national de protection de l'enfance (CNPE)[68] présidé par le ministre des Solidarités et de la Santé et composé de représentants de l'Etat, des départements et du secteur associatif. Or, quatre ans après, cette instance n'a pas réussi, de par son fonctionnement et l'insuffisance des moyens qui lui ont été alloués, à répondre pleinement à cet objectif. La stratégie portée par le secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance réaffirme le rôle de l'Etat et contient un volet portant sur la clarification de la « gouvernance » et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) s'est vue confier une mission d'appui à la constitution d'un nouvel organisme à partir du rapprochement des instances déjà existantes dans le champ de la protection de l'enfance[69].
57. Afin de favoriser la déclinaison effective, par les conseils départementaux, de la nouvelle stratégie de prévention et de protection de l'enfance, publiée en novembre 2019, l'Etat soutient l'établissement de contrats locaux tripartites (préfet, agence régionale de santé et département) portant sur 11 objectifs fondamentaux et 15 facultatifs sur la base d'une enveloppe financière à hauteur de 80 millions d'euros en 2020. Trente départements devraient les signer avant le 15 octobre 2020. Si la volonté du Gouvernement de soutenir financièrement et par l'implication des services de l'Etat la mise en œuvre effective de sa politique de protection de l'enfance au niveau des territoires est à saluer, le niveau de l'aide apportée ne permet pas de répondre aux difficultés financières systémiques des départements. Il est aussi à craindre que la démarche de contractualisation ne renforce encore les écarts existants entre départements et donc les inégalités dans l'accès aux droits des enfants et de leurs familles.

Quels types de gouvernance de la protection de l'enfance l'Etat entend-il mettre en place et avec quels moyens d'action opérationnels ?

Regroupement familial : des difficultés dans la procédure de réunification familiale (OF 52)

58. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de nombreuses difficultés concernant la délivrance de visas par les autorités consulaires dans le cadre de la procédure de

[68] Article 1 du décret n° 2016-1284 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de l'enfance

[69] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/191126_-_cp_assemblee_pleniere_du_cnpe.pdf

regroupement familial mais également de la procédure de réunification familiale. Ces difficultés sont avant tout liées à la reconnaissance des liens de filiation avec les membres de la famille que les ressortissants étrangers souhaitent faire venir. Le Défenseur des droits a salué l'adoption, par la loi du 10 septembre 2018,[70] d'une nouvelle disposition consacrant la possibilité pour le mineur étranger protégé d'être rejoint par l'ensemble de sa famille, c'est-à-dire par ses parents et les mineurs non mariés à la charge de ces derniers. Il est toutefois regrettable que, dans le cadre de cette importante réforme législative, aucune autre modification n'ait été prévue pour améliorer la procédure de réunification familiale, celle-ci n'ayant lieu qu'après délivrance du titre de séjour du réfugié. Or, dans les faits, cette formalité peut prendre beaucoup de temps, notamment lorsque les personnes bénéficiant d'une protection internationale sont des mineurs puisque ceux-ci ne sont pas soumis à une obligation de détenir un titre de séjour.

Enfants privés de milieu familial : un système de protection de l'enfance à bout de souffle

59. La loi du 14 mars 2016 confie à l'aide sociale à l'enfance la mission de veiller à la stabilité du parcours de l'enfant pris en charge et à l'adaptation de son statut sur le long terme. Il est toutefois constaté une absence de continuité et de stabilité des lieux de prise en charge de nombreux enfants confiés. C'est le cas par exemple des changements de « familles d'accueil », qui résultent, dans de nombreuses situations, d'une absence d'anticipation et de vision à moyen ou long terme du projet de l'enfant ayant pour conséquence des ruptures liées à la cessation d'activité professionnelle de l'assistant familial. D'autres saisines mettent en évidence des changements de famille d'accueil au motif des liens affectifs noués entre celle-ci et les enfants confiés. Cette nécessité de favoriser le placement en « famille d'accueil » est mise en avant par les enfants consultés. Ces derniers proposent de favoriser le placement en famille d'accueil, plus favorable au développement de l'enfant, tout en maintenant le lien avec la famille biologique, quand il est souhaité et possible.

Comment les pouvoirs publics envisagent-t-il de lutter contre les ruptures de placements des enfants en famille d'accueil et de s'assurer que les départs en retraite des assistants familiaux soient mieux anticipés?

60. En matière d'assistance éducative reposant sur l'existence d'un danger pour l'enfant, le Défenseur des droits observe que de nombreuses mesures ordonnées par le juge des enfants ne sont toujours pas exécutées plusieurs mois après leur notification. Ainsi, dans une affaire dans laquelle l'enfant concernée par la procédure, âgée de deux ans et demi, est décédée, l'instruction du Défenseur des droits a montré que la mesure d'accompagnement qui devait se mettre en place dès le retour au domicile parental suite à la mainlevée du placement, n'a commencé qu'un peu plus d'un mois après. La situation est tellement grave sur certains territoires, avec des délais d'exécution de plus de 6 mois, que l'IGAS a été saisie.

[70] Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

Comment l'Etat garantit-il l'exécution la plus rapide possible des mesures d'assistance éducative prononcées par les juges des enfants pour protéger les enfants en danger ?

61. La loi du 14 mars 2016 prévoit l'organisation d'un entretien avec tout mineur accueilli un an avant sa majorité afin de faire le bilan de son parcours et d'envisager son accompagnement vers l'autonomie. Un projet d'accès à l'autonomie doit être élaboré avec le mineur associant les différentes institutions et organismes pour construire une réponse globale adaptée à ses besoins. Or, selon l'enquête précitée[71], 50 % des départements seulement mettent en œuvre cet entretien préalable, parfois dès les 16 ans de l'enfant, et parfois seulement dans les six mois précédant sa majorité, ce qui ne permet pas un réel accompagnement vers l'autonomie. Le Défenseur des droits est saisi régulièrement de refus opposés par les conseils départementaux à la poursuite d'un accompagnement après la majorité des enfants. Les réponses sont disparates selon les départements, mais la tendance globale est celle d'un désengagement de l'accompagnement des jeunes majeurs[72]. Les enfants consultés proposent que soit reconnue « officiellement » une nouvelle tranche d'âge entre la minorité et la majorité, entre 18 et 26 ans : les jeunes majeurs. Ils proposent de donner aux jeunes de cette tranche d'âge les mêmes droits qu'aux mineurs mais avec une plus grande autonomie. Ils préconisent la systématisation du contrat jeune majeur pour les mineurs pris en charge par l'ASE, afin que les efforts fournis tant par la République que par le jeune lui-même en vue de la construction de son avenir, par le biais de l'école, ne soient pas réduits à néant à l'instant de sa majorité.

Comment l'Etat va-t-il s'assurer de la continuité par les départements du soutien apporté aux jeunes majeurs, tant sur les plans éducatifs que financiers ?

F. Handicap, santé de base et bien-être

Handicap : des efforts attendus dans l'accès à la scolarisation des enfants handicapés

62. Dans la perspective de l'examen de la France sur la mise en œuvre de la CIDPH, le Défenseur des droits a adressé, en 2020, des éléments détaillés sur la situation des enfants handicapés (*cf. annexe II*). La violation du principe de non-discrimination à l'égard des enfants en situation de handicap est l'atteinte la plus souvent constatée par le Défenseur des droits. Elle concerne plus particulièrement la scolarisation et l'accès aux loisirs. Les aménagements raisonnables qui devraient être mis en œuvre pour permettre l'inclusion de ces enfants sont insuffisamment mobilisés. Il en résulte des parcours scolaires « hachés », voire partiels, ainsi que des refus d'accueil dans les centres de loisirs, et une incapacité à mettre en place des réponses adaptées aux

[71] Synthèse des résultats de l'enquête de la DGCS et de l'ANDASS relative à « l'état des lieux de la mise en œuvre des dispositifs créés ou renforcés par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant », effectué sous l'égide du CNPE auprès des conseils départementaux, mai 2018

[72] Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), les jeunes majeurs représentaient 11,5% des jeunes accueillis au sein de l'aide sociale à l'enfance en 2013, 11,2% en 2015, et moins de 10 % en 2017

besoins des enfants. Le manque de formation des professionnels, enseignants, animateurs, éducateurs, est criant. Plusieurs dispositifs ambitieux, tels que la stratégie Autisme 2018-2022 ainsi que les mesures prises en 2019 en faveur d'une école inclusive, tendent à un meilleur respect des droits des enfants handicapés. Ils appellent toutefois des moyens financiers et humains qui restent difficiles à mobiliser.

Comment l'Etat entend-il renforcer ses actions afin que les enfants en situation de handicap puissent jouir des mêmes possibilités que les autres enfants dans la société, dans le respect de leurs particularités ?

Santé et services de santé (OF 62 a et 64)

63. La stratégie nationale de santé 2018-2022[73] prévoit qu'une attention particulière soit accordée aux spécificités des enfants et adolescents, notamment sur la prise en charge précoce et adaptée des pathologies et de la prévention des risques, ce qui constitue une avancée positive. Le gouvernement s'est par ailleurs attaché au développement d'outils pour une meilleure connaissance des déterminants de la santé des enfants et des adolescents[74]. Plusieurs difficultés subsistent toutefois.

La nécessaire pérennisation de la protection maternelle et infantile

64. Le manque de moyens humains et financiers, ainsi que les disparités entre les différents départements, notamment au sein de la protection maternelle et infantile (PMI) constituent des obstacles à l'effectivité de la mise en œuvre de cette stratégie nationale. Globalement, l'activité sanitaire de la PMI s'est réduite, notamment en direction des publics vulnérables, avec une baisse des consultations de près de 45 %, entre 1995 et 2016[75]. Or, il est fondamental que la PMI reste un service public universel, fréquenté par toutes les familles, tant dans ses missions de santé publique que dans ses activités médico-sociales. Le rapport parlementaire publié en 2019[76]met en avant « la crise majeure de la PMI » et exhorte à un « sauvetage » de celle-ci.

Quelles suites l'Etat entend-t-il donner au rapport parlementaire dénonçant la crise majeure de la PMI et avec quels moyens ?

Le non-respect des droits des enfants hospitalisés

65. Ainsi que l'observait le Défenseur des droits en 2015, le défaut d'information des enfants hospitalisés, pourtant obligatoire, et des refus « de présence parentale » de la part des équipes soignantes continuent à être relevés.

---

[73] Décret n° 2017-1866 du 29 décembre 2017 portant définition de la stratégie nationale de santé pour la période 2018-2022

[74] Mise en place du nouveau carnet de santé le 1er avril 2018 (nouvelles recommandations vaccinales qui prévoient une extension des obligations, introduction d'une nouvelle courbe de croissance établi par l'INSERM, messages de prévention) ; loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli

75 Rapport du 14 juin 2019 relatif à la mise en œuvre des missions de la PMI « Pour sauver la PMI, agissons maintenant ! » - https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2018-102r-pmi.pdf

76 Ibid.

66. La présence de mineurs dans des services pour adultes en raison de l'absence d'une définition légale d'un âge seuil dans les textes est fréquemment observée. A cet égard, les différents textes qui régissent l'accueil des enfants et adolescents dans des services dédiés prennent en compte des « âges limites » variables, ce qui conduit à des pratiques disparates selon les établissements de santé. Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs situations d'enfants âgés de 13 ou 14 ans, accueillis en secteur de psychiatrie adulte, le manque de places dans les secteurs spécialisés étant le plus souvent avancé pour justifier ces prises en charges. Ce constat est corroboré par celui des sénateurs[77]qui recommandent de poursuivre la réouverture de lits hospitaliers en psychiatrie infanto-juvénile dans les territoires où cela apparaît nécessaire (25 % des patients de la psychiatrie hospitalière sont des mineurs[78]), afin de prendre en charge de manière adéquate les situations de crise et d'assurer une continuité des soins.
67. Par ailleurs, la situation de la pédopsychiatrie en France est alarmante, notamment du point de vue du manque de personnels qualifiés ou en sous-effectifs, en raison du manque de lits et de ressources financières. Or, les besoins des mineurs appellent des modalités de prise en charge spécifiques, ainsi que la nécessité d'agir le plus en amont possible avec une prise en charge adaptée du bébé au jeune adulte[79].

Quelles mesures l'Etat envisage-t-il de prendre afin de faire face au manque de places dédiées aux mineurs au sein des établissements de santé et notamment dans le champ de la psychiatrie ?

68. Malgré des progrès dans la prise en compte du patient mineur comme une personne à part entière dont l'intérêt supérieur doit être respecté, dans les faits les professionnels de santé ne respectent pas toujours le droit de l'enfant à participer à la décision médicale qui le concerne, en fonction de son degré de maturité, le consentement n'étant pas une obligation requise pour l'admission du mineur[80]. La loi ne fixe pas d'âge et utilise des notions floues comme la « maturité » ou « l'aptitude à exprimer son opinion »[81]. La plupart du temps, seul le consentement des titulaires de l'autorité parentale est recueilli, en particulier dans le champ de la psychiatrie, les professionnels de santé considérant qu'ils n'ont pas obligation de consulter les enfants[82].

[77] Rapport d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France du 4 avril 2017
[78] Atlas de la démographie médicale 2016 publié par le Conseil de l'ordre national des médecins
[79] Rapport d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France du 4 avril 2017
[80] Article L.1111-4 du Code de la santé publique
[81] « Les droits fondamentaux des mineurs en établissement de santé mentale », Contrôleur général des lieux de privation et de libertés (CGLPL), novembre 2017.
82 Rapport de synthèse « la santé mentale des enfants et des adolescents en Europe », Réseau européen ENOC, septembre 2018

Les obstacles à la santé des enfants relevant de la protection de l'enfance

69. Le Défenseur des droits continue à constater à travers ses différentes réclamations[83] des difficultés de suivi de la santé de ces enfants, aussi bien à l'entrée dans le dispositif (bilan, historique des soins…) que durant le placement, les professionnels de la protection de l'enfance se saisissant peu de cette question car ils estiment qu'elle relève des professionnels de santé[84]. L'absence de politique commune, le cloisonnement entre les acteurs et l'hétérogénéité des pratiques professionnelles sont révélateurs du manque d'articulation entre les services relevant du sanitaire et ceux relevant du suivi éducatif.
70. Par ailleurs, des refus de soins illégaux opposés à des enfants en raison de leur statut de bénéficiaires de la protection universelle maladie « Puma » perdurent : 66% des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et 59 % pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) font part de la réticence de certains professionnels de santé à prendre en charge des mineurs couverts par la Puma[85]. Les enfants consultés, confiés à l'aide sociale à l'enfance, ont mis en exergue de nombreuses difficultés dans le champ de la santé (alimentation inadaptée, refus de soins, refus d'accompagnement à l'hôpital, particulièrement si l'enfant est sans-papiers, pas de vaccination, rendez-vous tardifs chez le médecin…) et disent ne pas être égaux devant les soins. Ils proposent de ne pas attendre l'accès à la CMU pour se voir prodiguer les soins nécessaires gratuitement, de faciliter l'accès à des médicaments gratuits et de pouvoir accéder à des psychologues si besoin. Ils préconisent la simplification et l'accélération des démarches, ainsi que le droit d'accéder à leurs dossiers médicaux. Le suivi de la santé des enfants relevant de la protection de l'enfance fait depuis récemment l'objet d'une

    attention particulière notamment grâce au parcours de santé « 100 % remboursé » pour les enfants suivis par l'ASE[86]. Il en est de même s'agissant de l'accès systématique à la couverture maladie universelle complémentaire pour les enfants sortants de l'ASE.

Quels sont les résultats concrets liés à la mise en œuvre du parcours de santé pour les enfants suivis par l'Aide sociale à l'enfance (ASE)?

83 Décision-cadre décision cadre n°2017-235 du 24 juillet 2017

84 « L'accès à la santé des enfants confiés au dispositif de la protection de l'enfance », Séverine Euillet, Juliette Halifax, Pierre Moisset et Nadège Séverac, mars 2016

85 Ibid.

86 https://www.gouvernement.fr/protection-de-l-enfance-la-feuille-de-route-du-gouvernement, Janvier 2019

Santé des adolescents : un manque d'efficacité et d'effectivité de l'éducation à la sexualité (OF 66)

71. Selon l'enquête réalisée par le Haut conseil à l'égalité (HCE) en 2015 auprès de 3 000 établissements scolaires publics et privés[87], 25 % des établissements ayant répondu ont déclaré ne pas mettre en œuvre d'actions d'éducation à la sexualité. Seulement 55 % des écoles ayant mis en place de telles actions les ont intégrées à des enseignements disciplinaires et 64 % n'ont pas articulé cet enseignement avec les actions de promotion de l'égalité entre les filles et les garçons. Par ailleurs, les interventions auprès des élèves procèdent notamment d'une approche encore trop « sanitaire » et d'une vision « hétéronormée » de la sexualité. Les outils pédagogiques sont inadaptés, notamment pour le jeune public à l'égard duquel un discours et une méthode spécifique sont nécessaires[88]. L'éducation à la sexualité participe pourtant à l'apprentissage du respect des orientations sexuelles et des identités de genre, et à la lutte contre les préjugés sexistes ou homophobes, lesquels peuvent produire des situations de harcèlement. Une circulaire de 2018[89] est venue partiellement répondre à ces critiques notamment concernant l'égalité des sexes et des sexualités. Le nouveau plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2019-2022 prévoit une évaluation de la politique publique d'éducation à la sexualité dès 2020 pour étudier son impact et le cas échéant, améliorer son contenu et son déploiement effectif.

Quelle évaluation l'Etat porte-t-il de la mise en œuvre de sa politique publique d'éducation à la sexualité, et de son impact sur une meilleure identification des violences sexuelles, et notamment par les enfants eux-mêmes ?

Niveau de vie (OF 70)

Faire de la lutte contre la pauvreté des enfants une priorité nationale

72. Bien que la pauvreté ait connu un léger recul au sein de la population générale, elle reste très élevée parmi les enfants et les facteurs qui les y exposent de manière déterminante et aggravante sont inchangés : famille monoparentale, famille nombreuse, inactivité d'un parent. 300 000 enfants vivent dans un habitat surpeuplé.[90] Il existe en France, en outre, des situations d'extrême pauvreté caractérisées par la vie à la rue, en bidonville ou en campement. La réalité de ces situations reste souvent mal connue faute de recensement dédié et régulier. Cependant, les sources existantes montrent qu'elles sont en forte augmentation et que la population concernée évolue, avec une part croissante des familles pauvres avec enfants. Au 1er juillet 2018, sur les 16 090 personnes recensées par la Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) sur 497 sites en

[87] Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes, rapport relatif à l'éducation à la sexualité, « Répondre aux attentes des jeunes, construire une société d'égalité femmes-hommes », rapport n°2016-06-13-SAN-021, 13 juin 2016
[88] Ibid.
[89] Circulaire n°2018-111 du 12 septembre 2018
[90] Rapport d'octobre 2018 sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

bidonvilles, 4 186 étaient des mineurs, soit environ 26% de la population recensée dans les 308 sites pour lesquels l'information a été fournie.

73. Prenant acte des insuffisances du plan 2012-2017, la récente Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, initialement dédiée aux enfants, puis réorientée vers l'ensemble de la population, comporte néanmoins et pour la première fois, de nombreuses mesures visant à lutter contre la pauvreté des enfants dès le plus jeune âge. Elle a pour ambition de garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants et cible à cette fin les formes d'extrême pauvreté auxquelles sont confrontés les enfants vivant à la rue, en bidonville, en hébergement ou dans un habitat surpeuplé[91]. Cette stratégie repose sur une contractualisation avec les conseils départementaux, qui seront dotés de moyens accrus lorsqu'ils s'engageront dans la réalisation d'objectifs ambitieux. Cependant, les éléments d'évaluation de cette stratégie sont encore rares à ce jour. Un an après son adoption[92], s'agissant des maraudes mixtes, l'Etat a contractualisé avec 17 départements, dans lesquels 50 équipes ont été mises en place pour accompagner et orienter les familles en situation d'extrême précarité vers l'hébergement, la santé et l'éducation et prévenir la mendicité. 6 000 enfants seraient concernés[93]. S'agissant de l'accès à l'alimentation, au troisième trimestre 2019, 37 000 enfants scolarisés dans 400 écoles ont eu accès à des petits déjeuners à l'école, alors que l'objectif était d'atteindre 200 000 enfants.

De quels outils d'évaluation de cette stratégie l'Etat s'est-il doté et dans quel délai compte-t-il conduire cette évaluation ?

Du mal-logement aux expulsions : des conditions de vies indignes

74. Le Défenseur des droits est couramment saisi de situations d'expulsions à répétition de familles hébergées dans des habitats précaires. Le défaut d'anticipation par les services de l'Etat de ces opérations d'évacuation conduit à déplacer le problème vers un autre site en précarisant davantage les occupants, leur imposant ainsi un « *nomadisme* » forcé. Plusieurs jurisprudences vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la situation de ces personnes particulièrement vulnérables et de l'intérêt supérieur de l'enfant, suivant ainsi la marche initiée par la Cour européenne des droits de l'homme[94], mais ces décisions favorables aux occupants demeurent encore trop « résiduelles » et ne suffisent pas à faire cesser les expulsions sans solutions d'accompagnement adaptées. Le Défenseur des droits rappelle l'existence d'une circulaire de 2012 prévoyant un diagnostic social, lequel doit recenser notamment les enfants et leur condition de scolarisation éventuelle[95], afin de garantir le respect de leur droit fondamental à l'éducation.

---

[91] Le rapport d'octobre 2018 sur la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit les mesures suivantes: mise en place de maraudes mixtes entre services de l'Etat et de l'ASE pour aller vers les familles avec enfants à la rue, cadre de référence pour l'accueil des enfants en hébergement, mesures visant à lutter contre le surpeuplement, en particulier dans le parc locatif social, mesures visant à prévenir les sorties « sèches » de l'ASE qui surexposent les jeunes placés arrivés à leur majorité à des ruptures de droits et au sans-abrisme[91], mesures visant à favoriser l'égalité des chances dès le plus jeune âge – soutien à la parentalité, création de centres sociaux, repas à 1 € dans les cantines.

[92] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dicom_conference_acteurs_pauvrete_2019_bilan.pdf

[93] https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2019-09-11/le-plan-pauvrete-un-an-apres

[94] Yordanova et autres c. Bulgarie, n° 25446/06, 24 avril 2012 et CEDH, Winterstein c. France, n°27013/07, 25 novembre 2013) ; Affaire Hirtu et autres c. France, n° 24720/13, 14 mai 2020

[95] Ibid, p. 32

75. Alors même que l'accueil inconditionnel en structure d'hébergement d'urgence est prévu par la loi[96], en pratique ce principe est peu appliqué en raison notamment de la jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat qui conduit à réserver l'hébergement d'urgence aux seules personnes jouissant d'un droit au séjour ou, à défaut, se trouvant dans une situation de particulière vulnérabilité. Pourtant, le Défenseur des droits ne cesse de rappeler que le fait de pallier la saturation de ce dispositif par le contrôle de la régularité du séjour des hébergés n'est pas pertinent. Par ailleurs, face à cette saturation, des critères de priorisation sont mis en place de plus en plus fréquemment. Ils sont différents d'un département à l'autre et évoluent dans le temps. Ils peuvent, par exemple, réserver de fait l'accès à ce dispositif à des familles dont l'un des enfants a moins de 1 an ou de 3 ans. De telles pratiques sont fortement préoccupantes car elles amènent à penser que le besoin de mise à l'abri diffère selon l'âge d'un enfant. Enfin, le Défenseur des droits est de manière générale préoccupé par la hausse du nombre de familles ou de jeunes mères isolées à la rue, en particulier avec des nouveau-nés, victimes de la saturation des dispositifs d'accueil d'urgence et en errance résidentielle.
76. Le recours à l'hébergement en hôtel n'a cessé d'augmenter, notamment dans les grandes agglomérations, afin de compléter voire même de suppléer les carences des dispositifs dédiés à l'accueil d'étrangers, de demandeurs d'asile en particulier. Le nombre de nuitées a ainsi doublé entre 2012 et 2017[97] avec des durées de séjour à l'hôtel supérieures à 2 ans pour 44 % des familles, dépassant même 5 ans pour 11 %[98]. Outre des conditions d'habitat souvent dégradées (surpeuplement, insalubrité, etc.), cette réponse de court terme nuit à l'insertion des familles concernées, faute d'un accompagnement suffisant dans leurs démarches pour leur permettre d'accéder aux droits. Une récente enquête réalisée pour le Défenseur des droits auprès d'adolescents vivant à l'hôtel en Ile-de-France et à Tours[99] montre l'intensité des contraintes et privations que leur impose l'hébergement à l'hôtel dans tous les aspects de leur vie quotidienne. L'hyper-mobilité et l'éloignement des services et équipements empêchent tout ancrage territorial et sont propices aux ruptures de scolarité[100]. Les conditions de vie à l'hôtel permettent difficilement à ces jeunes d'investir l'espace domestique, les privent d'intimité, et les placent au cœur des tensions familiales induites par les multiples difficultés qu'ils sont appelés à gérer (démarches administratives, budget, responsabilités des petits frères ou sœurs, etc.).
77. Les enfants consultés mettent en avant le contraste entre le nombre de logements vides et le nombre de familles et d'enfants qui vivent à la rue. Ils proposent que ces logements soient attribués à ces familles et de ne plus laisser un mineur dormir seul à la rue du fait du danger qu'il encoure et des répercussions négatives sur ses apprentissages.*

[96] Article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles

[97] Données du rapport annuel de performance du Budget opérationnel de programme (BOP) 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 2017

[98] Source : Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière (PHRH) du Samu social de Paris.

[99] Adolescents sans-logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel. Etudes et résultats du Défenseur des droits, février 2019.

[100] Dans une décision (n°2017-091 du 17 mars 2017) relative au refus d'un maire de scolariser des enfants du fait de leur lieu de résidence hors de la commune où se situe l'école demandée, le Défenseur des droits retient une discrimination à raison du lieu de résidence et de la particulière vulnérabilité économique des réclamants

Que pense l'Etat de la proposition des enfants d'attribuer les logements vides aux familles avec enfants vivant à la rue ?

G. Education, loisirs et activités culturelles

Des discriminations persistantes dans l'accès à l'éducation (OF 72 b)

78. Le Défenseur des droits est toujours fréquemment saisi de refus discriminatoires d'accès à l'école primaire opposés par des mairies, du fait de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des enfants et de leurs familles, de leur origine et/ou de leur logement (instabilité résidentielle, campement illicite, situation irrégulière des parents, absence de parents sur le territoire). Le Défenseur des droits salue la disposition introduite dans la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance qui permet aux services départementaux de l'éducation nationale de se substituer au maire lorsque son refus n'est pas justifié. Il s'inquiète toutefois des obstacles qui perdurent pour certaines catégories d'enfants les plus vulnérables, notamment dans l'accès aux activités périscolaires qui relèvent exclusivement des municipalités. Les enfants consultés proposent, d'une part, de simplifier et d'uniformiser les pièces requises lors de l'inscriptions scolaire, afin de permettre aux enfants vivant dans des habitats précaires et hôtels sociaux d'accéder plus facilement à l'école, d'autre part, de développer la médiation éducative pour accompagner les enfants arrivant sur le territoire.
79. Par ailleurs, l'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la multiplication de dispositifs dits de scolarisation *ad hoc*, installés en dehors des établissements publics d'enseignement (locaux appartenant à la mairie ou la police, caserne de pompiers...), qui posent la question de l'égalité de traitement, de l'inclusion de tous les enfants dans l'école de la République et de l'égal accès à la scolarisation. Il en va de même des enfants accueillis dans les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), dont le dispositif mis en œuvre de manière variable dans chaque académie crée des conditions de scolarisations inégales et de longs délais d'affectations parfois sources d'injustices pour les élèves concernés[101].
80. L'accès au droit à l'éducation se décline également à la faveur de l'accès à la cantine scolaire, service public facultatif pour les écoles maternelles et élémentaires, mais obligatoire dans le secondaire[102]. Celui-ci est souvent entravé par des dispositifs discriminatoires comme réserver l'accès à la cantine aux enfants dont les parents travaillent, restreindre l'accès à la cantine aux enfants en grande précarité sociale, ne pas mettre en œuvre l'obligation d'aménagement raisonnable pour les enfants en situation de handicap, appliquer des tarifs différenciés pour certains enfants porteurs de handicap ou en lien avec leur état de santé...

[101] Etude sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et issus de familles itinérantes et de voyageurs, Défenseur des droits, INSHEA, 2019

[102] Rapport « Un droit à la cantine scolaire pour tous, intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination », 18 juin 2019

Quelles mesures concrètes l'État envisage-t-il de mettre en place pour remédier définitivement aux refus d'accès discriminatoires à l'éducation ?

Quelles mesures l'Etat compte-t-il mettre en place pour faire du lieu de scolarité un critère déterminant en matière d'hébergement d'urgence ?

Comment l'Etat entend-il garantir l'accès de tous les enfants aux cantines scolaires ?

Egalité des chances et réussite éducative : vers l'éradication de la ségrégation scolaire ? (OF 72 a) et c)

81. La catégorie sociale et l'origine territoriale constituent des facteurs déterminants de rupture des parcours scolaires. Selon l'évaluation PISA 2018[103], la France est l'un des pays de l'OCDE où le lien entre le statut socio-économique et la performance scolaire est le plus fort. Certaines mesures ont été prises par le Gouvernement afin de pallier ces difficultés. Ainsi, à titre d'exemple, depuis la rentrée 2017[104], les classes de CP en REP+ ont progressivement été dédoublées afin de combattre les difficultés scolaires des enfants défavorisés. La loi pour une école de la confiance a abaissé l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans, avec pour objectif de favoriser l'apprentissage de la langue et de compenser certaines inégalités, mais celle-ci doit s'accompagner d'une adaptation renforcée de l'école maternelle aux enfants les plus jeunes, avec une attention particulière portée aux enfants en situation de handicap.
82. Le Défenseur des droits relève également que la procédure nationale d'affectation automatisée des élèves pour le lycée (dite Affelnet), dont la transparence est favorisée par la définition de critères précis d'affectation des élèves par académies, ne permet cependant pas de lutter efficacement contre la ségrégation scolaire et la non mixité sociale. En outre, Affelnet repose sur les choix des élèves et de leurs familles alors que le manque d'information et l'autocensure des familles défavorisées constituent un terreau pour le développement des inégalités[105]. Ce constat rejoint celui des enfants consultés, qui proposent de créer une mission d'information parlementaire portant sur les causes d'exclusion du droit à l'instruction publique des enfants en situation de grande précarité, afin de combler le manque de connaissances et de données publiques fiables. Ils promeuvent également la remise à plat du dispositif d'orientation avec plus d'alternatives, notamment en cas de décrochage scolaire.

Comment l'État entend-il poursuivre ses efforts afin d'évaluer les derniers dispositifs créés pour endiguer les mauvais résultats de la France en matière d'égalité des chances et de ségrégation scolaire?

La procédure d'affectation des élèves au lycée a-t-elle été en termes de mixité sociale et scolaire ?

[103] Enquête PISA (Program for international student assessement), 2018
[104] Circulaire n° 2017-090 du 3 mai 2017
[105] Rapport annuel enfant 2016 du Défenseur des droits « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », p.74

Harcèlement scolaire : une forte mobilisation de l'Etat mais des difficultés persistantes (OF 72 e)

83. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations de harcèlement scolaire[106], qui démontrent que ce phénomène est très présent dans la vie des enfants mais difficilement identifié par les équipes éducatives qui apportent souvent une réponse inadaptée, insuffisante ou tardive[107]. Bien que de nombreux outils pour lutter contre ce phénomène et aider à sa prise en charge aient été élaborés par les services ministériels depuis plusieurs années, certains établissements ne s'en saisissent pas. Dans certaines filières de formation, ou pour les élèves présentant un handicap, ce phénomène peut être banalisé. Trop souvent, la situation de l'enfant victime perdure. Les chefs d'établissements sont par ailleurs parfois réticents à lancer les protocoles prévus par l'Education nationale (organisation d'entretiens, implémentation de mesures de protection appropriées et suivi de la situation) lorsque des plaintes ont été déposées au pénal, alors que les deux procédures sont parfaitement distinctes et peuvent coexister.
84. La loi du 3 aout 2018[108] qui a reconnu le délit de cyber-harcèlement en groupe, la récente loi pour une école de la confiance[109] qui a introduit dans le code de l'éducation un article prévoyant qu'aucun élève ne doit subir, de la part d'autres élèves des faits de harcèlements[110], et l'adoption d'un nouveau plan de lutte contre le harcèlement scolaire annoncé en août 2019 démontrent la volonté des pouvoir publics de lutter contre ce phénomène. Ces mesures, pour être efficaces, doivent s'accompagner d'un dispositif renforcé de formation des professionnels concernés, d'organisation de bilans des mesures mises en œuvre pour prévenir et traiter les situations de harcèlement et d'actions de sensibilisation à destination des élèves, ainsi que de moyen humains et financier suffisants. Certains enfants consultés disent être victimes de harcèlement à l'école en raison de leur statut d'enfants placés. Ils proposent des interventions dans les classes pour faire prendre conscience aux autres élèves de la chance qu'ils ont de vivre avec leurs parents et pour leur expliquer ce que c'est que d'être placé et surtout, qu'enfants placés ne rime pas avec enfants délinquants.

Quelle évaluation l'Etat fait-il de l'application des mesures visant à lutter contre le harcèlement scolaire et notamment des différents protocoles à disposition des chefs d'établissements ?

L'état envisage-t-t-il de développer son programme d'élèves ambassadeurs contre le harcèlement pour aider à lutter efficacement contre ce phénomène ?

[106] Décision 2017-076
[107] Décision 2020-109
[108] Loi n°2018-703 du 3 aout 2018 renforçant la lutte contre les violence sexuelles et sexistes
[109] Loi n°2019 -791 du 26 juillet 2019 pour une Ecole de la confiance
[110] Article L.511-3-1 du code de l'éducation

H. Mesures de protection spéciales

Enfants demandeurs d'asile, enfants migrants non accompagnés et enfants réfugiés

Lutter contre l'enfermement des enfants migrants (OF 74 a)

85. En 2016, la France a adopté une nouvelle législation[111] relative à l'enfermement des étrangers dans l'attente de l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'expulsion. Le recours à la rétention des enfants accompagnés de leur famille y est désormais encadré, tout comme le maintien en zone d'attente, mais il reste possible. Or, depuis quelques années, le Défenseur des droits constate régulièrement la présence d'enfants parfois très jeunes, maintenus en zone d'attente alors que leur parents, identifiés comme tels, sont sur le territoire français et les réclament. Les autorités judiciaires se refusent à confier les enfants aux services de l'aide sociale à l'enfance ou à leurs parents, ce qui conduit à la prolongation de leur enfermement, parfois pendant 20 jours, durée maximum légale.
86. S'agissant de la rétention administrative, la nouvelle dérogation introduite par le dernier alinéa de l'article L.551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a entrainé un recours plus systématique au placement d'enfant en rétention[112].
87. De plus, en novembre 2016, le législateur a étendu la possibilité pour les préfets d'utiliser des locaux de rétention administrative, où les conditions sont encore plus défavorables aux familles. Après une forte chute du nombre d'enfants placés en rétention avec leur famille, entre 2012 et 2016, on constate un nombre toujours plus important d'enfants qui subissent l'enfermement : 301 en 2017, soit presque autant que durant les années 2012, 2013, 2014 et 2015 réunies, puis 208 en 2018, 270 en 2019 – chiffres pour la métropole uniquement. Il faut souligner la situation particulièrement préoccupante à Mayotte où 1221 enfants ont été concernés en 2018[113]. Cette croissance s'accompagne d'une durée de rétention qui elle-même augmente.
88. Ainsi, dans l'une des situations soumises au Défenseur des droits, les parents et leurs enfants ont été interpellés au petit matin puis conduits en rétention sous escorte policière, après quelques heures passées au commissariat. Ils ont alors passé la nuit au sein du centre avant d'en être extraits le lendemain matin pour être conduits à l'aéroport, à nouveau sous escorte policière. Loin de favoriser des alternatives à la rétention des enfants, les mesures prises par la France et leur mise en pratique conduisent à priver de plus en plus d'enfants de leur liberté.

[111] Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016

[112] Article qui a créé une nouvelle dérogation selon laquelle, au motif d'une apparente protection de l'enfant, l'administration peut recourir au placement en rétention afin de faciliter l'exécution de la mesure d'éloignement, dérogation ayant entrainé un recours plus systématique au placement d'enfants en rétention

[113] Données 2019 pour Mayotte non disponibles

89. Début 2020, le Défenseur des droits constate, avec préoccupation, l'augmentation de ses saisines relatives au placement en rétention de jeunes gens se disant mineurs non accompagnés dont l'évaluation de minorité n'a pas été effectuée au motif que la consultation des fichiers « Visabio[114] » ou « Eurodac[115] » fait apparaître des antécédents selon lesquels ils seraient majeurs.

Quelles mesures l'Etat entend-il prendre afin de mettre totalement fin aux pratiques en matière d'enfermement des enfants du seul fait de leur statut migratoire ?

L'expertise médicale d'estimation de l'âge : une pratique à proscrire (OF 74 b)

90. Le Défenseur des droits continue à déplorer que, sous prétexte de mieux encadrer ce dispositif, la loi du 14 mars 2016 ait organisé la possibilité de recourir aux « examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge ». L'imprécision du nouvel article 388 du code civil, bien que jugé conforme à la Constitution[116], fait perdurer des jurisprudences disparates entre les tribunaux. C'est le cas notamment de l'interprétation variable et parfois restrictive du terme « documents d'identité valables », certaines juridictions considérant irrecevable un acte d'état civil dépourvu de photographie même s'il est authentifié. L'appréciation de ces notions est pourtant essentielle car elle conditionne le recours aux examens d'âge osseux. Dans la pratique, certains magistrats ordonnent immédiatement cet examen, quelle que soit la validité de l'acte d'état civil présenté, quand d'autres juridictions n'ont recours aux examens que de manière exceptionnelle. Enfin la réalisation de ces examens, leur lecture, les lieux où ils sont réalisés sont loin d'être uniformes sur l'ensemble du territoire. Il est impératif, si le gouvernement ne souhaite pas abolir définitivement le principe du recours aux examens radiologiques osseux, ce qui serait souhaitable, d'harmoniser les pratiques médicales, d'imposer la double lecture des résultats par

des médecins spécialement formés en la matière, et d'en interdire formellement la réalisation en dehors d'une Unité Médico Judiciaire. Il doit être par ailleurs rappelé que le mineur doit consentir à l'examen et que son refus ne peut être interprété comme un aveu de majorité.

Dans la mesure où l'Etat refuserait de mettre un terme aux examens radiologiques osseux, quelles dispositions compte-t-il adopter pour encadrer et harmoniser leur mise en œuvre ?

[114] Le traitement automatisé de données à caractère personnel VISABIO, concerne l'enregistrement des empreintes des ressortissants étrangers sollicitant l'obtention d'un visa

[115] Système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'UE

[116] Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019

Conditions de vie et d'accueil des enfants exilés : les considérer d'abord comme des enfants et non des migrants (OF 76)

91. Le Défenseur des droits déplore une nette aggravation des conditions de vie et d'accueil des mineurs exilés, dits en transit, notamment dans les campements de Calais, Ouistreham, Paris et Grande-Synthe. Ces enfants subissent de plein fouet les politiques sécuritaires de gestion migratoire, sans que soient élaborées, à leur profit, des politiques de protection adéquate.
92. S'agissant des MNA en demande de protection, il apparait, aux travers des réclamations traitées et de diverses remontées d'informations, des pratiques très disparates : des personnes se disant mineures isolées se voient opposer un refus d'évaluation de leur minorité sans justification, qu'elles disposent ou non d'un document d'identité, alors que d'autres obtiennent un rendez-vous pour une évaluation de leur situation, mais ne bénéficient pas de mise à l'abri, avec parfois des délais d'attente de plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Certains départements vers lesquels sont orientés des mineurs par la cellule nationale de répartition du ministère de la justice, remettent en question l'évaluation réalisée précédemment. L'évaluation est alors dévoyée de sa finalité, à savoir un outil d'accompagnement social. Par ailleurs, durant la période d'évaluation de la minorité, qui peut durer plusieurs mois voire plus d'une année, rares sont les jeunes gens qui bénéficient d'une scolarisation. Et quand leur minorité est reconnue, ils sont souvent orientés sur des filières courtes et professionnalisantes qui ne correspondent pas toujours à leur projet. Certains ne sont pas scolarisés car arrivés en France à un âge jugé trop proche de la majorité. Les enfants consultés proposent l'institutionnalisation d'une « présomption de minorité » pour les mineurs non accompagnés ainsi que la prise en charge d'urgence qui en découle jusqu'à la reconnaissance ou non (par les services dédiés) de l'état de minorité. Ils demandent également la simplification des démarches d'obtention de la nationalité française.
93. Le Défenseur des droits observe aussi, dans plusieurs saisines, que des accueils provisoires d'urgence ou des prises en charge au titre de la protection de l'enfance sur décision judiciaire se font dans des conditions particulièrement précaires, dans des hôtels insalubres, avec peu de moyens financiers pour vivre. L'encadrement éducatif est souvent inexistant ou distendu, entrainant de lourdes répercussions sur les mineurs accueillis, en particulier du fait de l'absence de repérage et de prise en charge de troubles de la santé mentale. Parmi ces répercussions, il est à déplorer, au cours de ces dernières années, plusieurs décès de mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance, en cours d'évaluation ou durant leur prise en charge.
94. Le Défenseur des droits s'est saisi d'office, en juin 2019, de la situation d'un adolescent de 16 ans, de nationalité guinéenne, décédé alors qu'il était pris en charge par les services de protection de l'enfance, et placé dans un hôtel. Le Défenseur des droits est également préoccupé par la création de nombreux dispositifs de prise en charge pérenne des MNA avec des prix de journées excessivement faibles.

Quelles mesures compte mettre en œuvre l'Etat pour parvenir à un recueil fiable de données s'agissant du nombre de personnes se disant MNA évaluées chaque année par les départements ?

Comment l'Etat compte-t-il s'assurer du contrôle de la qualité de la prise en charge dans les établissements accueillant des MNA ?

Enfants dans les conflits armés : la situation des enfants retenus en zone de conflits irako-syrienne (OF 78)

95. En réponse à la menace terroriste, de nombreux dispositifs ont vu le jour ces dernières années, parmi lesquels, le déploiement d'un plan national de prévention de la radicalisation du 23 février 2018. Plusieurs lois sont ainsi entrées en vigueur parmi lesquelles[117] la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, les pouvoirs publics ont montré leur préoccupation sur la prise en charge des enfants à leur retour de zone irako-syrienne, notamment en adoptant plusieurs circulaires et instructions interministérielles[118].
96. Le Défenseur des droits demeure toutefois très inquiet de la situation des enfants se trouvant toujours en zone de conflits irako-syrienne. Depuis la fin de l'année 2017, il a été saisi de plusieurs réclamations portant sur la situation d'enfants français, parfois très jeunes, retenus avec leurs mères dans des camps sous le contrôle des forces démocratiques syriennes au nord de la Syrie. Ces enfants ne sont pas en sécurité, ne font l'objet d'aucun accompagnement psychologique malgré les traumatismes auxquels ils ont été confrontés et ne bénéficient d'aucune instruction. Plusieurs d'entre eux sont décédés des suites d'hypothermie ou de pneumonie. Le Défenseur des droits a demandé à ce que la France adopte urgemment toutes mesures effectives permettant de faire cesser ces atteintes aux droits et à l'intérêt supérieur de ces enfants. Lorsqu'un rapatriement des enfants est organisé, le Défenseur des droits considère[119] que le gouvernement doit intervenir le plus en amont possible de leur retour, afin d'évaluer de manière anticipée les possibilités de prise en charge par la famille élargie présente sur le territoire français. Les enfants consultés préconisent l'application des droits de la CIDE à ces enfants, dont ils rappellent qu'ils ne sont pas responsables de la situation dans laquelle ils se trouvent.

Comment l'Etat entend-il œuvrer pour le respect des droits et des besoins spécifiques des enfants français en zone de conflits irako-syrienne, à commencer par leur droit à la vie, la survie et au développement ?

Vente, traite et enlèvement : des mesures de protection hétérogènes (OF 80 a) et d)

97. Les mineurs, victimes de traite ou d'exploitations sous toutes ses formes, y compris d'exploitation sexuelle, en particulier lorsqu'ils sont isolés et étrangers, peinent à recevoir la protection à laquelle ils ont droit en tant que mineur en danger. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)[120] exhorte les

[117] Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ; loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ; loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

[118] Par exemple, circulaire du 8 juin 2018 relative au suivi des mineurs à leur retour de zone d'opérations de groupements terroristes (notamment la zone irako-syrienne) (N° NOR: JUS01816044 C) ; instruction interministérielle du 23 février 2018 relative à la prise en charge des mineurs à leur retour de zone d'opérations de groupements terroristes révisant l'instruction du 23 mars 2017

[119] Décision 2019-129

[120] Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains a publié le 6 juillet 2017 un rapport relatif à la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France

autorités françaises à intensifier leurs efforts de prévention de la traite des enfants et à veiller à ce que les enfants non accompagnés bénéficient d'une prise en charge effective afin qu'ils ne soient pas à nouveau exposés aux risques de traite. Il déplore, par ailleurs, les insuffisances des processus d'identification et d'assistance aux enfants victimes de traite dans le système français.

98. La Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)[121] a adopté à l'automne 2019 son deuxième plan national contre la traite des êtres humains, trois ans après la fin du premier. 3 mesures sur 45 au total concernent spécifiquement les mineurs. Ce plan prévoit de généraliser le dispositif expérimental de protection spécifique des mineurs victime de traite, dont les modes d'accueil seront diversifiés dans le but d'adapter la prise en charge aux besoins de chaque victime. Toutefois le Défenseur des droits n'a pas eu connaissance d'un bilan qualitatif et quantitatif de ce dispositif, effectif à Paris, qui consiste à éloigner les mineurs victimes des réseaux en les confiant à des départements et des structures éloignées. Ce dispositif, est par ailleurs essentiellement utilisé en faveur des mineures nigérianes victimes de traite à des fins prostitutionnelles, écartant les enfants victimes d'exploitation en vue de commettre des délits, le plus souvent considérés comme de jeunes délinquants plutôt que comme des enfants victimes.

Quelles mesures l'Etat compte-t-il prendre afin de mieux repérer et mieux protéger les enfants victimes de réseaux d'exploitation notamment en vue de commettre des délits ?

Quels financements sont dédiés à la mise en œuvre des mesures relatives aux mineurs du 2ème plan contre la traite des êtres humains ?

Administration de la justice des mineurs

Justice pénale des mineurs : une réforme insuffisante (OF 82 a), b), c)

99. Des mesures ont été prises pour infléchir les tendances antérieures à l'alignement de la justice des mineurs sur celle des adultes, comme la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, l'assouplissement des règles concernant l'exécution provisoire des peines d'emprisonnement, l'assistance obligatoire de l'avocat pour tout mineur placé en garde à vue, l'encadrement plus strict du régime de l'audition libre des mineurs.
100. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer la justice pénale des mineurs et à élaborer un code spécifique. L'ordonnance n°2019-950 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs a été publiée le 11 septembre 2019 et doit entrer en vigueur le 31 mars 2021. Le Défenseur des droits est favorable à une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante qui nécessite d'être simplifiée après les multiples révisions dont elle a fait l'objet. Il regrette toutefois qu'une réforme de cette importance intervienne par voie d'ordonnance.
101. Le Défenseur des droits déplore que cette réforme ne permette pas à la France de se mettre en conformité avec ses obligations internationales, en ne prévoyant pas d'âge minimum de responsabilité pénale. Il regrette que le principe de primauté de l'éducatif connaisse toujours d'importantes dérogations, notamment s'agissant de la catégorie des mineurs de 16-18 ans. En ce sens, il recommande que l'excuse de minorité s'applique à tout mineur entre 13 et 18 ans, sans aucune exception. De même, il préconise de rendre

[121] Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains

obligatoire l'examen médical pour tout mineur entre 13 et 18 ans placé en garde à vue. Enfin, il appelle à ce que cette réforme s'accompagne des moyens humains et matériels nécessaires à sa mise en œuvre effective, de manière à ce qu'elle ne soit pas un simple trompe l'œil.

Un nombre croissant d'enfants en détention

102. Le Défenseur des droits est préoccupé par l'augmentation du nombre de mineurs incarcérés, qui est passée de 680 mineurs détenus en 2015 à 894 au 1er juillet 2019, parmi lesquels 710 en détention provisoire. Cette augmentation a conduit la garde des Sceaux à recueillir l'avis de la CNCDH qui a dressé « *un état des lieux inquiétant de la privation de liberté des mineurs* »[122]. Le Défenseur des droits insiste sur la nécessité de favoriser les alternatives à l'incarcération et de renforcer le milieu ouvert, et ce d'autant plus que les droits des mineurs incarcérés ne sont pas toujours respectés, notamment en ce qui concerne leur droit à l'éducation et à la santé. Il s'inquiète de l'insuffisance des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et du manque de places dans les foyers, les centres éducatifs renforcés (CER) et les centres éducatifs fermés (CEF). La création de 20 nouveaux CEF annoncés par l'Etat doit s'accompagner de moyens permettant d'améliorer la qualité de la prise en charge tout en renforçant le milieu ouvert de la PJJ. Ces constats vont dans les sens des préoccupations énoncées par les enfants consultés qui pensent que les mineurs ne devraient pas être envoyés en prison pour des infractions et seulement en cas de récidive, ou de crimes, meurtre, terrorisme et violences sexuelles ; que les peines doivent être proportionnelles à l'acte commis et que soient privilégiées les mesures alternatives comme le travail d'intérêt général. Ils souhaiteraient que les jeunes et les adultes soient davantage conscients et sensibilisés aux conditions de détention afin qu'ils se rendent compte que l'incarcération n'est pas la solution pour les mineurs.

Quelles mesures l'Etat compte-t-il prendre pour faire diminuer l'enfermement des enfants et favoriser par là même la mise en œuvre de voies alternatives ?

I. En outre-mer : la situation particulière de Mayotte et de la Guyane

Des difficultés exacerbées d'accès à la santé (OF 62 c)

103. Les services de soins pour les enfants sont sous tension et structurellement affaiblis par la pénurie de personnel qualifié et d'établissements de santé. La situation de la protection maternelle et infantile est alarmante, en raison des effets conjugués du sous-investissement public et du manque de pilotage à l'échelle nationale, entrainant des conséquences désastreuses sur le suivi périnatal et la santé des enfants ultramarins. Dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte), le taux de mortalité infantile est environ deux fois supérieur à la moyenne nationale[123]. A Mayotte, le service maternité du centre hospitalier de Mamoudzou est particulièrement dépassé par l'accroissement de son activité, les naissances ayant augmenté de 45% entre 2013 et 2016. Les services réunionnais sont en risque d'engorgement car mobilisés via la procédure d'évacuation

[122] Avis sur la privation de liberté des mineurs, CNCDH, 27 mars 2018

[123] CNCDH, L'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer. Année 2017, 2018, p. 263.

sanitaire (EVASAN)[124], dont une grande partie concerne des enfants dont les parents se trouvent en situation irrégulière sur le territoire mahorais et ne disposent pas d'autorisation provisoire de séjour et d'obtention d'un laissez-passer. Par ailleurs, le manque d'outils de prévention et d'évaluation, la pénurie des dispositifs d'accueil et les représentations socio-culturelles négatives sur le handicap favorisent également l'isolement des enfants handicapés dans les outre-mer, ainsi que leur manque d'orientation en structure spécialisée[125].

Quels dispositifs l'Etat entend-il concrètement déployer afin d'améliorer la prise en charge des enfants venant de Mayotte à l'occasion d'hospitalisations longues à la Réunion, ainsi que le maintien des liens familiaux dans le cadre des procédures d'évacuation sanitaire?

104. Les adolescents sont particulièrement vulnérables, demeurant davantage exposés aux comportements à risques, aux troubles psychiques, ainsi qu'à de nombreuses atteintes à leur santé sexuelle et reproductive. Les addictions (drogues, alcool, alimentation) et les conduites routières dangereuses sont plus fréquentes qu'en métropole, la violence et les accidents étant responsables d'un tiers des décès avant 25 ans (contre 7 % à l'échelle nationale)[126]. Le taux de suicide chez les amérindiens de Guyane est vingt fois supérieur à la moyenne en métropole, les trois-quarts des suicides concernent des jeunes de moins de vingt ans, les régions de l'Ouest et du Sud guyanais manquant cruellement de dispositifs d'urgence et d'établissements pédopsychiatriques dédiés qui permettraient d'accompagner les jeunes exprimant un profond mal-être. Une cellule de crise a récemment été mise en place par la préfecture de Guyane afin d'enrayer ce phénomène suicidaire[127]. Les jeunes filles sont quant à elles particulièrement confrontées à un taux plus élevé de violences sexuelles lors de leur entrée dans la sexualité, de grossesses non désirées ou précoces, ainsi qu'à un risque accru de mortalité pendant l'accouchement. Le recours des mineures à l'IVG est également beaucoup plus fréquent dans ces territoires, témoignant des difficultés d'accès à la contraception, alors même que la contraception d'urgence est gratuite et peut être délivrée sans ordonnance aux mineures.

Quelle est l'efficacité des mesures mises en place pour lutter contre les suicides des jeunes Amérindiens en Guyane ?

Quelles mesures le gouvernement entend-il prendre pour favoriser l'accès des jeunes ultramarins à la contraception et à l'éducation à la sexualité?

[124] Défenseur des droits, Droits de l'enfant en 2017. Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant, 2018, p. 56.

[125] Défenseur des droits, Les outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination. Appel à témoignages auprès des résidents d'outre-mer, 2019

[126] CNCDH, L'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer. Année 2017, 2018, p. 263

[127] Des premiers éléments d'information nous ont été récemment communiqués par la préfecture de Guyane par l'intermédiaire de la déléguée du Défenseur des droits de Guyane.

De lourdes défaillances du dispositif de protection de l'enfance qui perdurent

105. Le dispositif de protection de l'enfance fait face à un double enjeu concernant les enfants qui ne peuvent être maintenus dans leur milieu familial, ou en sont privés. Le maintien des liens entre un enfant et sa famille suite au prononcé d'une mesure de placement est fragilisé particulièrement en Guyane, en raison de l'éloignement du domicile parental, faute d'établissements d'accueil socio-éducatifs de proximité et de structures de visite médiatisée ou en lieu neutre[128]. Par ailleurs, les familles d'accueil sont saturées du fait du nombre d'enfants qui leur sont confiés (7 ou 8 enfants parfois plus d'une dizaine) et leur accompagnement s'avère peu effectif, les services de l'aide sociale à l'enfance étant largement sous-dimensionnés. Le Défenseur des droits a appelé l'attention des pouvoir publics sur des mesures de placement non exécutées, faute de places suffisantes dans des structures d'accueil, ainsi que sur des suspicions de maltraitance et d'abus sexuels au sein de familles d'accueil. La situation des mineurs isolés est également alarmante à Mayotte et en Guyane au regard des carences dans les dispositifs de protection de l'enfance[129]. S'agissant plus précisément de Mayotte[130], le Défenseur des droits a, à plusieurs reprises, alerté les autorités sur les défaillances multiples du dispositif de protection de l'enfance. Si dans une certaine mesure, il a pu estimer par le passé que la situation préoccupante de la protection de l'enfance était une conséquence du manque de moyens alloués, il constate que cet argument n'est désormais plus complètement justifié, l'Etat ayant apporté des financements supplémentaires au département. Toutefois des défaillances subsistent liées à des insuffisances en nombre, en compétence et en formation des professionnels dans la prise en charge des enfants. La situation d'un enfant trouvé à Mayotte, recueilli par l'ASE et pour lequel aucune déclaration d'état civil n'a été effectuée pendant près de deux ans est une illustration dramatique des carences des services de la protection de l'enfance [131].

106. Par ailleurs, le Défenseur des droits s'inquiète de la multiplication récente de séparations de familles, à la suite d'expulsion d'étrangers du territoire français. En Guyane, où il n'existe pas de centre de rétention administrative habilité pour accueillir les familles, la rétention d'un parent isolé a conduit au placement de l'enfant auprès de l'aide sociale à l'enfance. Le Défenseur des droits a interpellé les autorités préfectorales, insistant sur le fait qu'il relève de la responsabilité de la préfecture de s'assurer que l'éloignement du parent ne se traduit pas par une rupture de la cellule familiale, et le cas échéant par un placement à long terme de son enfant en protection de l'enfance.

Quels mesures l'Etat entend-il prendre pour garantir l'effectivité de la protection de l'enfance, en Guyane et à Mayotte notamment, ainsi que celle de la protection des enfants contre les violences, en particulier lorsqu'ils ne peuvent demeurer dans leur milieu familial ?

107. S'agissant des politiques migratoires, le Défenseur des droits reste inquiet des pratiques qui perdurent, en dépit de ses recommandations, selon lesquelles des enfants sont fictivement rattachés à des tiers avec lesquels ils n'ont aucun lien de parenté, afin d'être placés en centre de rétention administrative et éloignés du

[128] Défenseur des droits, Accès aux droits et aux services publics en Guyane : Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016, 2016. Défenseur des droits, Mayotte : situation sur les droits et la protection des enfants, Mission du Défenseur des droits, 2015.
[129] Défenseur des droits, Rapport au Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 2015.
[130] Voir rapport du DDD « établir Mayotte dans ces droits » (février 2020)
[131] Voir décision 2019-295

territoire. Elles touchent principalement les enfants des Comores arrivant à Mayotte sur des embarcations de fortune. Dans l'arrêt Moustahi c. France, rendu le 23 juin 2020 et concernant la situation de très jeunes enfants comoriens voyageant sans accompagnement, sur une embarcation de fortune, entre les Comores et Mayotte, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour violation de plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme (articles 3, 5, 8, 13 et 4 du Protocole n°4). Par ailleurs, étant donné les pratiques expéditives d'éloignement, des enfants étrangers se retrouvent souvent séparés de leurs parents expulsés, et, dès lors confrontés à des conditions de survie particulièrement difficiles (isolement, logements insalubres, etc), ainsi qu'à un risque accru d'exploitation sexuelle ou de traite.

Des discriminations dans l'accès au droit fondamental à l'éducation

108. La scolarisation des enfants et la lutte contre le décrochage scolaire constituent des défis permanents pour ces territoires. En Guyane, au-delà du manque d'établissements et des mauvaises conditions de vie scolaires, l'isolement géographique de certaines communes et l'absence de collèges et de lycées de proximité entravent fortement l'accès des adolescents à l'éducation[132]. Les jeunes Amérindiens souffrent d'un taux de décrochage scolaire massif, préférant abandonner leur scolarité plutôt que le cadre familial. La qualité de l'accueil est parfois problématique dans les internats ou les familles hébergeantes[133]. Si des programmes de financement ont été mis en place depuis 2015 pour la construction de nouveaux internats, collèges et lycées, les travaux n'ont à ce jour pas toujours commencé[134]. A Mayotte, le décalage entre les capacités d'accueil et le nombre d'enfants à scolariser se traduit par un système de rotation des classes. Par ailleurs, l'enseignement n'est pas adapté à la situation plurilingue et pluriculturelle de la Guyane ou de Mayotte. De nombreux enfants se trouvent ainsi en situation de difficulté avec l'écrit ou en situation d'illettrisme. Peu attractives, les académies de Guyane et de Mayotte souffrent également de difficultés importantes de recrutement et de stabilisation des équipes pédagogiques et n'ont d'autre choix que de recourir massivement à l'embauche de contractuels.

109. Les résultats de l'appel à témoignages outre-mer lancé par le Défenseur des droits en 2018 mettent aussi en évidence les discriminations subies par les enfants étrangers privés de scolarisation, du fait de demandes administratives abusives lors de l'inscription ou du manque de place dans les établissements scolaires[135]. L'attention du Défenseur des droits a notamment été appelée sur des refus discriminatoires d'inscription scolaire d'enfants à Mayotte, dont la majorité est originaire des Comores.[136]. Il en est de même des enfants hébergés chez des tiers ou vivant dans des bidonvilles qui se voient

[132] Une mission, menée conjointement par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Guyane (DEAL) et le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), a conclu à la grande insécurité de nombreux établissement scolaires primaires qui relèvent de la compétence des communes. Les établissements les plus dangereux ont par la suite été mis aux normes par les communes (fuites d'eau, disjoncteurs réparés, etc.)

[133] Défenseur des droits, Accès aux droits et aux services publics en Guyane : Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016, 2016

[134] En 2015, le Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) a été mis en place pour financer la construction de nouveaux internats. Financée dans le cadre du plan d'urgence pour la Guyane, la construction de la cité scolaire de Saint Georges est au stade de l'appel d'offres. Les travaux de construction du lycée de Maripasoula seront financés de la même façon et se termineront normalement en 2022

[135] Défenseur des droits, Les outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination. Appel à témoignages auprès des résidents d'outre-mer, 2019

[136] Défenseur des droits, Etablir Mayotte dans ses droits, 11 février 2020

massivement refuser l'inscription scolaire par les mairies qui demandent à ce que les familles produisent de multiples pièces justificatives, dont la liste excède les exigences légales. Dans ces territoires, les enfants étrangers peuvent être victimes des tensions parfois importantes avec les populations locales. Ainsi, à Mayotte, les enfants les plus vulnérables et les plus pauvres ont été exposés à de graves violences, lors d'opérations de « décasage » organisées par des Mahorais contre des familles comoriennes en 2016[137]. Des personnes ont été délogées de force de leur habitation, dont certaines ont été entièrement brulées, et des enfants ont été retirés *manu militari* de leurs écoles. Les enfants consultés à Mayotte ont largement mis en avant le droit à l'éducation, insistant sur le fait que tous les enfants devaient pouvoir aller à l'école et sur la nécessité de construire assez d'écoles sur tout le territoire.

Comment l'Etat envisage-t-il d'assurer l'accès à l'éducation pour les jeunes des communes isolées en Guyane et de rendre effectif le droit fondamental d'accès à l'éducation de tous les enfants, sans aucune discrimination, à Mayotte ?

[137] Défenseur des droits, Droits de l'enfant en 2017 : Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant, 2018

Annexe I – Liste des questions que le Défenseur des droits propose que le Comité des droits de l'enfant adresse à la France

Mesures d'application générales

1. Par quels moyens l'Etat entend-t-il promouvoir efficacement les voies de recours offertes par le 3ème protocole additionnel aux professionnels concernés et aux enfants eux-mêmes ?
2. Quelles mesures, au niveau national et local, l'Etat entend-il, prendre pour permettre une meilleure lisibilité et efficacité de la politique de l'enfance, et comment entend-il garantir l'affectation de ressources suffisantes à la conduite des politiques publiques en faveur des enfants, en veillant à l'égalité sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin ?
3. Comment l'Etat entend-il améliorer et harmoniser la coordination interministérielle et enter échelon national et local des politiques relevant des droits de l'enfant ?
4. Quelles mesures concrètes l'Etat entend-t-il mettre en œuvre pour améliorer son système de collecte et d'analyse de données dans le but de contribuer à l'élaboration d'une politique globale en faveur de l'enfance ?
5. L'Etat entend-il doter le Défenseur des droits de moyens supplémentaires, afin de lui permettre d'assurer la plénitude de ses missions de défense et de promotion des droits de l'enfant, notamment concernant le suivi de la Convention et la participation des enfants ?
6. Quand et comment l'Etat entend-il inscrire les droits de l'enfant dans les cursus de formation de l'ensemble des professionnels de l'enfance ?
7. Quels moyens nouveaux l'Etat entend-t-il déployer pour mieux faire connaitre les droits de l'enfant par les professionnels de l'enfance, le grand public et les enfants eux-mêmes ?
8. Quelles actions envisage-t-il de déployer pour améliorer la connaissance de la CIDE auprès du grand public et des enfants eux-mêmes ? L'Etat envisage-t-il de mesurer l'efficacité des mesures prises et l'état de cette connaissance ?

Principes Généraux

9. Quelles mesures l'Etat envisage-t-il de prendre pour garantir le respect du principe de non-discrimination dans la procédure d'affectation via la plateforme Parcoursup ?
10. Quels dispositifs réglementaires le gouvernement entend-t-il prendre afin d'assurer l'égalité d'accès aux sports, aux activités de loisirs et à la culture de tous les enfants ?

Liberté et droit civils

11. Quelles mesures concrètes l'Etat envisage-t-il de prendre afin d'assurer aux enfants nés d'une GPA à l'étranger la reconnaissance d'une filiation pleine et entière ?
12. Comment l'Etat envisage-t-il de faire connaitre aux enfants le « droit à l'oubli » et d'évaluer l'efficacité des procédures mises en place pour son respect?
13. L'Etat entend-il modifier la législation nationale pour protéger les activités des enfants sur internet, surtout lorsque celles-ci engendrent des revenus ?

14. L'Etat envisage-t-il de nommer un « gardien » dès la présentation de personnes se déclarant mineures auprès des services de protection de l'enfance, afin de garantir la prise en compte de l'intérêt supérieur de ces enfants, notamment en termes de protection de leur vie privée ?
15. Quelles mesures l'Etat entend-il déployer pour protéger effectivement les enfants de l'accès à des contenus inappropriés, relevant notamment de marketing alimentaire, ou de la publicité relayée par les différents médias numériques ?

Violences à l'égard des enfants

16. Quelles mesures l'Etat entend-il prendre à l'égard des mineurs non accompagnées pour exécuter l'arrêt Khan c. France et prévenir toute violation similaire à celle constatée par la Cour ?
17. Quelles dispositions et quels moyens l'Etat envisage-t-il de consacrer afin de garantir la sécurité et le respect des droits de l'enfant au sein des institutions publiques ?
18. Quelles dispositions l'Etat entend-il prendre pour faire respecter le code de déontologie des forces de sécurité, en particulier en présence d'enfants?
19. L'Etat entent-il prendre une instruction sur les précautions à prendre lors de la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement du territoire en présence d'enfants ?
20. L'Etat compte-t-il intégrer dans la formation initiale et continue des forces de l'ordre un module sur les mesures spécifiques à prévoir pour respecter les droits des enfants en amont et au cours des interventions ?
21. Quelles dispositions l'Etat entend-il prendre pour accompagner les professionnels afin de garantir aux enfants une éducation sans violence ? L'Etat entend-il inscrire l'interdiction des châtiments corporels dans le code de l'éducation ?
22. Quelles mesures l'Etat entend-t-il prendre pour s'assurer que le principe de précaution guide les équipes médicales pluridisciplinaires et spécialisées dans l'appréciation circonstanciée, équilibrée, et in concreto, de la situation et de l'intérêt supérieur de l'enfant ? Comment entend-il former les professionnels au respect de ce principe de précaution ?

Milieu familial et protection de remplacement

23. Quels types de gouvernance de la protection de l'enfance L'Etat entend-il mettre en place et avec quels moyens d'actions opérationnels ?
24. Comment les pouvoirs publics envisagent-t-il de lutter contre les ruptures de placements des enfants en famille d'accueil et de s'assurer que les départs en retraite des assistants familiaux soient mieux anticipés?
25. Comment l'Etat garanti-t-il l'exécution la plus rapide possible des mesures d'assistance éducative prononcées par les juges des enfants pour protéger les enfants en danger ?
26. Comment l'Etat va-t-il s'assurer de la continuité par les départements du soutien apporté aux jeunes majeurs, tant sur les plans éducatifs que financiers ?

Handicap, santé de base et bien-être

27. Comment l'Etat entend-il renforcer ses actions afin que les enfants en situation de handicap puissent jouir des mêmes possibilités que les autres enfants dans la société, dans le respect de leurs particularités ?
28. Quelles suites l'Etat entend-t-t-il donner au rapport parlementaire dénonçant la crise majeure de la PMI et avec quels moyens ?
29. Quelles mesures l'Etat envisage-t-il de prendre afin de faire face au manque de places dédiées aux mineurs au sein des établissements de santé et notamment dans le champ de la psychiatrie?
30. Quels sont les résultats concrets liés à la mise en œuvre du parcours de santé pour les enfants suivis par l'Aide sociale à l'enfance (ASE)?
31. Quelle évaluation l'Etat porte-t-il de la mise en œuvre de sa politique publique d'éducation à la sexualité, et de son impact sur une meilleure identification des violences sexuelles, et notamment par les enfants eux-mêmes ?
32. De quels outils d'évaluation de cette stratégie l'Etat s'est-il doté et dans quel délai compte-t-il conduire cette évaluation ?
33. Que pense l'Etat de la proposition des enfants d'attribuer les logements vides aux familles avec enfants vivant à la rue ?

Education, loisirs et activités culturelles

34. Quelles mesures concrètes l'État envisage-t-il de mettre en place pour remédier définitivement aux refus d'accès discriminatoires à l'éducation ?
35. Quelles mesures l'Etat compte-t-il mettre en place pour faire du lieu de scolarité un critère déterminant en matière d'hébergement d'urgence ?
36. Comment l'Etat entend-il garantir l'accès de tous les enfants aux cantines scolaires ?
37. Comment l'État entend-il évaluer les derniers dispositifs créés afin d'endiguer les mauvais résultats de la France en matière d'égalité des chances et de ségrégation scolaire?
38. La procédure d'affectation des élèves au lycée a-t-elle été repensée en termes de mixité scolaire ?
39. Quelle évaluation l'Etat fait-il de l'application des mesures visant à lutter contre le harcèlement scolaire et notamment des différents protocoles à disposition des chefs d'établissements ?
40. L'état envisage-t-t-il de développer son programme d'élèves ambassadeurs contre le harcèlement pour aider à lutter efficacement contre ce phénomène ?

Mesures de protection spéciales

41. Quelles mesures l'Etat entend-il prendre afin de mettre totalement fin aux pratiques en matière d'enfermement des enfants du seul fait de leur statut migratoire ?
42. Dans la mesure où l'Etat refuserait de mettre un terme aux examens radiologiques osseux, quelles dispositions l'Etat compte-t-il adopter pour encadrer et harmoniser leur mise en œuvre?
43. Quelles mesures compte mettre en œuvre l'Etat pour parvenir à un recueil fiable de données s'agissant du nombre de personnes se disant MNA évaluées chaque année par les départements ?
44. Comment l'Etat compte-t-il s'assurer du contrôle de la qualité de la prise en charge dans les établissements accueillant des MNA ?

45. Comment l'Etat entend-il œuvrer pour le respect des droits et des besoins spécifiques des enfants français en zone de conflits irako-syrienne, à commencer par leur droit à la vie, la survie et au développement ?
46. Quelles mesures l'Etat compte-t-il prendre afin de mieux repérer et mieux protéger les enfants victimes de réseaux d'exploitation notamment en vue de commettre des délits ?
47. Quels financements sont dédiés à la mise en œuvre des mesures relatives aux mineurs du 2ème plan contre la traite des êtres humains ?
48. Quelles mesures la France compte-t-elle prendre pour faire diminuer l'enfermement des enfants et favoriser par là même la mise en œuvre de voies alternatives ?

En outre-mer : la situation particulière de Mayotte et de Guyane

49. Quels dispositifs l'Etat entend-il concrètement déployer afin d'améliorer la prise en charge des enfants venant de Mayotte à l'occasion d'hospitalisations longues à la Réunion ainsi que le maintien des liens familiaux dans le cadre des procédures d'évacuation sanitaire ?
50. Quelle est l'efficacité des mesures mises en place pour lutter contre les suicides des jeunes Amérindiens en Guyane ?
51. Quelles mesures le gouvernement entend-il prendre pour favoriser l'accès des jeunes ultramarins à la contraception et à l'éducation à la sexualité ?
52. Quels mesures l'Etat entend-il prendre pour garantir l'effectivité de la protection de l'enfance, en Guyane et à Mayotte notamment, ainsi que celle de la protection des enfants contre les violences, en particulier lorsqu'ils ne peuvent demeurer dans leur milieu familial ?
53. Comment l'Etat envisage-t-il d'assurer l'accès à l'éducation pour les jeunes des communes isolées en Guyane et de rendre effectif le droit fondamental d'accès à l'éducation de tous les enfants, sans aucune discrimination, à Mayotte ?

Annexe II – Descriptif du projet de consultation nationale auprès des moins de 18 ans du Défenseur des droits

Origine du projet de consultation des enfants

En 2017, le Défenseur des droits a lancé un dispositif indépendant de suivi de la mise en œuvre par l'État des observations finales du Comité des droits de l'enfant de l'ONU en date de Janvier 2016. Ce dispositif se décline en trois niveaux : une veille juridique, documentaire, et opérationnelle sur la base des saisines du Défenseur des droits, enrichi d'un dialogue renforcé avec les associations et du recueil de l'opinion des enfants.
Ce troisième niveau porte ainsi sur le recueil de l'avis et de l'opinion des enfants sur la mise en œuvre de leurs droits, de manière appropriée et la plus large possible, en accordant une attention privilégiée aux enfants se trouvant dans une situation de plus grande vulnérabilité, et de ce fait davantage éloignés des démarches de participation mises en place à différents niveaux.

Cette approche est en conformité avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui reconnaît un rôle déterminant des institutions indépendantes s'agissant de l'expression et de la prise en considération de l'opinion des enfants dans tous les domaines les concernant, tant de manière individuelle que collective, le Comité invitant par ailleurs régulièrement les États à associer directement les enfants au processus d'examen périodique.

2019 a été l'année de lancement du processus de participation des enfants au dispositif mis en place par le Défenseur des droits à l'occasion du 30e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, la démarche ayant toutefois vocation à être structurelle et durable au-delà de 2019.

Présentation du projet de consultation des enfants

Plus de 2200 enfants de 4 à 18 ans ont été consultés sur toute la France y compris l'outre-mer (particulièrement Mayotte et La Réunion). Grâce au soutien de près de 50 associations, les enfants les plus éloignés de leurs droits ont pu être consultés (des enfants en protection de l'enfance ; des mineurs non accompagnés ; des enfants vivants en squats, hôtels sociaux ou bidonvilles ; des enfants CSP- ; des enfants en détention ; mais aussi des enfants engagés).

Au lancement de cette consultation, le Défenseur des droits a constitué un Comité consultatif jeune, regroupant 11 jeunes engagés soit au sein de son institution (deux JADE, dispositif Parlons jeunes), soit au sein d'associations partenaires, pour construire une consultation qui réponde au mieux aux besoins des jeunes et qui émane également de l'expertise de jeunes.

Un cahier des charges a été proposé aux associations et le Défenseur des droits les a soutenus dans l'élaboration d'ateliers de consultation avec les enfants. Les objectifs de ces ateliers étaient les suivants : sensibiliser les enfants à leurs droits ; leur donner les informations nécessaires et adaptées à leurs besoins ; créer une communauté de bonnes pratiques autour de la participation des enfants avec des ateliers qui soient bienveillants et respectueux ; permettre à tous les enfants de faire parvenir des propositions au Défenseur des droits pour améliorer l'effectivité de leurs droits en France.

Les 2200 enfants consultés ont fait remonter 276 propositions ou recommandations, écrites, ou sous formes de contenus graphiques, visuels ou musicaux. Certains enfants ont également témoigné de leur situation, leur vécu. Les 276 propositions et recommandations écrites des enfants ont été compilées telles quelles dans un ouvrage intitulé « J'ai des droits, entends-moi », que le Défenseur des droits est fier de soumettre au Comité des droits de l'enfant. Les vidéos peuvent être visionnées sur le site dédié : https://entendsmoi.defenseurdesdroits.fr/.

Annexe III – Extrait concernant les enfants handicapés du Rapport du Défenseur des droits sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) – Juillet 2020

Article 7 : Enfants handicapés

Selon la Convention, il appartient aux États de prendre « toutes mesures nécessaires pour garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants ». Tout en reconnaissant que des progrès significatifs ont été réalisés ces dernières années dans plusieurs domaines, le Défenseur des droits constate que les enfants handicapés peinent encore à accéder pleinement à leurs droits.

Regards croisés du Défenseur des droits sur la mise en œuvre de la CIDE et de la CIDPH

Aux termes de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant. En 2019, le Défenseur des droits a reçu 3 016 réclamations dans ce domaine, dont 17,2 % concernaient le handicap et l'état de santé. Il assure, dans le cadre de ses missions, un suivi permanent de l'application de la Convention des droits de l'enfant (CIDE) et publie, chaque année, à l'occasion de la Journée internationale des droits des enfants, le 20 novembre, un rapport thématique faisant état de la situation des droits des enfants en France et, notamment, des enfants handicapés, qu'il présente au président de la République, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. En tant que mécanisme indépendant, il a remis en février 2015 au Comité des droits de l'enfant, un rapport d'appréciation qui dresse un bilan de l'application de la CIDE en France. Ce processus d'examen périodique s'est conclu par des observations finales, adressées par le Comité des droits de l'enfant à la France en février 2016. Tout en relevant des points positifs, le Comité a souligné les lacunes et marges de progrès dans l'application de la Convention, et fait plusieurs recommandations relatives aux enfants handicapés dont le suivi est examiné, sous les articles concernés, dans le présent rapport : allocation de ressources suffisantes (=> v. § 64) ; droit à l'éducation (=> v. § 67 et s.) ; accès aux activités de loisirs (=> v. § 88) ; collecte de données (=> v. § 89 et s.).

Les politiques à l'égard des enfants présentant des troubles du neurodéveloppement

La France a connu un retard dans la connaissance et la prise en compte de l'autisme comme trouble neurodéveloppemental, bien que ce handicap concernerait entre 91 500 et 106 000 jeunes de moins de 20 ans. Trois plans spécifiques se sont succédés de 2005 à 2017, dont le rapport initial de l'État donne le descriptif. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur le 3^{e} plan observe que le choix de plans spécifiques est pertinent, mais qu'il n'est pas un gage d'efficacité, et peut même ralentir l'intégration des troubles du spectre de l'autisme (TSA) dans la catégorie générale des troubles du neurodéveloppement (TND). Il se heurte, en outre, aux blocages et défaillances bien connus de l'ensemble du système de santé et des politiques générales du handicap. L'IGAS estime que le rattrapage attendu quant à la mise à niveau des politiques publiques n'est toujours pas atteint à l'issue de ce 3^{e} plan. Ainsi, le dispositif de repérage et de diagnostic chez les enfants est encore insatisfaisant, avec des délais parfois considérables. De plus, « les parcours des familles demeurent très heurtés dans un paysage éducatif, sanitaire, social et médico-social éclaté ». Les unités d'enseignement en école maternelle (UEM) qui offrent une scolarité en milieu ordinaire, innovation

du 3e plan, rencontrent l'assentiment des familles, mais se concentre sur la classe d'âge 3-6 ans. La dynamique de formation continue des professionnels favorise des changements de pratiques, mais la formation initiale est insuffisante. Le Défenseur des droits partage les constats et recommandations de l'IGAS. Il constate, à travers de nombreuses saisines sur des adultes et des enfants, de fréquentes atteintes aux droits. En 2016-2017, environ 40% des saisines relatives aux droits des enfants en situation de handicap concernaient les droits des enfants autistes, pour une large majorité, âgés de plus de 12 ans.

Rendue publique le 6 avril 2018, la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement (TND) 2018-2022, qui succède au 3e plan autisme, prend acte, comme le précédent, de la quasi-absence de données épidémiologiques en France sur l'autisme, qui pénalise toute politique publique, y compris ses moyens humains et financiers, pour une réelle construction sur le long terme. Elle se décline autour des engagements suivants : - remettre la science au cœur de la politique publique de l'autisme en constituant, notamment, des bases de données fiables pour la recherche ; - intervenir précocement auprès des enfants présentant des différences de développement afin de limiter le surhandicap en réduisant les délais de diagnostic ; - rattraper le retard en matière de scolarisation en accueillant en maternelle tous les enfants autistes, en garantissant à chaque enfant un parcours scolaire fluide et adapté à ses besoins, de l'école élémentaire au lycée, en formant et en accompagnant dans leur classe les enseignants accueillant des élèves autistes, en garantissant l'accès des jeunes qui le souhaitent à l'enseignement supérieur. Le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie est confié à une déléguée interministérielle à la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement qui a, notamment, pour mission de veiller à la prise en compte de la stratégie dans les politiques interministérielles, d'en coordonner le déploiement territorial et de garantir le recours régulier à l'expertise et l'expérience des usagers, des professionnels et des scientifiques. Si ces mesures vont dans le bon sens, elles mettent un certain temps à s'exécuter et il paraît encore trop tôt pour pouvoir en apprécier l'efficacité et savoir si elles seront suffisantes pour répondre aux attentes des familles. D'ores et déjà, il convient de souligner : - la création d'un forfait d'intervention précoce permettant le financement sans reste à charge pour les familles d'un parcours de soins coordonnés ; - et l'installation de 27 plateformes de diagnostic et d'intervention précoces ayant permis le repérage d'environ 500 enfants.

Le cloisonnement des politiques du handicap et de la protection de l'enfance

Dans son rapport annuel relatif aux droits de l'enfant de 2015, *Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles*, le Défenseur des droits a souligné la situation particulièrement préoccupante des enfants handicapés pris en charge par les services de protection de l'enfance. Alors que ces 70 000 enfants, selon les estimations du Défenseur des droits, devraient en toute logique bénéficier d'une double protection, ils se trouvent à l'inverse, parce qu'à l'intersection de politiques publiques distinctes, victimes des cloisonnements institutionnels, de l'empilement des dispositifs, de la multiplicité des acteurs et des différences de cultures professionnelles. Faute de coordination suffisante, les interventions simultanées conduites auprès d'eux courent le risque de se neutraliser, voire de morceler la prise en charge de ces enfants doublement vulnérables, au détriment d'une vision globale et partagée de leurs besoins. Les atteintes aux droits de l'enfant qui en résultent traduisent les enjeux d'une nécessaire réforme. Aussi, le Défenseur des droits se félicite que la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, rendue publique en octobre 2019, affirme l'objectif de créer des dispositifs d'intervention adaptés aux problématiques croisées de protection de l'enfance et de handicap et, dans cette perspective, de : - développer des solutions de répit pour les parents confrontés au handicap ou à celui de leurs enfants ; - renforcer les cellules de recueil et d'informations préoccupantes (CRIP), notamment sur la base du référentiel de la Haute Autorité de Santé (avec la mise en place d'un référent handicap dans chaque CRIP) ; - garantir l'accès à la scolarité et un accompagnement scolaire adapté pour les enfants accompagnés (avec mobilisation des outils du

service public de l'école inclusive pour les enfants en situation de handicap) ; - mobiliser l'ensemble des outils et dispositifs pour faire de l'accès au logement et de l'accès aux droits une priorité. Cette stratégie devra s'inscrire en lien avec les différentes stratégies également en œuvre sur le territoire telles que la stratégie nationale de soutien à la parentalité, la stratégie nationale autisme et troubles neuro-développementaux ou le service public de l'école inclusive. Le Défenseur des droits insiste néanmoins sur la nécessité et l'urgence à concrétiser ces objectifs.

La maltraitance des enfants handicapés

La maltraitance des enfants est mal connue et certainement très largement sous-estimée et sous-déclarée par les médecins, avec à peine 5 % des signalements provenant du secteur médical. Il existe, en effet, plusieurs blocages qui empêchent les professionnels de santé de s'engager dans une démarche de signalement, voire même d'envisager la maltraitance. En 2014, la Haute autorité de santé (HAS) a publié une recommandation et une fiche memo pour sensibiliser les médecins au repérage et à la conduite à tenir en cas de suspicion de maltraitance chez un enfant. Malgré la prise de conscience et l'élaboration de dispositifs de prévention et de lutte contre les maltraitances, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles il constate des violences physiques et psychologiques, notamment à l'école.

Cependant, y compris en matière de maltraitance sur les enfants, les spécificités du handicap ne sont pas prises en compte, comme le confirme le *Plan de lutte contre les violences faites aux enfants*, rendu public en novembre 2019. Or, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les enfants handicapés ont une probabilité presque quatre fois plus grande que les enfants valides d'être confrontés à la violence ; les enfants ayant un handicap lié à une maladie mentale ou à des déficiences intellectuelles sont les plus vulnérables, avec un risque 4,6 fois plus élevé de violences sexuelles par rapport à ceux qui ne sont pas handicapés[i]. En effet, la stigmatisation, les discriminations et le manque d'information sur le handicap, de même que l'absence de soutien social aux personnes s'occupant des enfants souffrant de handicap, sont les facteurs qui exposent ceux-ci à un risque accru de violences. Le placement des enfants handicapés en institution les rend aussi plus vulnérables. Dans ces milieux et ailleurs, les enfants ayant des déficiences au niveau de la communication ont une moindre capacité à révéler les expériences abusives.

Sur la lutte contre le harcèlement scolaire, le constat est le même : si l'État déploie des moyens et des initiatives qui méritent d'être saluées[ii], le handicap n'est pas pris en compte dans les programmes. Cela est d'autant plus inquiétant que des études montrent que les enfants handicapés sont souvent les plus harcelés.

Le rapport annuel du Défenseur des Droits, publié le 20 Novembre 2019 et intitulé *Enfance et violence : la part des institutions publiques* décrit les violences subies par les enfants au sein des institutions publiques. Il relève, en particulier, que les institutions peinent à s'adapter aux spécificités de chaque enfant. De fait, les enfants en situation de handicap sont encore trop souvent discriminés et se voient refuser l'accès à certains droits, biens ou services.

La situation préoccupante des enfants outre-mer

Dans ses Observations finales sur le 5e rapport périodique de la France (23 février 2016 - CRC/C/FRA/CO/5), le Comité des droits de l'enfant note avec préoccupation la situation outre-mer. Le Défenseur des droits bénéficie de remontées d'informations via ses délégués, qu'il reprend dans ses rapports annuels sur l'application de la CIDE. La situation à Mayotte et en Guyane est particulièrement critique. À Mayotte, aux représentations négatives locales sur le handicap s'ajoutent la non-francophonie des enfants et des familles, le manque de moyen des secteurs éducatif, sanitaire, et

médico-social. En résultent un dépistage tardif, de longs délais pour le traitement des dossiers auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), la pénurie des dispositifs d'accueil.

Les enfants handicapés sont moins nombreux en pourcentage d'élèves dans le primaire dans les DOM qu'en métropole, hors la Guadeloupe (2,4% des effectifs en Guadeloupe, 2,2% en Guyane et à La Réunion, 1,8% en Martinique contre 2,4% pour la moyenne nationale), et ils sont moins souvent scolarisés en classe ordinaire : 6 élèves sur 10 à La Réunion et en Martinique, moins d'1 sur 2 en Guadeloupe, 1 sur 6 en Guyane, 1 sur 8 à Mayotte, contre 7 sur 10 sur l'ensemble de la France[iii]. La Guyane présente un déficit d'équipements spécialisés et de structures d'accueil. S'il y a eu des créations d'unités localisées d'inclusion scolaire (ULIS) et de services d'éducation et de soins spécialisés à domicile (SESSAD) ces dernières années, il y a un réel manque pour les enfants handicapés à partir de 16 ans, avec des listes d'attentes de plus de 200 enfants. Par ailleurs, les ULIS deviennent des classes où sont orientés des enfants qui présentent d'importants retards d'apprentissage sans pour autant relever d'une situation de handicap. À Mayotte, l'éducation nationale, par manque de moyens, peine à suivre le rythme démographique soutenu.

Article 24 : Éducation

Il est indéniable, comme l'indique le rapport de l'État, que l'accès à scolarisation et à l'enseignement des élèves handicapés n'a cessé de progresser ces dernières années en France. Ce bilan, bien que globalement positif, est toutefois à nuancer au regard de difficultés persistantes rencontrées par certains élèves handicapés. Le Défenseur des droits reçoit de nombreuses réclamations sur les atteintes aux droits des enfants en situation de handicap à bénéficier d'une éducation inclusive, le cas échéant aux moyens d'aménagements de leur scolarité, et plus généralement à obtenir des réponses adaptées à leurs besoins[iv]. Ces constats sont corroborés par une récente commission d'enquête parlementaire sur l'inclusion des élèves handicapés[v].

Le droit à l'éducation pour tous

L'égal accès à l'instruction, garanti par la Constitution française, est rappelé dans le code de l'éducation en ces termes : « le droit à l'éducation est garanti à chacun ». Dès 1975, la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées a reconnu l'obligation éducative pour les enfants et adolescents handicapés. Mais, c'est la loi du 11 février 2005 qui a donné une véritable impulsion à la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire en prévoyant, notamment, que tout enfant ou adolescent handicapé est, de droit, inscrit dans l'école ou l'établissement d'enseignement le plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence. Ainsi, chaque école, chaque collège ou lycée a vocation à accueillir, sans discrimination, les élèves handicapés, si nécessaire au sein de dispositifs adaptés, lorsque ce mode de scolarisation répond à leurs besoins. Cet objectif a été réaffirmé par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui inscrit, dans le code de l'éducation, le principe selon lequel le service public de l'éducation nationale veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction. Puis, plus récemment, par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance qui prévoit diverses mesures pour « le renforcement de l'école inclusive ».

L'impulsion en faveur de l'école inclusive se reflète dans les statistiques. À la rentrée scolaire 2005-2006, 151 500 enfants et adolescents handicapés étaient scolarisés en milieu ordinaire. Ils étaient environ 360 000 à la rentrée 2019-2020 à être scolarisés dans les établissements publics et privés de l'Éducation nationale. Parallèlement, le nombre d'élèves scolarisés en établissement médico-social, de l'ordre de 70 000, reste relativement stable. Toutefois, comme le reconnaît le rapport de l'État, plusieurs milliers d'enfants, notamment polyhandicapés, ne sont pas scolarisés, ou bien ne le sont qu'à temps partiel. Il convient, sur ce point, de souligner que leur nombre exact reste à ce jour inconnu en

raison de l'absence de système d'information de suivi des décisions d'orientation prises par les maisons départementales des personnes handicapées (=> v. art. 31).

L'État se fixe comme objectif pour le quinquennat 2017-2022 de créer 250 unités locales d'inclusion scolaire (ULIS) supplémentaires en lycée, de doubler le nombre des unités d'enseignement externalisées au sein de l'école (UEE), de créer 180 unités d'enseignement en maternelle pour l'autisme (UEMA) et 45 unités d'enseignement élémentaire « troubles du spectre autistique » (TSA). Mais, selon un rapport parlementaire (v. § 68), cela resterait en deçà des besoins réels. En effet, le récent rapport de l'IGAS, de l'IGEN et de l'IGAENR précité (v. § 68) établit que, sur la base du scénario d'augmentation annuelle de 7 % d'élèves en ULIS de 2018 à 2022, ce n'est pas 50 ouvertures supplémentaires qu'il faudrait chaque année, mais « 240 ULIS par an en moyenne » – soit près de cinq fois plus que ce qu'envisage le gouvernement. En outre, ces unités sont de plus en plus confrontées à la prise en charge de situations de handicaps sévères, en raison notamment d'attentes de scolarisation en établissement médico-social spécialisé.

Les lacunes en matière d'accompagnement humain des élèves handicapés

Le nombre d'accompagnants auprès des élèves handicapés n'a cessé de croître ces dernières années pour répondre à des besoins en constante augmentation. Selon le ministère de l'éducation nationale, 200 000 enfants sont accompagnés aujourd'hui par des AESH, contre 26 000 en 2006. Sur l'année scolaire 2018-2019, 10 900 nouveaux emplois d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) ont été créés, dont 6 400 accompagnants au titre de la poursuite du plan de transformation des contrats aidés en AESH et 4 500 recrutements directs supplémentaires d'AESH par les établissements. Pour 2019-2020, la loi de finances a prévu le financement de 12 400 nouveaux emplois d'AESH, dont 6 400 accompagnants supplémentaires au titre de la poursuite du plan de transformation des contrats aidés en AESH et 6 000 AESH supplémentaires financés au cours de l'année 2019 (1 500 recrutés en fin d'année 2018 et 4 500 recrutés en 2019) ; l'objectif annoncé par le gouvernement étant la création directe de 22 500 postes d'AESH à échéance 2022-2023.

Selon un rapport parlementaire[vi], outre la progression du nombre de reconnaissances de situation de handicap, la progression du recours à l'accompagnement humain est lié à deux facteurs : - d'une part, l'augmentation du nombre d'élèves handicapés qui poursuivent leurs études dans le second degré. En effet, pour ce qui est de la scolarisation en milieu ordinaire, elle a progressé de 66 % (de 96 300 élèves en 2004 à 160 000 en 2015) dans le premier degré et de 217 % (soit un triplement) dans le second degré (de 37 442 élèves en 2004 à 118 935 en 2015) ; - d'autre part, l'aide humaine pallie parfois les défaillances des réponses institutionnelles aux objectifs de l'inclusion scolaire. Selon un rapport conjoint des inspections générales des affaires sociales (IGAS), de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)[vii], « cet accompagnement est devenu la réponse principale en faveur de l'inclusion des élèves en situation de handicap. De fait, la scolarisation en classe ordinaire s'effectue en grande partie grâce à l'accompagnement humain qui concerne près des trois quarts des élèves du 1er degré et plus de 40 % des élèves du 2nd degré ». Ce constat est préoccupant car le principe de l'école inclusive impose également à l'école de s'adapter (formation des enseignants, aménagement de la scolarité, …), l'accompagnement humain ne devant pas être la seule réponse à l'inclusion des élèves handicapés.

En dépit de cette progression constante, nombre de situations traitées par le Défenseur des droits révèlent une absence de réponse aux besoins d'accompagnement des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire, faute d'accompagnants, de nature à compromettre gravement, dans certains cas, la poursuite de leur scolarité. Le Défenseur des droits constate ainsi des difficultés récurrentes, lors de chaque rentrée scolaire, à recruter du personnel qualifié sur des postes considérés comme peu attractifs (temps partiels, niveau des rémunérations, …). Et la pénurie d'accompagnants s'est une nouvelle fois confirmée à la rentrée 2019 malgré l'adoption, dans la loi du 26 juillet 2019 pour une

école de la confiance, de plusieurs mesures destinées à sécuriser le statut des AESH et à asseoir leurs missions (durée du contrat initial, formation continue, place de l'AESH dans la mise en œuvre des adaptations et aménagements pédagogiques, mission d'appui référent de l'AESH) et le déploiement de pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) dont l'objectif est « la coordination des moyens d'accompagnement humains au sein des écoles et établissements scolaires » sur les temps scolaire et périscolaire.

Les lacunes en matière d'aménagement de la scolarité et d'aménagement des examens

Si, de manière générale, le Défenseur des droits se félicite de l'existence d'un dispositif relativement bien pensé, complet et précis, permettant de rétablir l'égalité des chances pour les élèves en situation de handicap, il note toutefois, dans le cadre des saisines qui lui sont adressées, des difficultés de mise en œuvre de ces aménagements, traduisant, le plus souvent, une méconnaissance du handicap chez les personnels de l'enseignement. En 2018, dans une douzaine de décisions et de nombreux règlements amiables, le Défenseur des droits a rappelé l'interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap de l'enfant et, ce faisant l'obligation faite aux différents acteurs de mettre en place des aménagements raisonnables, en évaluant au cas par cas, les besoins spécifiques de l'enfant. Le Défenseur des droits a notamment adressé des recommandations à un proviseur de lycée professionnel (décision n°2018-035 du 26 février 2018), des chefs d'établissements scolaires privés sous contrat avec l'État et des directeurs diocésains (décisions n°2018-046 26 février 2018 et n°2018-228 du 10 décembre 2018) ou encore un responsable de centre de formation des apprentis (décision n°2018-231 du 12 septembre 2018).

Le Défenseur des droits constate, par ailleurs, un écart entre les aménagements accordés dans le cadre de la scolarité et ceux accordés dans le cadre des examens. Il est, sur ce point, plus particulièrement saisi de difficultés rencontrées par les enfants présentant un trouble du neurodéveloppement (« dys », trouble du comportement, autisme), bénéficiant d'un projet d'accompagnement personnalisé (PAP), qui se voient refuser des aménagements d'examens au motif qu'ils ne relèvent pas d'une orientation MDPH. Or, légalement, un enfant répondant à la définition du handicap (comme c'est le cas des enfants présentant un trouble du neurodéveloppement), mais n'ayant pas fait l'objet d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS), ne peut être exclu du dispositif d'aménagement des examens.

En outre, la complexité de la procédure d'aménagement des examens, menée parfois tardivement par défaut d'information des parents, ne permet pas toujours de mettre en place les aménagements et d'exercer les recours de manière utile avant le déroulement des épreuves contre des refus d'aménagements arbitraires. Le Défenseur des droits préconise de rendre systématique (sans nécessiter une demande expresse des familles) l'évaluation des besoins d'aménagement des examens pour les enfants en situation de handicap qui justifient, par ailleurs, d'un besoin d'aménagement de leur scolarité.

Les saisines adressées au Défenseur des droits traduisent, par ailleurs, très souvent un manque de formation et d'accompagnement des professionnels de l'éducation et de sensibilisation des organisateurs des examens et des jurys à la philosophie générale de ce dispositif, visant non pas à attribuer un avantage mais à rétablir l'égalité, et donnant lieu à des suspicions envers l'élève handicapé.

L'accès à l'enseignement supérieur

Comme le précise le rapport de l'État, l'accès aux études supérieures des élèves handicapés n'a cessé de progresser depuis la loi du 11 février 2005. Il augmente, en moyenne, de 13,5 % chaque année depuis la rentrée 2006. Selon une étude de la DARES de 2015, 49% des personnes handicapées sont sans diplôme ou ne possèdent que le BEPC, contre 28% de la population générale, 25% détiennent le bac, un brevet professionnel ou plus, contre 49% de la population totale. La hausse des effectifs est surtout manifeste en université, principalement au niveau licence, peu d'étudiants handicapés allant jusqu'au master.

Ces avancées ne doivent toutefois pas masquer la persistance de difficultés. Comme le souligne la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, dans son rapport pour 2017, les étudiants handicapés, plus encore que les étudiants valides, se heurtent de plein fouet à la rupture entre le monde scolaire et celui de l'enseignement supérieur. Ils rencontrent de multiples obstacles. Ils se voient opposer des refus d'aménagement d'examens (par exemple le recours à un logiciel de traitement de texte avec correcteur d'orthographe pour un étudiant « dys ») et ne bénéficient plus, à l'université, de l'accompagnement humain accordé dans le secondaire (alors que l'article L. 917-1 du code de l'éducation prévoit la possibilité de recruter des AESH auprès des étudiants pour lesquels une aide a été reconnue nécessaire par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées).

Par ailleurs, la prise en compte de la situation particulière des personnes handicapées, s'agissant des difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées dans le cadre du processus d'orientation, suppose une vigilance constante, comme a pu le révéler la mise en place de la procédure de préinscription pour l'accès aux formations initiales de l'enseignement supérieur (Parcoursup), instituée par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (loi Ore). Alerté par les associations sur les conséquences préjudiciables de ce nouveau dispositif pour les personnes handicapées, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de cette question et a formulé des recommandations au gouvernement afin que des ajustements soient apportés à la procédure dans la perspective de sa reconduction (décision n°2018-323 du 21 décembre 2018).

Article 30 : Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports

Selon l'article 30, les États doivent prendre les mesures appropriées pour permettre aux personnes handicapées de participer, sur la base de l'égalité avec les autres, à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports. Or, en dépit du cadre juridique existant, ces droits ne sont pas toujours effectifs.

L'accès des enfants handicapés aux activités de loisirs

Les difficultés rencontrées par les enfants handicapés pour accéder, comme les autres enfants, aux activités de loisirs, dans le cadre périscolaire et extrascolaire, sont depuis de nombreuses années au cœur des préoccupations du Défenseur des droits. Dès 2012, il a adopté une recommandation générale (décision MLD 2012-167 du 30 novembre 2012) préconisant l'adoption d'un cadre normatif. En 2013, il a lancé un appel à témoignages : 65 % des enfants (sur 1146 répondants) n'avaient pas accès à ces activités. En 2016, le Défenseur des droits et le ministère de l'éducation nationale ont réalisé, à destination des élus locaux, une brochure d'information : *Des temps d'activités périscolaires accessibles aux enfants en situation de handicap*.

Malgré les mesures prises par l'État, mentionnées dans son rapport initial, les familles restent régulièrement confrontées à des refus d'accueil en centre de loisirs, comme l'attestent les nombreuses réclamations adressées au Défenseur des droits. Les motifs opposés sont principalement : - l'insuffisance de moyens pour financer un accompagnant individuel auprès de l'enfant ; - les craintes

liées à la sécurité de l'enfant en situation de handicap et du groupe ; - l'absence de personnels qualifiés pour encadrer ces enfants ; - l'incompatibilité du handicap de l'enfant avec les activités proposées. Dans de nombreuses décisions, le Défenseur des droits rappelle le caractère discriminatoire de ces refus au vu, notamment, de l'obligation d'aménagement raisonnable qui pèse sur les structures d'accueil.

En 2018, une « Mission nationale pour l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs » a été mise en place à l'initiative de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), sous le haut patronage du Défenseur des droits. Une enquête, réalisée dans ce cadre, montre que l'accueil de leur enfant handicapé sur les temps périscolaires et pendant les vacances est respectivement le souhait de 58% et 63% des parents mais ne se trouve exaucé que dans 19 et 22% des cas. Ces enfants, âgés de 3 à 11 ans, représentent 1,9% de leur classe d'âge, mais seulement 0,28% de la fréquentation au sein des 33 000 accueils de loisirs périscolaires et extrascolaires. Le rapport de la mission, remis au gouvernement en décembre 2018, rappelle le cadre juridique de l'accès aux loisirs des enfants handicapés, en application de la CIDE et de la CIDPH, et émet une vingtaine de propositions d'actions. Si l'enjeu semble désormais identifié par le gouvernement, les préconisations de la mission nationale restent à concrétiser.

Recommandations

Enfants handicapés

1. Mettre en place les outils statistiques permettant de recueillir des données fiables, ventilées *a minima* par sexe, tranche d'âge et typologie de handicap, et régulièrement actualisées sur le nombre d'enfants handicapés (en métropole, outre-mer ou accueillis hors de France) et leur situation au regard de l'effectivité de leurs droits en ce qui concerne, notamment, l'accès à la scolarisation, aux activités de loisirs, à un accompagnement médico-social adapté ;
2. Prendre, sans délai, les mesures inscrites dans la nouvelle Stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement (TND) 2018-2022 et la Stratégie nationale de protection et de prévention de l'enfance 2020-2022 et garantir les moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation des objectifs ;
3. Adopter une approche transversale des politiques publiques en faveur des enfants en situation de handicap afin d'apporter des réponses adaptées aux besoins de tous les enfants, quel que soit leur handicap ;
4. Prendre en compte la situation des enfants handicapés dans les études, les politiques publiques, les plans et programme destinés à lutter contre les violences faites aux enfants.

Éducation

1. Mettre en place des outils statistiques permettant de recueillir des données fiables et régulièrement actualisées sur le nombre d'enfants handicapés scolarisés et les modalités de leur scolarisation, en veillant à prendre en compte l'ensemble des enfants répondant à la définition du handicap, y compris ceux qui ne relèvent pas d'une reconnaissance ou d'une orientation par la MDPH ;

2. Mettre en place des indicateurs permettant de suivre, en temps réel, la mise en œuvre des décisions des MDPH en matière de scolarisation ;

3. Poursuivre les efforts déployés en faveur d'une école pleinement inclusive et, dans cet objectif :

a) Former les enseignants, les professionnels de l'éducation, les accompagnants et autres acteurs afin de lever les freins à l'éducation inclusive liés, notamment, à une représentation stéréotypée du handicap ;

b) Garantir des aménagements effectifs de la scolarité, adaptés aux besoins de chaque élève en situation de handicap ;

c) Prendre les mesures, d'ordre législatif et règlementaire, pour mettre fin aux discriminations à l'égard des élèves handicapés, en particulier les enfants « Dys », consistant à leur refuser des aménagements d'examens en cohérence avec les aménagements de leur scolarité ;

d) Garantir l'accès à la scolarité et à un accompagnement adapté à tous les enfants en situation de handicap et, dans cette perspective, amplifier la création des Unités d'enseignement externalisées (UEE), notamment à destination des élèves polyhandicapés ;

4. Permettre aux enfants en situation de handicap d'avoir accès à un accompagnement adapté à leurs besoins, en prenant les mesures appropriées pour :

a) Clarifier, juridiquement, la compétence de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement sur tous les temps de vie de l'enfant ;

b) Lever les obstacles structurels liés à la multiplicité des accompagnants, à la disparité de leurs statuts et à la pluralité des financeurs, selon le temps de vie de l'enfant considéré.

5. Assurer aux étudiants handicapés, tout au long de leur cursus, l'accès aux aménagements et à l'accompagnement dont ils ont besoin pour suivre leurs études à égalité avec les autres, dans la filière de leur choix, en veillant notamment au respect, par les établissements d'enseignement supérieur, des dispositions de l'article L. 917-1 du code de l'éducation.

Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports

1. Permettre l'accès des enfants en situation de handicap aux activités de loisirs, à égalité avec les autres enfants, en prenant des mesures immédiates afin de :

a) Donner plein effet aux préconisations du rapport de la mission nationale pour l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs ;

b) Clarifier le cadre légal de l'accueil des enfants en situation de handicap pendant les différents temps d'activités périscolaire et extrascolaire, s'agissant en particulier de la prise en charge des besoins d'accompagnement, afin d'harmoniser les pratiques et mettre fin aux nombreuses disparités territoriales.

[I] L'analyse englobe 17 études apportant des données sur 18 374 enfants handicapés vivant dans des pays à haut revenu, dont la France :
http://www.who.int/mediacentre/news/notes/2012/child_disabilities_violence_20120712/fr/

[II] Pour répondre aux situations de harcèlement, le ministère de l'Éducation nationale propose le site « Non au harcèlement » permettant de retrouver un ensemble d'outils, afin que les professionnels puissent mettre en place des actions préventives. Ce site valorise également les initiatives des écoles et des établissements, notamment les outils pédagogiques produits. Un numéro vert a été mis en place par le ministère, le « 30 20 ».

[III] *Géographie de l'École* édition 2017, chiffres de 2015.

[IV] Avis du Défenseur des droits n° 19-06 du 10 avril 2019 à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005

[V] Rapport de l'Assemblée nationale n° 2178 fait au nom de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005 - 18 juillet 2019

[VI] Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi relative à l'inclusion des élèves en situation de handicap, enregistré la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2018.

[VII] Rapport *Évaluation de l'aide humaine pour les élèves en situation de handicap*, juin 2018.

Annexe IV - Impact de la gestion de la crise sanitaire (COVID-19) sur les droits de l'enfant

Entre le 16 mars et le 1er juin 2020, le Défenseur des droits a reçu **127 saisines** mettant en cause les droits de l'enfant en lien avec la crise sanitaire, sur un total de 1424 saisines.

Le droit d'être entendu

Le Défenseur des droits a été saisi de la possibilité pour les juges de prendre des décisions sans contradictoire, conformément à l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale. Dans une décision rendue le 10 avril, le Conseil d'État a validé les dispositions de cette ordonnance, tout en soulignant qu'elles ne faisaient « pas obstacle à ce que le mineur capable de discernement puisse préalablement exprimer son avis ». Geneviève Avenard, la Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits, a souligné lors d'une interview sur France Inter le 19 avril, que l'ordonnance de mars 2020 apporte des restrictions importantes aux droits des enfants, et qu'il était indispensable d'assurer son droit d'être entendu : « Il est indispensable, dans les cas où le juge des enfants envisage de prendre une décision sans audition des parties, que l'opinion de l'enfant puisse être précisément recueillie. »

Les refus d'accès aux supermarchés

Le Défenseur des droits a eu connaissance de nombreuses situations dans lesquelles l'accès à des supermarchés a été refusé à des enfants accompagnant leurs parents. Alors que de nombreuses familles sont monoparentales, ces refus ont pour effet soit de rendre impossible l'accès à des biens de première nécessité, soit de porter atteinte à l'intérêt supérieur des enfants en imposant qu'ils soient laissés à la porte du magasin. Le Défenseur des droits est intervenu auprès de toutes les grandes enseignes (au niveau local et de leurs sièges), du Gouvernement et dans la presse par un communiqué du 8 avril, pour faire cesser ces pratiques en demandant qu'il soit donné des instructions aux gérants des magasins rappelant que le refus d'accès des enfants aux magasins ne fait pas partie des mesures restrictives adoptées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ces pratiques portent atteinte aux droits des personnes, particulièrement aux droits des parents isolés et à l'intérêt supérieur de leurs enfants. Saisi de dizaines de réclamations individuelles, et de nombreux signalements téléphoniques, le Défenseur des droits et ses délégués ont obtenu l'arrêt de ces pratiques discriminatoires auprès de la grande majorité des commerces concernés.
Par ailleurs, suite à l'alerte du Défenseur des droits, le Secrétariat d'État chargé de l'Égalité femmes hommes et de la lutte contre les discriminations a mis en place un dispositif de réclamation sur une adresse de messagerie dédiée pour recevoir les signalements des parents isolés refusés à l'entrée des magasins et intervenir.

Continuité du service public de la protection de l'enfance

Les services départementaux et les structures de la protection de l'enfance ont rencontré des difficultés pour assurer la continuité de leurs missions auprès des 340.000 enfants confiés à la protection de l'enfance. Le Défenseur des droits a alerté le Gouvernement sur la nécessité d'anticiper autant que possible, les répercussions du confinement sur les enfants et les adolescents, en assurant le suivi national, la coordination des services, en soutenant les parents et en mettant à leur disposition des outils comme des lignes téléphoniques dédiées, des plateforme ressources.

Victimes de violences rendues invisibles

Dans un communiqué du 20 mars 2020, le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants en ont appelé à la responsabilité collective et ont incité à signaler aux numéros d'urgence toute situation préoccupante concernant un enfant.

La protection des mineurs non accompagnés

Le Défenseur des droits a alerté les autorités locales et le Gouvernement sur la situation et la mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA) qui, dans un certain nombre de départements, font face à un service d'accueil qui a tout simplement fermé, conduisant à ce que ces mineurs soient traités comme des étrangers adultes. Il a souligné que la mise à l'abri des jeunes gens évalués majeurs par le département jusqu'à la fin de la période de confinement devait se poursuivre. Le Défenseur des droits a demandé la mise à disposition par les préfectures de structures ou bâtiments pouvant accueillir dans des conditions dignes et adéquates des jeunes gens en recueil provisoire d'urgence. Le procureur de la République de Paris a répondu le 10 avril qu'un plan de continuité était en cours à Paris.

Mineurs détenus

Plus de 80% des 800 mineurs détenus se sont trouvés en détention provisoire, sans possibilité de visite ni de scolarisation, donc dans une situation d'isolement total. À de nombreuses reprises, le Défenseur des droits a fait part de ses préoccupations face à ces situations, insistant pour que soient mises en oeuvre les alternatives à l'incarcération.

Difficultés liées au retour à l'école

Le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, ont alerté le ministre de l'Éducation nationale sur plusieurs situations concernant la mise à l'écart dans certains établissements ou dans des groupes distincts des enfants de parents exerçant une profession médicale ; ainsi que le ton excessivement anxiogène de certaines consignes adressées par les établissements scolaires aux parents et aux enfants dans le cadre du dé-confinement.
Ils ont aussi appelé l'attention du secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance sur l'urgente nécessité de donner des lignes directrices en vue de favoriser le retour à l'école des enfants pris en charge en protection de l'enfance, étant donné leur particulière vulnérabilité scolaire ; ce qui n'a été fait que la veille de la réouverture des écoles et a maintenu trop longtemps enfants, parents et services de protection de l'enfance dans l'incertitude.
Le Défenseur des droits a observé publiquement, avant même la réouverture des écoles, la limite de l'appel au volontariat des parents. Outre l'absence totale de mention dans le discours public de l'attention à porter à l'opinion des enfants eux-mêmes, il relève que l'ambiguïté du terme « volontariat » porte préjudice au droit à l'éducation des enfants. Il laisse entendre que chacun fait comme il le souhaite. La réalité c'est que l'obligation scolaire s'applique, dans des conditions qui sont aménagées par les autorités, pour garantir la sécurité sanitaire ; que les familles qui ne renvoient pas leurs enfants à l'école ne seront pas sanctionnées, en application d'une souplesse particulière ; mais que le principe est bien celui d'un retour dans les établissements scolaires, seul à même de garantir le droit à l'éducation sans discrimination. Il faut rappeler, en ce sens, que dès le 26 avril, la Société française de pédiatrie et les différentes sociétés de spécialités pédiatriques prenaient fermement position pour un retour des enfants dans leur établissement scolaire, y compris pour ceux ayant une maladie chronique.

Difficultés d'exercice des droits de visite

L'institution a été saisie des difficultés d'accès aux droits de visite des parents ordonnés par le juge aux affaires familiales en espace de rencontre, en l'absence de directives de la part du Gouvernement sur les modalités de réouverture de ces espaces. Sur près de 300 lieux de rencontre enfants-parents en

France, certains accueillent dans des lieux publics (une école, un centre social, etc.) et d'autres dans leurs propres locaux (locaux privés). Si le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire autorise certains établissements recevant du public, dont les centres sociaux, à recevoir à nouveau du public, il ne permettait pas d'établir avec certitude si les espaces de rencontre étaient autorisés à rouvrir ou non. Cette incertitude aurait d'ailleurs conduit à la diffusion de consignes différentes de la part des fédérations et des CAF sur l'ensemble du territoire. Le Défenseur des droits a attiré l'attention de la Garde des Sceaux sur ces difficultés et demandé à être tenu informé des délais dans lesquels le décret pertinent serait publié, et les conditions d'élaboration de consignes précises sur cette question.

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00

Toutes nos actualités :

www.defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 07-2020 | Défenseur des droits