

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

# Rapport de la Défenseure des enfants au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies

**Décembre** 2008

LA DÉFENSEURE  
DES ENFANTS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE





Rapport de la Défenseure des enfants  
au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies



## INTRODUCTION

La France peut se targuer que la grande majorité des 14 millions d'enfants et adolescents qui vivent sur son territoire aient des conditions de vie plutôt bonnes, une santé protégée, une éducation assurée et des droits fondamentaux globalement respectés. Toutefois la situation de précarité de **2 millions d'enfants pauvres** et les signes inquiétants de **souffrance psychique chez 15 % des adolescents de 11 à 18 ans** laissent apparaître des ombres au tableau dont les causes relèvent de la situation économique, de l'évolution de la société (recompositions familiales, impact des nouvelles technologies...) ou des grandes migrations mondiales. Au sein même du territoire français, des **inégalités territoriales** subsistent dans la mise en place des politiques de soutien aux enfants et de reconnaissance de leurs droits en particulier en Outre mer et notamment en Guyane ou à Mayotte.

Depuis la ratification par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), en 1990, on constate que **l'évolution générale de notre législation** tend le plus souvent à adapter les règles de droit françaises pour les mettre en conformité avec ses engagements internationaux. La Cour de Cassation, Cour suprême en matière de justice judiciaire, a rejoint, en 2005, la jurisprudence du Conseil d'Etat, Cour suprême en matière de justice administrative, en **reconnaissant la possibilité pour les tribunaux judiciaires de se référer, dans leurs décisions, directement aux dispositions de la CIDE**. Il s'agit là d'une avancée considérable, dont tous les effets ne sont pas encore mesurés.

**Certains domaines ont marqué de vraies progressions** : ainsi, une nouvelle loi réformant le domaine de la **protection de l'enfance** a été adoptée le 5 mars 2007, à la suite d'un long processus de concertation avec tous les acteurs de la protection de l'enfance. **Il reste toutefois à en accélérer la mise en application concrète**. Une autre loi, adoptée le même jour, devrait progressivement permettre aux personnes dépourvues de logement ou logées dans des locaux insalubres et à celles menacées d'expulsion sans relogement de **contraindre l'Etat à leur trouver un logement s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée**. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a constitué une **avancée importante** en reconnaissant à tout enfant porteur de handicap le droit d'être inscrit en milieu ordinaire, dans l'école la plus proche de son domicile ainsi qu'en prévoyant l'ouverture de maisons des personnes handicapées dans chaque département permettant l'accès à un guichet unique pour simplifier les démarches et en instituant la création d'une prestation compensatoire du handicap pour financer les aides techniques ou humaines. Le Président de la République à l'issue de son élection s'est engagé à renforcer ce dispositif concernant l'exigence d'intégration de l'enfant porteur de handicap en milieu ordinaire, lorsqu'elle ne va pas à l'encontre de sa santé, par l'institution d'un droit opposable à la scolarisation des enfants handicapés. **Il y a urgence à ce que ce nouveau droit opposable soit pleinement mis en œuvre**. Alors que le **déficit en capacité de garde d'enfants reste important** et se conjugue avec de grandes disparités territoriales, le Président de la République s'est également **engagé à mettre en place d'ici 2012 un droit opposable à la garde d'enfant de moins de 3 ans**.

Concernant le concept même de « droits de l'enfant », il est de plus en plus souvent repris dans le débat public plus spécialement autour du 20 novembre et des **opérations de promotion de la CIDE** ont lieu chaque année tant au niveau de l'éducation nationale qu'à celui de très nombreuses municipalités départements et régions. De nombreuses associations participent à ces manifestations ou en sont les organisatrices. On voit aussi à l'échelon local de véritables semaines des droits de l'enfant faisant participer ces derniers de façon active. La Défenseure des enfants a développé ces dernières années dans 12 départements des **équipes de jeunes ambassadeurs formés aux droits de l'enfant auxquels ils sensibilisent les enfants dans des collèges, des centres de loisirs ou centres sociaux et des établissements spécialisés accueillant des enfants porteurs de handicap**. Elle a également créé de nouveaux outils pédagogiques sur les droits de l'enfant téléchargeables gratuitement et recommandés par l'Education nationale. Des **sessions de formation sur les droits de l'enfant** en général, ou sur tel droit en particulier, sont progressivement proposées au sein des formations initiales et continues, à l'initiative d'universités ou d'institutions diverses, à destination des professionnels qui travaillent avec des enfants. **Il y a là un véritable investissement dont on pourra apprécier l'impact dans les années à venir.**

Du côté des jeunes, selon l'enquête menée en novembre 2007 pour l'Unicef<sup>1</sup>, 91 % des jeunes de 15 à 18 ans estiment satisfaisant leur accès à la santé, 84 % leur niveau de vie, 73 % leur accès à l'éducation et la formation. Toutefois, **45 % s'inquiètent de leurs perspectives d'avenir<sup>2</sup> et 44 % ne sont pas satisfaits de la façon dont la société des adultes les considère**. On retrouve sans doute une partie de ces inquiétudes dans des manifestations de souffrance psychique exprimée dans une grande diversité de comportements à risques dont **40 000 tentatives de suicide**, des scarifications en augmentation et un **doublé des poly-addictions** (alcool, tabac, cannabis) sur les dix dernières années. La saturation du dispositif de psychiatrie infanto juvénile en France ne permet pas toujours de prendre en charge les enfants et adolescents dès les premiers signes d'alerte malgré des initiatives innovantes comme les Maisons des adolescents et les équipes mobiles de pédopsychiatrie que l'Etat s'est engagé à développer dans tous les départements d'ici 2010.

Certaines catégories d'enfants connaissent des situations de grande fragilité et les mesures prises pour un meilleur respect de leurs droits sont insuffisantes, voire dans certains cas, vont à contresens de leur intérêt. C'est encore trop souvent le cas **des enfants porteurs de handicap insuffisamment scolarisés et dont la prise en charge relève pour les parents du parcours du combattant**. C'est le cas des **mineurs étrangers** dont les familles font l'objet de reconduite à la frontière ou des mineurs arrivant non accompagnés sur le territoire national et **qui voient leurs droits fondamentaux insuffisamment protégés**. C'est le cas des **enfants dont les parents sont victimes du mal-logement** et qui errent de chambres d'hôtel en centres d'hébergement d'urgence. C'est aussi le cas des **enfants des « gens du voyage » ou des enfants des familles Roms qui vivent dans des conditions très précaires avec une scolarisation incertaine**.

---

1 Deuxième édition du baromètre de l'Unicef « Regards croisés sur les Droits de l'enfant », TNS Sofres (13.11.2008)

2 A la différence des adultes qui sont 82 % à n'être pas satisfaits par les perspectives d'avenir pour les jeunes

**Concernant les enfants en conflit avec la loi**, les débats qui ont eu lieu en France ces dernières années sur la question de la délinquance des mineurs, et les modifications législatives qui les ont suivis ainsi que les projets de réforme annoncées, marquent un **éloignement des exigences de la CIDE en la matière** : spécificité de la justice des mineurs par rapport à celle des majeurs, priorité à l'éducatif, incarcération en dernier ressort...

Pour beaucoup d'enfants, d'adolescents et leurs parents, il reste difficile de traduire dans la vie quotidienne, au sein même des familles, l'effectivité de la Convention en matière d'éducation. **Les châtimens corporels et l'humiliation demeurent des pratiques encore trop souvent tolérées, et il serait temps d'inscrire dans la loi la prohibition de toute violence et châtimens corporels au sein de la famille, de l'école et des établissements accueillants des enfants.** Un soutien à la parentalité est d'autant plus **indispensable** pour accompagner les parents dans leur rôle essentiel que les familles sont en perpétuelle évolution et que plus de 4 millions d'enfants ne vivent pas avec leurs deux parents. **Les séparations parentales en augmentation marquent souvent une atteinte de la part d'un ou des deux parents au droit fondamental de l'enfant de pouvoir maintenir des relations personnelles avec ses deux parents.**

La vie familiale mais aussi tout le champ de la vie sociale montre bien que **le droit à l'expression et à la participation des enfants marque des avancées encore timides.** A l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, la Défenseure des enfants a lancé depuis mai 2008 **une grande consultation nationale ouverte à tous les jeunes de moins de 18 ans « Parole aux jeunes ».** Le tour de France se fait dans 9 départements et la région Ile-de-France ainsi qu'un forum internet permanent leur donnent progressivement l'occasion d'exprimer leurs priorités et de formuler des propositions sur 10 grands sujets de société qui sont autant de droits fondamentaux : l'éducation, la famille, la justice, la vie privée et internet, la santé, les discriminations, les violences, l'expression, la participation, le handicap et la précarité. Des délégations de jeunes de toute la France présenteront le 20 novembre 2009 lors d'un Grand Rendez-vous national à Paris le Livre d'or de la parole des jeunes réalisé pour le Président de la République et le Parlement. La Défenseure des enfants a l'ambition de démontrer au plus haut niveau de l'État et de la Représentation nationale que les jeunes, placés en position de confiance et de responsabilité, ont la capacité à apporter, à leur niveau, des solutions constructives pour une société plus partenariale et solidaire.

Plus que jamais alors que la France ainsi que de nombreux autres pays à travers le monde sont progressivement frappés par la nouvelle crise économique et que les difficultés risquent de s'accroître pour de très nombreuses familles, **il convient de ne pas sacrifier l'avenir au présent et de continuer à faire progresser l'intérêt supérieur de l'enfant et la prise en compte de ses droits fondamentaux** dans tous les choix qui doivent être opérés, ainsi que l'engagement en a été pris à travers la Convention internationale des droits de l'enfant.

**Dominique Versini,**  
Défenseure des enfants

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	p. 3
<b>Mesures d'applications générales</b>	
1.1 Applicabilité directe de la CIDE .....	p. 7
1.2 Collecte des données permettant de mesurer les effets des politiques concernant les enfants ...	p. 9
1.3 Bioéthique .....	p. 12
1.4 Allocation des ressources : amélioration de la situation des groupes défavorisés .....	p. 13
1.5 Meilleure connaissance des droits de l'enfant .....	p. 15
<b>Définition de l'enfant</b>	
2.1 Age minimum de la responsabilité pénale .....	p. 18
2.2 Age minimum du mariage et lutte contre les mariages forcés .....	p. 19
<b>Principes généraux</b>	
3.1 La non discrimination : les enfants appartenant à des groupes minoritaires ; les enfants en Guyane et à Mayotte ; les enfants nés hors mariage .....	p. 20
3.2 L'intérêt supérieur de l'enfant : l'enfant face aux séparations familiales .....	p. 25
3.3 Le respect des opinions de l'enfant .....	p. 26
<b>Droits et libertés civiles</b>	
4.1 L'enregistrement des naissances .....	p. 31
4.2 La protection de la vie privée : le fichage des mineurs .....	p. 33
4.3 La protection des enfants face aux risques liés aux usages d'internet et du téléphone mobile .....	p. 35
4.4 La torture et les autres peines ou traitements dégradants : les conditions d'interpellation, de détention et de traitement des mineurs .....	p. 37
<b>Milieu familial et protection de remplacement</b>	
5.1 La réunification familiale .....	p. 40
5.2 L'adoption .....	p. 43
5.3 La lutte contre la maltraitance et la protection de l'enfance .....	p. 49
5.4 L'accueil des mineurs victimes .....	p. 53
5.5 Les châtiments corporels .....	p. 54
<b>Santé et bien-être</b>	
6.1 Les enfants handicapés .....	p. 56
6.2 La santé et les services médicaux .....	p. 63
6.3 Le niveau de vie et la lutte contre la pauvreté .....	p. 69
<b>Education</b>	
7.1 Le droit à l'éducation et les difficultés scolaires .....	p. 72
7.2 Le droit d'accueil du jeune enfant .....	p. 74
<b>Mesures de protection spéciale</b>	
8.1 Les mineurs isolés .....	p. 77
8.2 Les mineurs étrangers dont la famille est en situation irrégulière .....	p. 80
8.3 L'exploitation économique .....	p. 81
8.4 L'exploitation sexuelle .....	p. 82
8.5 L'abus des drogues .....	p. 85
8.6 La justice des mineurs .....	p. 88

# I - Mesures d'applications générales

## 1.1 Applicabilité directe de la convention

Le Comité a demandé de fournir des informations sur l'applicabilité directe de la Convention.

1. La Défenseure des enfants se félicite du revirement opéré par la Cour de cassation en 2005<sup>3</sup>, dont la position stricte affaiblissait l'efficacité de la Convention. Le caractère symbolique d'une telle ouverture jurisprudentielle, ainsi que la promotion des deux articles majeurs de la Convention (articles 3-1 et 12-2), par la Haute juridiction judiciaire, doit être salué. Il s'agit d'une avancée importante pour le droit des mineurs, qui conforte leur droit d'être entendus dans toute procédure les concernant, ainsi que la primauté de leur intérêt supérieur dans toute décision les concernant.
2. Toutefois, les deux plus hautes juridictions que sont la Cour de cassation (ordre judiciaire) et le Conseil d'Etat (ordre administratif) opèrent une reconnaissance sélective de l'applicabilité directe de la Convention, selon qu'elles estiment que ses dispositions remplissent les conditions d'une telle applicabilité directe, c'est-à-dire qu'elles sont suffisamment précises, claires et inconditionnelles pour créer des droits en faveur des justiciables. Par voie de conséquence, cette reconnaissance reste relativement restrictive et elle fait l'objet d'interprétations parfois fluctuantes entre Conseil d'Etat et Cour de cassation. Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'Etat a déclaré comme dépourvue d'effet direct une majorité d'articles de la Convention, et n'est pas totalement fixée sur l'applicabilité directe d'autres articles (notamment les articles 2, 4, 16). De plus une divergence subsiste entre Cour de Cassation et Conseil d'Etat sur l'applicabilité directe de l'article 12-1. La poursuite de la mise en conformité de la législation nationale à la Convention est donc fondamentale pour améliorer la prise en compte des droits de l'enfant dans l'ordre juridique français.
3. Ceci est d'autant plus important que selon la Défenseure des enfants, si des lois comme celle du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ont renforcé la mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants, d'autres dispositifs législatifs paraissent avoir constitué des brèches sévères quant au respect de ces droits<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Arrêts de la 1<sup>re</sup> chambre civile en date des 14 juin 2005, 13 juillet 2005, 22 novembre 2005

<sup>4</sup> Voir avis de la Défenseure des enfants :

- Avis de la Défenseure sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (7 septembre 2007)
- Avis de la Défenseure des enfants relatif au projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs (26 juin 2007)

4. A cette fin, le dispositif d'adaptation est encore insuffisant en l'absence d'une délégation parlementaire aux droits des enfants. Le 13 février 2003, l'Assemblée nationale a adopté une **proposition de loi visant à créer une délégation aux droits des enfants dans chaque assemblée parlementaire**. Mais cette proposition n'a pas encore été adoptée par le Sénat. **Il conviendrait donc de l'encourager à parachever ce projet.**
5. La création **d'une commission de transcription, chargée de vérifier la conformité de l'ensemble des lois à la Convention** pourrait également être suggérée.
6. D'autre part, une mission parlementaire a récemment proposé<sup>5</sup> de **rendre obligatoire l'avis de la Défenseure des enfants sur les projets de loi concernant les enfants ou leurs droits, proposition qu'il serait souhaitable que le législateur fasse pleinement sienne.**
7. Enfin, si l'on peut se féliciter de l'obligation faite au Gouvernement par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance de présenter tous les 3 ans au Parlement le rapport prévu à l'article 44 (b) de la Convention<sup>6</sup>, il convient **de rappeler que l'obligation déjà créée par une loi du 27 janvier 1993, incombant au Gouvernement de présenter annuellement au Parlement un rapport sur l'état des droits de l'enfant en France, n'a pas été respectée.**

## RECOMMANDATIONS

- **R 1** - Créer une délégation parlementaire aux droits des enfants, et création d'une commission de transcription, chargée de vérifier la conformité de l'ensemble des lois à la Convention.
- **R 2** - Adopter une disposition législative rendant obligatoire l'avis de la Défenseure des enfants sur tous les projets de loi concernant les mineurs de moins de 18 ans ou leurs ayant droits.

---

<sup>5</sup> Rapport n° 2832 du 25 janvier 2006 au nom de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants de l'Assemblée nationale, président M. Patrick Bloche, rapporteur Mme Valérie Pécresse.

<sup>6</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 article 26 : « *Le Gouvernement présente tous les trois ans au Parlement le rapport prévu à l'article 44 (b) de la convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990* ».

## 1.2 Collecte des données

Le Comité a déploré la réticence manifestée par la France à recueillir des données essentielles pour mesurer l'effet des politiques concernant les enfants.

8. Les « Données sociales » de l'INSEE, publiées tous les 3 ans, ont longtemps constitué la principale référence permettant de connaître les conditions de vie des enfants dans tous les domaines (habitat, santé, éducation, accès à la culture et aux loisirs etc.). Mais, compte tenu de l'orientation dominante macro-économique de l'INSEE, des phénomènes comme la pauvreté ou les conditions de vie des ménages n'étaient le plus souvent appréhendés qu'à travers l'activité économique, les revenus d'activité et les revenus de transferts. Certes, cela permettait de mesurer des données essentielles pour les enfants comme le revenu par unité de consommation, la taille du logement par personne ou l'équipement en sanitaires ou en électroménager du foyer.
9. **Une approche, dans une perspective multidisciplinaire**, de thèmes intégrant les inégalités subies par les enfants, le divorce et la recomposition des couples, les modes de fonctionnements familiaux, les mécanismes de redistribution horizontale et verticale et leurs limites ou la notion de bien-être des enfants par rapport à la notion de pauvreté plus quantitative (moins de 60 % du revenu médian par unité de consommation) **fait encore trop souvent défaut**.
10. Conscient de cette lacune, l'INSEE a fait un effort certain ces dernières années pour présenter dans ses tableaux davantage de caractéristiques de dispersion et pour s'intéresser à des thèmes concernant plus spécifiquement les enfants comme le lien entre la chambre individuelle et la réussite scolaire analysé sous le double angle des conditions propices au travail et de l'investissement des parents dans les études de leurs enfants<sup>7</sup>.
11. Le Conseil national de l'information statistique (CNIS) a mis en avant en 2003<sup>8</sup> le besoin prioritaire d'une meilleure connaissance des conditions de vie et de santé des enfants et des adolescents. Il a ainsi donné son aval à un **programme d'enquêtes portant sur les années 2004-2008 sur les conditions de vie** (développement humain, mobilité sociale, budgets des familles, emploi du temps, transports, migrations, inclusion sociale, culture, violence, délinquance, discriminations etc.). **Ces enquêtes ont été réalisées dans les conditions et les délais prévus par le CNIS.**

---

<sup>7</sup> Etude de Mme Marie Gouyon : « Une chambre à soi : un atout dans la scolarité ? »

<sup>8</sup> CNIS, assemblée générale du 18 décembre 2003, résolution n° 8.

12. Le programme d'enquête auquel le CNIS a donné son aval pour 2004-2008 comportait également une **Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des ménages (EPCV) permettant de mieux appréhender les phénomènes de pauvreté subies par certains enfants**. Cette enquête est désormais couplée avec le panel européen sur les statistiques de revenus et de conditions de vie SILC<sup>9</sup>. De telles études permettent notamment de mettre en relation le mal-logement<sup>10</sup> avec l'échec scolaire, la santé des enfants, la monoparentalité ou la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, et permettent ainsi de déterminer sur quelles priorités les politiques publiques devraient s'articuler afin de générer le maximum d'effets positifs.
13. Des services statistiques spécialisés, produisent régulièrement de l'information sur la situation des enfants. Dans le secteur social, la DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques du ministère des Affaires sociales), qui occupe une place prépondérante et reconnue dans le champ de la production de statistiques à caractère sanitaire et social diffuse régulièrement des synthèses issues de l'exploitation de données de première ligne. En 2007, 11 éditions sur 31 de son bulletin *Études et Résultats* portaient sur des questions relatives à l'enfance et la jeunesse. La Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, produit chaque année les évaluations réalisées en classe de 2<sup>e</sup> année de cours élémentaire et en classe de 6<sup>e</sup>. La mission des études de l'observation et des statistiques du ministère de la Santé et de la Vie associative et les services d'études de la justice et de la culture produisent également des informations sur l'enfance et la jeunesse. A côté de ces services, la CNAF à travers son service des études et de la recherche produit à partir des données de gestion des différentes prestations des informations et analyses tout à fait intéressantes.
14. **La nouvelle Enquête Longitudinale Française depuis l'Enfance (ELFE) projet particulièrement ambitieux auxquels sont associés les principaux grands organismes compétents (l'INSEE, l'INED, l'INSERM, la CNAF)<sup>11</sup> permettra d'analyser le développement de l'enfant dans son milieu depuis la naissance avec le souci d'étudier les différents facteurs en interaction jusqu'à l'âge adulte**. Elle devrait permettre ainsi de mesurer l'impact des politiques menées en faveur ou en direction des enfants dans de nombreux domaines comme la démographie, la socialisation, l'alimentation ou la santé. **La Défenseure des enfants se félicite d'un tel projet et regrette que pour des raisons budgétaires son lancement prévu en 2009 soit reporté à 2010.**

---

<sup>9</sup> Statistics on Income and Livings Conditions

<sup>10</sup> L'INSEE a également prévu en 2009 une Enquête Méthodologique sur les Sans Abris (EMSA) en vue de vérifier dans quelle proportion ces personnes sont touchées par les distributions de nourriture.

<sup>11</sup> Voir en annexe la signification de ces sigles.

15. Enfin, concernant l'enfance en danger, la **création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED)** en 2004 doit permettre à terme de remédier aux lacunes enregistrées. L'article 12 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, dispose que l'ONED reçoit toute information sur un mineur en danger ou risquant de l'être, et il fédère les observatoires départementaux de la protection de l'enfance créés par l'article 16 de la même loi.
16. Mais **la France manque toujours cruellement d'études dans lesquelles les enfants se prononcent directement sur les sujets et les mesures qui les concernent.** Cela est regrettable car, si on les interroge, les enfants et les adolescents expriment souvent des aspirations très différentes que les adultes l'imaginaient. Afin de contribuer à pallier cette carence, la Défenseure des enfants a donc décidé d'organiser elle-même 10 forums thématiques intitulés « Parole aux jeunes » pour recueillir leur opinion sur différents sujets qui les concernent comme la famille, la santé, l'éducation, la justice, les violences, la discrimination ou internet et la vie privée dans la perspective de la célébration des 20 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant le 20 novembre 2009.
17. Il est à noter toutefois que la collecte des statistiques doit être impérativement rapprochée du pilotage des politiques menées pour aboutir à de véritables indicateurs de performance ou d'efficacité utilisables par les décideurs. Il convient donc avant tout de définir de quels types de données ces décideurs ont besoin. **Une confrontation des systèmes statistiques en vigueur dans les différents pays de l'Union européenne devrait permettre des progrès importants dans ce domaine et faciliter les comparaisons internationales.**

## RECOMMANDATIONS

- **R 3** - Regrouper sous l'égide du CNIS avec l'aide de l'INSEE dans un document unique publié tous les 3 ans l'ensemble des données essentielles pour mesurer l'effet des politiques concernant les enfants.
- **R 4** - Renforcer l'évaluation de l'efficacité des politiques menées en faveur des enfants handicapés, de la santé mentale des enfants et adolescents et des mineurs étrangers.
- **R 5** - Concevoir de nouvelles enquêtes statistiques nationales associant directement les enfants.

## 1.3 Bioéthique

Le Comité a encouragé l'adoption d'une législation dans le domaine de la bioéthique.

18. D'une façon générale, il y a en France une grande attention à ces questions et une grande sensibilité du corps social, avec un consensus pour condamner toutes les dérives possibles sur le clonage reproductif. La France a adopté, après de longs débats, une législation sur la bioéthique en 2004<sup>12</sup>. Cette législation doit être révisée en 2009.
19. La Défenseure des enfants est d'avis qu'une grande prudence soit adoptée dans toute réforme des règles issues des lois de bioéthique. L'avancée de la science, si elle est nécessaire, ne peut s'envisager sans réflexion ni maturation préalable et suffisante au sein de la société, ni mise en place des garanties indispensables pour que **l'enfant ne devienne pas une marchandise et assurer sa sécurité juridique**.
20. **Concernant la question de la gestation pour autrui**, un arrêt de la Cour de cassation du 17 décembre 2008 a rappelé que toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui était nulle en France, même si elle a été légalement pratiquée à l'étranger. Elle a annulé en conséquence l'arrêt de la Cour d'appel de Paris qui avait reconnu, dans l'intérêt de l'enfant, la transcription à l'état civil de la filiation au profit de parents français de 2 enfants nés d'une gestation pour autrui à l'étranger<sup>13</sup>.
21. Un groupe de travail du Sénat s'est penché sur la question de la levée ou du maintien de **l'interdiction de la maternité pour autrui**, et sur celle du sort à réserver aux enfants nés en violation de la loi française. Lors de son audition, **la Défenseure des enfants s'est prononcée en faveur du maintien de son interdiction**. D'un point de vue juridique, une légalisation lui semblerait en effet entrer en contradiction avec les principes d'ordre public d'indisponibilité du corps humain, et d'indisponibilité de l'état des personnes, qui sont les fondements des lois de bioéthique de 2004. De plus, une telle réforme n'est pas exigée par le droit international ou européen. Enfin, de nombreux questionnements demeurent, en lien avec l'impact psychologique pour la mère porteuse et pour l'enfant et les liens affectifs. La Défenseure a préconisé de tenter de mener une évaluation statistique des pratiques relevant du « tourisme procréatif », et elle a souligné l'importance de dégager un consensus du corps social pour une question aussi délicate. Pour les enfants se trouvant de fait dans ces situations (parents français ayant eu recours à une gestation pour autrui à l'étranger), elle a préconisé de réfléchir et de promouvoir les solutions juridiques envisageables. Le groupe de travail du Sénat a néanmoins rendu un avis favorable à la légalisation de la gestation pour autrui<sup>14</sup>. Cette question sera débattue lors de la révision des lois de bioéthique à venir à partir de 2009.

12 Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique

13 Cour d'Appel de Paris, 1<sup>re</sup> chambre, section C, arrêt n° 06/00507 du 25 octobre 2007

14 « Contribution à la réflexion sur la maternité pour autrui », Rapport d'information n° 421 de Mme Michèle ANDRE, MM. Alain MILON et Henri de RICHEMONT, Sénateurs, fait au nom de la Commission des affaires sociales et de la Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur la maternité pour autrui, 25 juin 2008.

## 1.4 Allocation de ressources

Le Comité s'est déclaré préoccupé par l'insuffisance des mesures prises pour améliorer la situation des groupes les plus vulnérables de la société et défendre leurs droits économiques et sociaux, s'agissant en particulier du logement des familles pauvres.

22. En France les aides à la scolarité, les minima sociaux et les aides financières au logement sont fortement concentrées sur les ménages les plus pauvres. Ces transferts réduisent le nombre de familles avec enfants vivant en situation de pauvreté et l'intensité de leur pauvreté<sup>15</sup>.
23. Si la France consacre un volume très conséquent de ressources pour améliorer les conditions de vie des familles avec enfants, deux groupes de familles avec enfants présentent néanmoins un taux de pauvreté nettement plus élevé : les familles monoparentales et les familles de 4 enfants et plus. Le nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des foyers monoparentaux (21,6 %<sup>16</sup> des familles) est de l'ordre de 2,5 millions, alors que le nombre des enfants vivant dans des familles de 4 enfants et plus est de l'ordre de 340 000.
24. Près d'un tiers des familles mono parentales dépend d'un minimum social. Si les deux autres tiers ont une activité professionnelle, seule la moitié des mères de famille monoparentale occupent un emploi à temps complet, alors qu'elles fournissent en général l'essentiel des revenus du ménage. Une grande partie en raison de leurs faibles qualifications et de la difficulté de concilier leur vie professionnelle avec leur vie familiale se retrouvent dans des emplois à temps partiel contraint et figurent parmi les travailleurs pauvres augmentant le nombre d'enfants vivant en situation de pauvreté. Par ailleurs les familles monoparentales vivent dans des conditions de logement plus difficiles et plus fragiles que les couples avec enfants. 20 % des familles monoparentales habitent dans un logement trop petit et 1 famille sur 10 vit avec d'autres personnes dans un logement considéré comme surpeuplé.<sup>17</sup>
25. La pauvreté des familles de quatre enfants est le plus souvent un problème de qualification et d'accès au marché du travail. Le taux de pauvreté des enfants des familles non originaires de l'UE y est sensiblement plus élevé que les autres. L'explication la plus fréquemment avancée est celle de l'importance de la discrimination sur le marché du travail qui touche ces familles
26. La situation du logement en France reste très préoccupante. Dans son dernier rapport<sup>18</sup>, la Fondation l'abbé Pierre estimait qu'il manquait 800 000 logements

15 Taux et intensité de pauvreté des familles avec enfants : Sources : ERF, Insee 2003, DREES, n° 555, février 2007.

16 Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006.

17 Les familles monoparentales, Insee première, juin 2008.

18 Rapport annuel 2008 L'état du mal logement.

en France dont 500 000 pour les ménages modestes et que 100 000 personnes étaient sans domicile fixe. L'effort moyen des Français pour se loger a atteint en 2007 un niveau record<sup>19</sup> et les demandes de logement social concernent environ 1,3 million de foyers, dont seul le tiers est satisfait chaque année ; 25 % des familles pauvres avec enfants vivent dans un logement surpeuplé ; selon le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, le nombre de logements insalubres en France se situe entre 400 000 et 600 000 et près de 10 % sont occupés par des familles, dont près de 4 % sont des familles nombreuses ; 14 000 enfants sont accueillis dans des établissements hébergeant des familles<sup>20</sup> ; le recours à des chambres d'hôtel<sup>21</sup> est de plus en plus fréquent comme mode d'hébergement des familles à la rue notamment les demandeurs d'asile ou déboutés du droit d'asile<sup>22</sup>, sans procédure au terme de leur prise en charge institutionnelle<sup>23</sup>.

27. Le Conseil de l'Europe a condamné la France le 2 juillet 2008<sup>24</sup> pour les lenteurs observées dans la concrétisation du droit au logement, sur la base de l'article 31§3 de la Charte Sociale européenne révisée...
28. Trois lois ont été votées depuis 2005 pour s'attaquer au mal logement : lois du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (PCS), du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) et du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable<sup>25</sup> (DALO). Le Gouvernement a également nommé en février 2008 un préfet délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, avec comme mission de prévenir les expulsions locatives, de résorber l'habitat indigne, de prévenir l'errance et d'offrir des solutions dignes d'hébergement. Enfin un nouveau projet de loi de « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » est en cours de discussion au parlement et devrait être adopté au cours du premier semestre 2009. Le Sénat a rejeté en première lecture par une très large majorité<sup>26</sup> son article prévoyant d'intégrer dans l'obligation<sup>27</sup> qu'ont les villes de disposer d'au minimum de 20 % de logements sociaux, les logements en accession sociale à la propriété. A noter que le budget 2009 du ministère du Logement va baisser de 7 % pour 2009.
29. La loi du 5 mars 2007 permet aux personnes dépourvues de logement, ou menacées d'expulsion sans relogement, ou hébergées de façon continue ou logées temporairement, ou logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux, ou

---

19 Dans le cas de figure d'un couple avec deux enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteignait quant à lui 54,3 % dans le parc privé et 28,6 % dans le parc social

20 FNARS Les enfants et leurs famille en centre d'hébergement, Paris septembre 2006

21 Souvent une seule chambre pour toute une famille

22 7 200 personnes en famille en 2004 en Ile-de-France selon le préfet de la Région

23 Le nombre de personnes en famille avec enfants vivant en hôtel meublé dans la région Ile de France serait actuellement estimé à 9000 et 1000 familles avec enfants faisaient l'objet en 2007 d'une prise en charge en hôtel par la ville de Paris au titre de l'ASE (aide sociale à l'enfance).

24 Résolutions CM/ResChs (2008) 7 et CM/ResCh (2008) 8 du Comité des ministres suite aux réclamations collectives présentées par la FEANTSA et ATD Quart Monde contre la France

25 Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national sur le logement

26 314 voix contre et 21 pour

27 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains couramment appelée loi SRU

logées dans des locaux sur occupés ou indécents, de contraindre l'État à leur trouver un logement s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée. Selon un bilan dressé par la Ministre du Logement le 18 novembre 2008 seuls 60 000 dossiers ont été déposés alors que l'estimation était de 600 000 ménages susceptibles de déposer un dossier. Raison invoquée : la procédure est complexe et les familles pas assez informées. Parmi les personnes ayant reçu un avis favorable 27 % ont obtenu rapidement un relogement. A partir du 1<sup>er</sup> décembre 2008, les recours devant la justice pour les personnes non relogées plus de 6 mois après avoir reçu un avis favorable des commissions de médiation sont possibles et l'État pourra être condamné à verser une astreinte.

### RECOMMANDATIONS

- **R 6** - Supprimer la condition de dépôt préalable d'une demande de logement social pour bénéficier de la loi « DALO ».
- **R 7** - Durcir les sanctions et renforcer les moyens de l'Etat à l'égard des villes de plus de 3 500 habitants situées dans des communes de plus de 50 000 habitants qui ne respectent pas l'obligation de prévoir au moins 20 % de logements sociaux sur leur territoire (article 55 de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain »).

## 1.5 Meilleure connaissance des droits de l'enfant

Le Comité a souhaité que la France fasse davantage connaître la Convention par les enfants eux-mêmes mais aussi par les professionnels en charge de l'enfance.

30. La connaissance de la CIDE et des engagements qu'elle représente reste encore réduite en France. Une enquête commandée par l'Unicef en 2007 a relevé que seuls 25 % des jeunes de 15 à 18 ans ont personnellement entendu parler de la CIDE et 34 % des adultes de 18 ans et plus.
31. Pourtant en France l'éducation aux droits de l'Homme et aux droits de l'enfant est intégrée aux programmes d'enseignement et aux actions éducatives menées dans les écoles et les établissements scolaires. Les compétences sociales et civiques inscrites dans le socle commun de connaissances et de compétences comprennent la connaissance de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).
32. Aucun budget spécifique n'ayant jamais été octroyé à la Défenseure des enfants pour assurer sa mission de promotion des droits de l'enfant, celle-ci a mis en place depuis 2006 deux actions novatrices :

a - Les jeunes ambassadeurs de la Défenseure des enfants (JADE). Les JADE âgés de 18 à 25 ans sont recrutés dans le cadre du service civil volontaire, en partenariat avec l'association Unis-cité. Ils interviennent directement auprès des enfants, notamment dans les classes de cinquième. Ils ont pour missions de faire connaître le rôle de la Défenseure et la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ainsi que de proposer des animations (jeux, débats, etc.) autour des droits de l'enfant. Ce programme a débuté en pratique au début de l'année 2007 et a mobilisé pendant six mois 20 JADE dans 8 départements qui ont sensibilisé aux droits de l'enfant plus de 9 000 enfants. Pour l'année scolaire 2007-2008, 32 JADE ont été sélectionnés et formés pour aller à la rencontre des enfants dans 12 départements : les départements d'Ile-de-France ainsi que dans la Vienne, le Rhône, l'Isère et le Bas-Rhin. Entre octobre 2007 et juin 2008 ils ont développé des interventions dans 167 collèges et 22 autres lieux spécialisés accueillant des enfants (services hospitaliers, centres de loisirs, établissements d'accueil d'enfants handicapés, foyers d'enfants placés par la justice ou la protection de l'enfance, centres d'accueil de demandeurs d'asile...). Ils ont ainsi sensibilisé 20 657 enfants. Il serait très souhaitable que ce programme puisse être progressivement étendu à tous les départements de France. A cette fin, il serait opportun que soient adoptées par le gouvernement les propositions émises par Monsieur Luc Ferry dans son rapport sur le service civique, remis mercredi 10 septembre 2008 au Président de la République qui préconise la mobilisation progressive de 60 000 jeunes volontaires de 18 à 25 ans pour une durée de six mois consécutifs, moyennant une bourse de 650 euros mensuel "sur des projets d'intérêt public" lesquels bénéficieraient d'un système de valorisation des acquis.

b - Des outils pédagogiques en ligne mis à disposition de tous par l'intermédiaire de son site<sup>28</sup> :

Pour les écoles élémentaires un album des droits de l'enfant illustré de vignettes du célèbre Astérix propose une approche ludique de la Convention internationale des droits de l'enfant. Un « mini kit » à l'usage des enseignants l'accompagne. Pour les collèges : un kit collégien des droits de l'enfant (adapté néanmoins aux élèves du C.M.2 à la troisième) outil complet et ludique à destination des classes de cinquième il permet de s'approprier facilement la CIDE à travers des exemples précis, des réalisations collectives, des débats, des quiz, un répertoire d'adresses utiles, des propositions de lectures, etc. Pour tous : le jeu interactif « Astérix et le tour des droits » permet de découvrir la Convention internationale des droits de l'enfant à travers un grand jeu de l'oie illustré par les personnages des bandes dessinées d'Astérix le Gaulois.

---

28 <http://www.defenseurdesenfants.fr/>

33. Enfin, si des formations sur les droits fondamentaux des enfants ont été progressivement proposées au sein des **formations initiales et continues des professionnels concernés par l'enfance** (masters en droits de l'Homme, formation continue pour des magistrats, des avocats des policiers, des enseignants ou des responsables associatifs etc.) ces droits ne constituent toujours pas un élément obligatoire de la formation initiale de ces professions.

## RECOMMANDATIONS

- **R 8** - Renforcer la capacité et les moyens de tous les organismes en charge de la promotion des droits des enfants.
- **R 9** - Rendre obligatoire la formation aux droits fondamentaux des enfants de tous les professionnels concernés par l'enfance.

## II - Définition de l'enfant

### 2.1. Age minimum de la responsabilité pénale

Le Comité a demandé d'établir un âge minimum de la responsabilité pénale.

34. La France continue de privilégier la notion de **discernement**, qui relève de l'appréciation du juge pénal, pour établir l'âge de la **responsabilité pénale**, c'est-à-dire l'âge à partir duquel un mineur est reconnu comme ayant la maturité suffisante pour avoir eu conscience de commettre une infraction et d'avoir causé un préjudice. La jurisprudence retient en général l'âge de 7/8 ans avec un souci d'adaptabilité à la situation des mineurs. Cette préoccupation transparaît également dans la diversité des réponses judiciaires. Par ailleurs, la loi interdit que des sanctions pénales soient prises à l'encontre de mineurs de moins de 13 ans par un tribunal pour enfants. Avant 13 ans, un mineur ne peut faire l'objet que de mesures éducatives. Néanmoins, la notion de discernement conduit à des paradoxes. Un mineur de moins de 13 ans peut être considéré d'une part comme pénalement responsable de ses actes, mais d'autre part comme insuffisamment discernant pour être entendu dans une procédure civile le concernant - devant le juge aux affaires familiales, dans le cadre de la procédure de séparation de ses parents par exemple. De même, un mineur de 7 ans peut être reconnu comme ayant la capacité de discernement suffisante pour être pénalement responsable de ses actes, mais la loi fixe à 13 ans l'âge à partir duquel il peut consentir personnellement à son adoption plénière<sup>29</sup>, à son changement de nom<sup>30</sup> ou de prénom<sup>31</sup>. **Il serait par conséquent nécessaire qu'une réflexion soit menée sur une mise en cohérence des seuils d'âge, entre le champ civil et le champ pénal, dans la perspective d'une mise en conformité avec la Convention et les observations générales du Comité (fév. 2007).**
35. La Défenseure des enfants a présenté le 26 juin 2008 ses observations à la Commission Varinard, mise en place par le Garde des Sceaux pour étudier une réforme des textes relatifs à la justice des mineurs. Elle soutient l'opportunité d'apporter des réponses à la délinquance précoce des mineurs en privilégiant les mesures éducatives et les solutions extrajudiciaires. **La Défenseure des enfants recommande que l'âge de la responsabilité pénale ne soit pas inférieur à 13 ans et que ce seuil soit en outre assorti d'un critère complémentaire de discernement.** La Commission a rendu son rapport le 3 décembre 2008 assorti de 70 propositions, dont celle de fixer à 12 ans le seuil de la responsabilité pénale, l'enfant étant réputé avoir le discernement à cet âge. La Défenseure des enfants a publié un avis<sup>32</sup> (cf. annexe) pour rappeler à cet égard la position du Comité des droits de l'enfant.

29 Article 345 alinéa 3 du code civil (loi n° 76-1179 du 22 décembre 1976)

30 Article 61-3 du code civil (loi n° 93-22 du 8 janvier 1993).

31 Article 60 du code civil (loi n° 93-22 du 8 janvier 1993).

32 Voir <http://www.defenseurdesenfants.fr/avis.php> Avis de la Défenseure sur le rapport de la commission VARINARD

## RECOMMANDATIONS

- **R 10** - Fixer l'âge minimum de la responsabilité pénale à 13 ans assorti d'un critère complémentaire de discernement.
- **R 11** - Mettre en cohérence des seuils d'âge, entre le champ civil et le champ pénal.
- **R 12** - Maintenir l'âge de la majorité pénale à 18 ans, âge de la majorité civile.

### 2.2. Age minimum du mariage et lutte contre les mariages forcés

Le Comité a demandé que l'âge au mariage des filles soit relevé de 15 à 18 ans.

36. Concernant le relèvement de l'âge du mariage et la lutte contre les mariages forcés, la Défenseure des enfants se félicite que le législateur ait suivi la proposition conjointe qu'elle a faite avec le Médiateur de la République le 29 mars 2005, et ait aligné ainsi l'âge du mariage des filles sur celui des garçons de 15 ans à 18 ans, dans la loi du 4 avril 2006. Mais elle déplore qu'il reste des cas où de jeunes mineures résidentes en France sont contraintes à des unions forcées à l'occasion d'un séjour de vacances au pays d'origine de leurs parents, soit parce qu'elles sont étrangères, soit parce qu'elles ont la double nationalité, soit enfin parce que la législation de ce pays autorise le mariage religieux avant la majorité. Les mariages forcés de jeunes majeures constituent également une réalité pratiquée dans des familles d'origine étrangère vivant en France et semblent même en augmentation dans ces milieux. **Les conditions d'une politique de prévention efficace contre ces violences physiques et psychologiques restent à préciser<sup>33</sup>.**

---

<sup>33</sup> G. NEYRAND, A. HAMMOUCHE et S. MEKBOUL, *Les mariages forcés. Conflits culturels et réponse sociales*, Eds La Découverte, 2008. Migrations études n° 139 juin 2007 [www.cohesionsociale.gouv.fr](http://www.cohesionsociale.gouv.fr).

## III - Principes généraux

### 3.1 La non-discrimination

Le Comité a craint que la discrimination ne persiste entravant ainsi l'intégration sociale.

37. La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) a été créée en 2004<sup>34</sup> et ses prérogatives ont été récemment étendues. L'emploi représente 50 % des réclamations enregistrées en 2007, la réglementation et le fonctionnement des services publics 20 %, les biens et services privés 13 %, le logement 6 % et l'éducation 5 % (dont seulement 2 % pour l'enseignement primaire et secondaire). Au-delà du traitement de situations souvent douloureuses, la HALDE concourt à renforcer la prise de conscience de la persistance des discriminations et encourage l'évolution des comportements. Ainsi la HALDE en 2008 a lancé une campagne de sensibilisation des jeunes à la lutte contre les discriminations, produit une étude sur « La place des stéréotypes et des discriminations dans les manuels scolaires » assortie de recommandations aux éditeurs et au ministère de l'Éducation nationale ; elle a produit un sondage sur la scolarisation des enfants handicapés. **La Défenseure des enfants salue la création de cette institution qui exerce une action complémentaire de la sienne en faveur des enfants victimes ou menacés de discriminations.**
38. Le 17 décembre 2008 le président de la République a nommé un « commissaire à la diversité et à l'égalité des chances » chargé de préparer avec le gouvernement un « plan d'action » sur le sujet d'ici le mois de mars 2009.

Le Comité s'est montré préoccupé par les discriminations envers les enfants qui résident dans les départements et collectivités d'outre-mer.

39. Malgré l'interdiction de toute discrimination prévue par la Constitution, son préambule et les engagements internationaux de la France, des discriminations subsistent encore entre citoyens français suivant qu'ils résident en métropole ou en Outre-mer. Ces discriminations concernent en particulier l'état civil, la justice des mineurs, la protection de l'enfance, l'accès aux soins ou le droit à l'éducation<sup>35</sup>. Cette situation résulte d'une conjonction de facteurs défavorables attestant d'une spécificité des collectivités ultramarines insuffisamment prise en compte par les

34 Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité.

35 Voir notamment l'annexe du rapport 2008 de la Défenseure des enfants « Regards de la Défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte.

lois, les règlements et les circulaires administratives. La natalité élevée entraîne une hausse rapide de la population qui n'est prise en compte qu'avec retard en termes d'affectation de fonctionnaires et de construction de bâtiments ou d'équipements publics<sup>36</sup>. L'insularité, l'isolement géographique ou le relief rendent difficile l'accès aux services publics<sup>37</sup>. La rareté des formations supérieures et le manque de perspectives d'emploi qualifié poussent les jeunes à émigrer en Métropole après le baccalauréat. Le manque de moyens rend difficile la reconstitution de certains états civils enregistrés tardivement ou mal enregistrés. Pour faire face à ces difficultés, la HALDE a déjà ouvert deux délégations régionales dans les deux plus importantes régions d'outre-mer, la Martinique et La Réunion. Néanmoins, la Défenseure des enfants a encore été saisie cette année de nombreuses difficultés pouvant de révéler constitutives de discriminations en particulier au détriment des enfants de Guyane (éducation, santé) et de Mayotte (état civil, éducation, santé, rétention administrative, enfants abandonnés quand les parents sont reconduits à la frontière etc). La transformation de Mayotte en département d'outre-mer par référendum local, prévue pour 2009, devrait permettre de résoudre certaines des difficultés que la Défenseure des enfants a décrites dans un rapport spécial en 2008<sup>38</sup>.

Le Comité s'était inquiété de la persistance de la discrimination concernant les enfants nés hors mariage.

40. La France a déjà simplifié son droit de la filiation en faisant disparaître du code civil la distinction entre filiations « légitime » et « naturelle », par une ordonnance du 4 juillet 2005<sup>39</sup> entrée en vigueur en juillet 2006. Cette réforme a répondu aux exigences de l'égalité des filiations, avec la triple volonté d'abolir une différence issue d'une hiérarchisation historique des filiations, de renforcer la sécurité juridique et enfin de rationaliser et de simplifier les procédures. Cette réforme traduit aussi l'évolution contemporaine de la famille en France, où 50,5 % des enfants naissent aujourd'hui hors mariage<sup>40</sup>. Enfin, le principe de coparentalité, selon lequel le père et la mère exercent à égalité l'autorité parentale, a été consacré par la loi du 4 mars 2002<sup>41</sup>, sauf si le double lien de filiation n'est pas établi.

---

36 Ainsi à Mayotte, de nombreuses décisions de la justice des mineurs ne peuvent être appliquées faute de moyens de la Protection Judiciaire de la Jeunesse car il n'y a personne pour les appliquer et l'effort de construction pourtant important en matière d'établissements scolaires n'arrivant pas à suivre l'augmentation du nombre d'enfants.

37 « Certains villages de La Réunion et de Guyane ne sont pas accessibles par la route et certaines communes du sud de la Guyane ont la taille d'une région de Métropole ».

38 Voir <http://www.defenseurdesenfants.fr/> « Regard de la Défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte ».

39 Ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation.

40 Source : INSEE, Bilan démographique 2007.

41 Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Le Comité s'est préoccupé de l'inégalité devant la loi des enfants de groupes minoritaires.

41. La notion de groupes minoritaires recouvre essentiellement deux populations présentes en France : d'une part les « gens du voyage », généralement de nationalité française, parmi lesquels certains exercent des professions itinérantes (forains, gens de cirques...) et d'autre part les « Roms », de nationalité étrangère, dont certains migrants et d'autres sédentarisés ou en voie de sédentarisation. Ces deux populations sont nombreuses et ont beaucoup d'enfants.
42. Les Gens du Voyage représentent entre 300 000 et 500 000 personnes. Ces familles ont souvent fait l'objet de discriminations<sup>42</sup> du fait de leur mode de vie traditionnel, avec des conséquences visibles sur leurs enfants dans trois domaines interdépendants :
- a - **La résidence** : les gens du voyage itinérants doivent avoir un carnet de circulation<sup>43</sup> visé par l'autorité administrative tous les 3 mois dès l'âge de 16 ans. Cette pratique peut constituer une discrimination en ce qu'elle vise expressément les voyageurs<sup>44</sup>. Le statut d'habitat permanent est soumis à un droit dérogatoire du fait que les caravanes ne sont pas considérées comme un logement à part entière. **Ainsi les Gens du voyage restent privés des prestations sociales liées au droit au logement**<sup>45</sup>. Et des administrations publiques et organismes privés hésitent, voire refusent, de proposer leurs services à quiconque ne peut fournir une adresse fixe et permanente de sa résidence. Depuis 2000, dans un délai de 6 ans<sup>46</sup>, les communes de plus de 5 000 habitants doivent réaliser des aires de stationnement pour des durées de séjours variables mais strictement limitées à 5 mois cumulés par an, aménagées pour les gens du voyage itinérants<sup>47</sup>. Une loi du 5 mars 2007<sup>48</sup> permet aux maires d'expulser les familles stationnant hors des aires aménagées, même si la capacité d'accueil reste insuffisante et au risque de traumatiser les enfants témoins de ces expulsions. En 2007, seules 15 % des communes s'étaient conformées à la loi et au 31 décembre 2007 pour des besoins estimés à 41 840 places, 13 583 seulement étaient en service. Face à cette situation le sénateur Pierre Hérisson, président de la Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGDV) a proposé au Premier ministre<sup>49</sup> en juin 2008 de considérer les emplacements pour les gens du voyage comme des logements sociaux, de développer, en lien avec les conseils généraux, l'accompagnement social sur les aires et d'accueil et d'inciter les conseils

42 Source : Commission consultative des Droits de l'Homme : Etude et propositions sur la situation des Roms et gens du voyage en France (7 février 2008).

43 Art 5 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.

44 Rapport de M. Gil-Roblès, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005.

45 Voir recommandations de la CNCDH (assemblée plénière 7 février 2008).

46 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui prolonge de deux ans le délai de 4 ans prévu par la loi Besson.

47 Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 dite loi Besson sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

48 Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

49 Rapport au Premier Ministre de Pierre HÉRISSEON Sénateur MAI 2008.

généraux à développer leur politique d'habitat social adapté pour les gens du voyage qui ne voyagent plus ou réduisent leurs déplacements. Alors qu'aucune suite ne paraît avoir été donnée encore à ces préconisations il est à relever que dans plus de la majorité des communes les aires ouvertes sont des aires de passage de courts séjours alors que les Gens du voyage présents sur ces territoires sont en attente d'une offre de longs séjours. **Les voyageurs sont donc amenés à stationner le plus souvent dans des conditions précaires, contribuant ainsi à accélérer le rythme des périodes d'itinérance au détriment de la scolarisation stable des enfants.**

b - La scolarité : des efforts ont été accomplis dans l'accueil fait aux enfants du voyage pour favoriser leur intégration scolaire, mais il arrive encore que leur refus d'inscription par des municipalités du fait de leur mode précaire de résidence doive faire l'objet d'une injonction par l'inspection de l'Education nationale. Ces efforts devraient pourtant être davantage soutenus, car ils attendent beaucoup d'une scolarisation plus poussée que la génération précédente. Si l'obligation de scolarité primaire est à peu près respectée, peu d'enfants du voyage poursuivent leur scolarité dans un établissement secondaire. Les familles privilégient généralement l'enseignement par correspondance, mais le niveau moyen reste bas.

La transmission de la culture propre (art 30 CIDE) : les familles du voyage sont très attachées à la transmission de leur propre savoir-faire à leurs enfants, activités permettant des échanges au sein de la communauté et supports de ressources à l'extérieur. Du fait d'une scolarité trop brève, peu d'enfants reçoivent une formation professionnelle qualifiante ; leur insertion pourrait être facilitée à l'avenir par le processus de « validation des acquis de l'expérience » (VAE), reconnaissant ces savoir-faire<sup>50</sup>.

Les gens du voyage s'appuient sur des associations<sup>51</sup> qui valorisent leur mode de vie, donnent plus de poids à leur expression et servent d'intermédiaire avec les pouvoirs publics. Ils utilisent davantage les instruments juridiques propres à faire reconnaître leurs droits et à lutter contre les discriminations qu'ils continuent de subir avec leurs enfants.

43. Les Roms<sup>52</sup> : depuis les années 1990, des familles Roms quittent par milliers l'Europe Centrale ou Orientale, poussées par la précarité économique et l'ouverture des frontières. Selon que leur pays d'origine appartient ou non à l'espace Schengen, ces familles ont la liberté de circulation ou elles doivent justifier de documents de séjour et de ressources. L'entrée d'Etats comme la Roumanie dans l'Union européenne ne protège donc pas les Roms originaires de ces pays de l'expulsion et les exclut des dispositifs de droit commun d'accès au logement, au travail, aux soins, à la scolarité. Dès lors, ils vivent généralement dans une totale précarité, la plupart du

---

50 Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale.

51 Fédérées par la Fédération Nationale des Associations solidaires d'actions avec les tsiganes et les gens du voyage, créée en 2004 qui fédère plus de 80 associations en France des gens du voyage.

52 Source Rapport 2007-2008 du Collectif national droits de l'Homme Romeurope dont le secrétariat est assuré par la FNASAT.

temps dans des squats et des bidonvilles<sup>53</sup> et sont de surcroît régulièrement expulsés<sup>54</sup> par les forces de l'ordre qui détruisent parfois leurs abris et leurs biens.

a - La scolarité des enfants quoique souhaitée par la grande majorité des familles Roms est entravée et souvent rendue chaotique, par les expulsions répétées, le manque de ressources, des conditions de vie peu compatibles avec la rédaction de devoirs scolaires, l'absence de ramassage scolaire, ou le refus par la commune de délivrer un titre de domiciliation. Un maire a ainsi été récemment sanctionné par la HALDE pour son refus de scolariser 14 enfants Roms<sup>55</sup>. En dehors des âges où la scolarité est obligatoire les refus de scolarisation sont beaucoup plus fréquents encore (en maternelle et après 16 ans). Pour les enfants ne maîtrisant pas le français ou/et n'ayant pas été scolarisés dans leur pays les dispositifs spécifiques mis en place par l'Education nationale sont encore très insuffisants.

b - Des actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et de leurs familles sont rarement mises en œuvre. Il en est de même des actions éducatives notamment auprès des jeunes couples. Pourtant l'aide sociale à l'enfance (ASE) n'est subordonnée ni à la régularité du séjour, ni même à une durée minimale de résidence en France. Or si certains conseils généraux consentent des aides matérielles (nuitées d'hôtel, bons d'achats, secours financiers), le volet accompagnement social et éducatif paraît le plus souvent totalement absent des prises en charges accordées.

c - Cependant quelques départements et communes<sup>56</sup> ont mis en place des dispositifs de résorption d'habitat précaire, d'insertion par le logement, et d'accompagnement pour des petits groupes de familles Roms. Ces expériences méritent un suivi attentif, notamment sur les conséquences de la protection ainsi apportée aux enfants par la protection de la cellule familiale. Les municipalités devraient donc être encouragées et soutenues pour réaliser de telles initiatives.

## RECOMMANDATIONS

- **R 13** - Optimiser les moyens humains et matériels de révision de l'état civil dans les départements et collectivités d'Outre mer et en particulier à Mayotte et en Guyane.
- **R 14** - Donner une suite à l'ensemble des recommandations adoptées par la Commission Nationale consultative des droits de l'Homme le 7 février 2008<sup>57</sup> à l'issue de son rapport « Etude et propositions sur la situation des Roms et gens du voyage en France » (voir annexe).

53 Voir recommandations de la CNCDH (assemblée plénière 7 février 2008).

54 Idem.

55 Délibération n° 2007-30 du 12 février 2007 de la HALDE.

56 Exemples : département du Val de Marne (94), Lieusaint (77), Tours (37), Aubervilliers (93), Montreuil sous Bois (93),

### 3.2 L'intérêt supérieur de l'enfant : l'enfant face aux séparations familiales

44. Un enfant sur quatre ne vit pas avec ses deux parents. De nombreuses séparations de parents mariés ou non sont conflictuelles et pèsent lourdement sur l'équilibre de l'enfant. En France, 48 % des divorces se passent mal et 15 % d'entre eux sont très conflictuels. C'est une réalité qui fait que tout enfant peut être amené à subir potentiellement des ruptures dans la continuité de sa vie quotidienne avec l'un de ses deux parents et à subir des atteintes dans son droit à maintenir des relations personnelles avec ce parent (résidence, rencontres, contacts...), tout en se trouvant parfois confronté à la présence de tiers partageant la vie de l'un ou l'autre de ses parents.
45. Parmi les réclamations reçues par la Défenseure des enfants presque 50 % concernent des enfants vivant des conflits parentaux et montrent combien les effets peuvent être dévastateurs pour les enfants. Certains cas vont jusqu'à montrer des enfants instrumentalisés par l'un ou l'autre des parents au point que certains professionnels évoquent « *un syndrome d'aliénation parentale*<sup>58</sup> » ; ces parents se livrent une guerre permanente au travers d'allégations parfois mensongères, d'une judiciarisation à outrance et les enfants se trouvent pris dans l'engrenage de conflits sans fin qui atteignent dans des cas extrêmes un paroxysme. Parfois le conflit est si violent que les juges finissent par faire sortir l'enfant du cercle familial pour le protéger et par le placer dans une famille d'accueil...
46. Dans l'intérêt supérieur des enfants qui expriment à ces occasions leur souffrance de façon différente suivant leur âge (plaintes corporelles, angoisses, insomnies, troubles alimentaires, sentiment de culpabilité, agressivité...) cette nouvelle façon de vivre, marquée par une plus grande fragilité des unions, nécessite d'aider les parents à passer le cap de la séparation de la façon la plus pacifiée possible. La situation des enfants au cœur des conflits parentaux nécessite en conséquence une réflexion et une adaptation permanente du droit de la famille et des pratiques des professionnels intervenant auprès des familles dans ces moments difficiles.

C'est pour cette raison que la Défenseure des enfants a choisi de consacrer son rapport annuel 2008<sup>59</sup> remis au Président de la République le 20 novembre ainsi qu'au Parlement sur le thème « L'enfant au cœur des séparations parentales conflictuelles ». A l'issue d'une vaste enquête nationale et de nombreuses rencontres avec des magistrats, des avocats, des pédiatres, des médecins des urgences, des pédopsychiatres, des services de l'aide sociale à l'enfance et de l'éducation nationale,

---

57 Voir : [www.cncdh.fr/IMG/pdf/Communique\\_de\\_presse\\_Roms.pdf](http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Communique_de_presse_Roms.pdf)

58 Concept non juridique sur lequel tous les cliniciens ne sont pas d'accord.

59 Enfants au cœur des séparations parentales conflictuelles. Rapport thématique 2008, La Défenseure des enfants.

des experts, des enquêteurs sociaux, des médiateurs, des professeurs de droit réputés en la matière, le rapport a permis de mesurer tout le chemin qui avait été accompli par le législateur et de repérer les points qui pourraient être encore améliorés au regard des textes internationaux et de la comparaison des systèmes juridiques étrangers. Il émet 30 propositions<sup>60</sup> sur 3 axes.

## RECOMMANDATIONS

- **R 15** - Systématiser l'information des parents sur la coparentalité et ses conséquences pratiques, et inscrire dans la loi un dispositif complet de médiation familiale pour inciter les parents à élaborer ensemble un accord concernant le projet de vie de leur enfant. Rendre obligatoire la médiation familiale judiciaire en cas de désaccord des parents lors de l'audience devant le juge aux affaires familiales.
- **R 16** - Inscrire dans la loi un véritable droit de l'enfant d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec chacun de ses deux parents, de même que le droit pour cet enfant de maintenir des relations avec les tiers qui ont partagé sa vie.
- **R 17** - Adapter l'organisation judiciaire à l'évolution des configurations familiales en créant dans les tribunaux des Pôles Enfance-Famille, en spécialisant le juge aux affaires familiales avec une formation spécifique, des moyens adaptés, l'appui de psychologues et en organisant une meilleure coordination entre les magistrats s'occupant des mineurs.

### 3.3 Le respect des opinions de l'enfant

Le Comité avait demandé à la France de revoir sa législation pour faciliter le droit de l'enfant à donner son opinion.

47. Le respect des opinions de l'enfant s'exerce en premier lieu **au sein de sa famille**. La loi du 4 mars 2002 l'a expressément consacré en prévoyant que « les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité ». toutefois aucune campagne d'information n'a été réalisée sur cette avancée législative majeure. **Aucune action nationale d'information ou d'appui spécifique n'a été développée en direction des parents pour les aider à donner tout son sens dans le cadre de l'éducation de leurs enfants.**

<sup>60</sup> Pour les recommandations relatives à l'audition de l'enfant par le juge voir sous chapitre « 3.3 Le respect des opinions de l'enfant »

48. Si l'autorité parentale est protectrice pour l'enfant, la loi reconnaît toutefois à ce dernier des droits propres qu'il peut exercer seul, éventuellement contre l'avis de ses parents, voire même à leur insu.

a - **Ainsi en ce qui concerne sa santé** : le mineur dans le cadre du traitement médical qui le concerne, a droit à recevoir l'information médicale, et à participer à la prise de décision le concernant d'une manière adaptée à son degré de maturité ; son consentement doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. Il peut aussi se dispenser de l'accord des titulaires de son autorité parentale et autoriser lui-même le recours à une intervention ou un traitement médical indispensable à la sauvegarde de sa santé<sup>61</sup>. Il peut obtenir seul une contraception<sup>62</sup>, ou faire pratiquer une interruption<sup>63</sup> volontaire de grossesse (accompagnée d'une personne majeure de son choix). De même, il peut s'opposer « à ce que le médecin qui a pratiqué ce traitement ou cette intervention communique au titulaire de l'autorité parentale les informations qui ont été constituées à ce sujet » en se faisant accompagner d'une personne majeure de son choix<sup>64</sup>. Le médecin doit toutefois dans un premier temps s'efforcer d'obtenir le consentement du mineur à cette consultation de ses parents.

b - **Au sein de l'école** : collégiens et lycéens disposent d'une liberté d'expression et de réunion, et les lycéens d'une liberté d'association depuis 1991, excluant les activités politiques ou religieuses<sup>65</sup>. Toutefois, les collégiens sont exclus de la possibilité d'association alors que la CIDE (art 15) ne fait pas de distinction entre enfants et adolescents. **Il serait donc souhaitable d'élargir aux collégiens la liberté d'association octroyée aux lycéens depuis 1991**, conformément au droit d'association reconnu aux mineurs par la CIDE.

c - **En dehors de la famille et de l'école**, l'enfant peut trouver de nombreuses possibilités d'exprimer ses opinions au sein d'organisations créées à cet effet. Si les enfants n'ont pas le droit d'association, ils peuvent cependant se regrouper autour d'un projet en « *juniors associations* ». Plusieurs études sociologiques<sup>66</sup> ont démontré que les jeunes avaient une assez forte participation à la vie associative (47 % des 14-19 ans) ; il s'agit pour eux d'une réalité à travers laquelle ils font l'apprentissage de la démocratie et des règles sociales ; le droit d'association doit donc non seulement être soutenu, mais facilité. Sur le plan juridique, la participation des mineurs à *une association et la faculté d'être élu au Conseil d'Administration* est une tolérance, mais non un droit, car selon l'article 1124 du Code Civil le mineur ne peut

---

61 Arrêt du Conseil d'État Conseil d'État du 17 novembre 2006.

62 Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption de grossesse et à la contraception.

63 Décret n° 2002-39 du 9 janvier 2002 relatif à la délivrance aux mineures de médicaments ayant pour but la contraception d'urgence.

64 Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

65 Décret n° 91-173 du 18 février 1991 relatif aux droits et aux obligations des élèves et circulaire n° 91-052 du 6 mars 1991

66 Notamment Valérie BECQUET et Chantal DE LINARES « Quand les jeunes s'engagent », l'Harmattan, Collection Débats Jeunesse, 2005.

contracter ; de plus il ne lui est pas reconnu le droit d'accéder aux postes de président et de trésorier : il serait donc nécessaire de **modifier cette disposition, en permettant aux mineurs d'accéder, sous certaines conditions d'âge et de discernement, aux fonctions de président et de trésorier, tout en prévoyant un dispositif d'accompagnement de ces responsabilités**, ce qui permettrait la mise en conformité de la loi française avec la CIDE. Par ailleurs des *Conseils d'enfants et de jeunes* associent les enfants à la prise de décisions au sein des communes et des collectivités locales<sup>67</sup>. Aujourd'hui ils sont environs 1 600. L'ANACEJ fédère ces conseils et anime un réseau de 450 villes, départements et régions, ainsi que 9 mouvements de jeunesse et d'éducation populaire. Au niveau national le Parlement des enfants se réunit chaque année, depuis 1994 avec 577 enfants élus par leurs camarades des classes de CM2 (dernière année du primaire). Ils sont à invités à rédiger, sous la conduite de leurs instituteurs qui les accompagnent, une proposition de loi, au terme d'une discussion démocratique<sup>68</sup>. Enfin il existe un *Conseil National de la Jeunesse* de 180 membres issus des conseils départementaux de la jeunesse et des structures syndicales, associatives et politiques et présidé par le ministre de la Jeunesse. Il élabore des propositions qui sont communiquées au Parlement<sup>69</sup>.

49. Dans le cadre de la préparation des 20 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant (1989 – 2009) la Défenseure des enfants organise depuis avril 2008 *une grande consultation nationale* ouverte à tous les jeunes de moins de 18 ans « *Parole aux jeunes* ». Celle-ci intitulée « Parole aux jeunes » se déroule en 3 étapes : un Forum internet qui ouvre progressivement un débat public avec les moins de 18 ans sur 8 grands sujets de société : l'éducation, la famille, la justice, la vie privée et internet, la santé, les discriminations, les violences, l'expression et la participation. Un tour de France avec des forums thématiques départementaux et régionaux avec des travaux en ateliers réunissant à chaque fois environ 180 collégiens et lycéens. Un Grand Rendez vous national le 20 novembre 2009 qui réunira les porte paroles des jeunes ayant participé aux forums thématiques autour de grands témoins... Ce sera l'occasion de finaliser et d'adopter un Livre d'Or de la parole des jeunes qui sera présenté au Président de la République et au Parlement.
50. **L'enfant ou l'adolescent accueilli ou suivi par un établissement ou service social ou médico-social** a vu ses droits d'exprimer ses opinions sur les décisions qui le concernent affirmés par une loi du 2 janvier 2002. Son consentement éclairé à la prise en charge ou l'accompagnement individualisé favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, doit systématiquement être recherché lorsqu'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision.

---

67 Depuis 1991 ces Conseils sont regroupés au sein d'une fédération nationale, l'ANACEJ.

68 Le 14<sup>e</sup> Parlement des enfants a adopté en 2008 une proposition de loi visant à garantir pour les personnes atteintes de maladies rares l'accès aux soins, le financement de la recherche médicale et la prise en charge des équipements et des soins spécifiques.

69 Décret n° 2002-708 du 30 avril 2002 organisant le Conseil National de la Jeunesse.

A défaut, le consentement de son représentant légal doit être recherché. **Il doit participer directement ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui le concerne.** En application d'un décret du 27 mars 2004 tout établissement assurant l'accueil ou l'hébergement de mineurs de plus de 11 ans, doit disposer d'un conseil de la vie sociale (CVS) qui doit comprendre outre un représentant du personnel et un représentant de l'établissement, au moins deux enfants accueillis ou pris en charge et donner son avis sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou du service (règlement intérieur, vie quotidienne, activités, animation de la vie institutionnelle, projets de travaux et entretien des locaux... Il se réunit au moins trois fois par an. La loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance a enfin instauré l'obligation pour les services de l'aide sociale à l'enfance d'examiner avec le mineur toute décision le concernant et de recueillir son avis<sup>70</sup>. **Alors que conformément à la loi du 2 janvier 2002<sup>71</sup> les établissements et services sociaux ou médico-sociaux doivent procéder, au moins tous les cinq ans, à une évaluation interne, et faire procéder, au moins tous les sept ans à une évaluation par un organisme habilité, il serait souhaitable qu'une étude soit menée sur la base de ces évaluations pour tirer les enseignements de la mise en application de ces nouveaux droits.**

51. Tout mineur, même détenu, peut écrire et saisir directement la Défenseure des enfants.
52. **Le juge aux affaires familiales lorsqu'il se prononce sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale dans un contexte de divorce ou de séparation des parents doit depuis la loi du 5 mars 2007 non seulement prendre en considération les sentiments exprimés par l'enfant mineur mais s'assurer que le mineur a été informé de son droit à être entendu et à être assisté par un avocat. En effet désormais l'audition de l'enfant est de droit lorsqu'il en fait la demande.** Le juge ne peut donc écarter la demande d'audition de l'enfant. Toutefois, on peut considérer que ce droit est relativisé par différents aspects : l'enfant doit en faire expressément lui-même la demande ; le juge doit lui reconnaître la capacité de discernement ; le juge n'est pas obligé d'entendre l'enfant lui-même. **La Défenseure des enfants a été amenée à approfondir cette situation dans le cadre de son rapport remis au Président de la République le 20 novembre 2008 « Enfants au cœur de séparations familiales conflictuelles »<sup>72</sup>. Elle a été ainsi amenée à développer les constats suivants :** la nécessité que le mineur en fasse la demande peut le placer dans un conflit de loyauté à l'égard de ses parents préjudiciable à son équilibre ; l'âge du discernement est très différent d'un juge à un autre et nécessite une harmonisation des pratiques ; l'audition et la prise en compte de la parole de l'enfant implique que des formations très spécialisées aient été suivies par les juges ou que l'audition soit faite par un psychologue formé à cet effet.

---

70 Article L.223.2 du Code de l'Action Sociale et des Familles

71 Article L312-8 du Code de l'Action Sociale et des Familles

72 Voir <http://www.defenseurdesenfants.fr/>

## RECOMMANDATIONS

- **R 18** - Elargir aux collégiens la liberté d'association octroyée aux les lycéens depuis 1991 conformément au droit d'association reconnu aux mineurs par la CIDE.
- **R 19** - Permettre aux mineurs d'accéder, sous certaines conditions d'âge et de discernement, aux fonctions de président ou de trésorier d'une association, tout en prévoyant un dispositif d'accompagnement de ces responsabilités.
- **R 20** - Faire procéder à une évaluation indépendante de la mise en œuvre du droit à la participation du mineur et à l'expression de ses opinions sur les décisions qui le concerne dans les prises en charge par les établissements et services sociaux et médico-sociaux d'une association.
- **R 21** - Prévoir dans la loi que le juge devra recevoir tout enfant, capable de discernement, pour l'informer de son droit à être entendu par lui-même ou par un psychologue et lui préciser qu'il peut refuser d'être entendu. La convocation de l'enfant en vue de sa rencontre avec le juge et son éventuelle audition ainsi que les informations fournies à cette occasion (brochures...) devront être adressées à l'enfant dans un langage accessible et adapté à son degré de maturité. Suite à l'audition de l'enfant le juge aux affaires familiales fera simplement mention dans sa décision que l'enfant a été entendu.
- **R 22** - Réunir rapidement une conférence de consensus associant les magistrats, pédopsychiatres, pédiatres, psychologues, pédagogues, associations de parents pour déterminer les critères du discernement, les formations à mettre en œuvre et faire des recommandations nationales en matière de pratiques professionnelles.

## IV - Droits et libertés civiles

### 4.1. L'enregistrement des naissances

#### 4.1.1. Le droit de l'enfant à connaître ses parents dans la mesure du possible

Le Comité a exprimé la préoccupation selon laquelle le droit pour la mère de dissimuler son identité n'est pas conforme aux dispositions de la Convention.

53. La loi du 22 janvier 2002<sup>73</sup> relative à l'accès aux origines personnelles constitue un progrès, en favorisant l'accès à la connaissance des parents, sans toutefois supprimer l'accouchement anonyme. Il résulte de ces dispositions qu'actuellement, il n'est pas réellement reconnu à l'enfant un « droit » à la connaissance de ses origines, mais davantage une « possibilité », conditionnée par l'acceptation par la mère biologique de laisser son identité et la transmission de l'information à l'enfant s'il en fait la demande.
54. Des efforts seraient donc encore à faire afin de tendre davantage vers l'objectif indiqué par la Convention, qui ne fixe pas un droit absolu de l'enfant à avoir accès à ses origines, mais un droit « dans la mesure du possible ».
55. **Davantage de possibilités devraient pouvoir être données à l'enfant d'accéder à ses origines personnelles**, en premier lieu en terme d'amélioration du fonctionnement du Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP). Ses rapports d'activité<sup>74</sup> permettent en effet d'identifier certaines difficultés matérielles et procédurales pour gérer le flux de demandes, notamment en terme de délais d'instruction des dossiers – 2 ans d'attente pour les nouvelles demandes – créant ainsi des incompréhensions chez les usagers de ce service public, pour lesquels la loi de 2002 avait créé beaucoup d'espoirs.
56. Par ailleurs, une réflexion sereine et approfondie devrait pouvoir être menée concernant la suppression de la possibilité d'accoucher sous X. La loi actuelle est certes évaluée par de nombreux professionnels, notamment par le Comité Consultatif National d'Éthique<sup>75</sup>, comme ménageant un équilibre délicat entre les intérêts de la mère et ceux de l'enfant, ainsi que l'avait jugé la Cour européenne des droits de l'homme en 2003<sup>76</sup>. **Une réforme pourrait néanmoins être envisagée, dans le**

73 Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès à leurs origines personnelles par les personnes adoptées et pupilles de l'État

74 CNAOP, rapports d'activité du Secrétariat général 2005-2006, et rapport d'activité du Conseil 2004-2005.

75 Comité national consultatif d'éthique (CCNE), avis sur l'accès aux origines, anonymat et secret de la filiation, 24 novembre 2006

76 Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Odièvre c. France*, 13 février 2003

sens d'un accouchement « dans la discrétion », supprimant l'anonymat, afin de permettre à l'enfant d'avoir connaissance de ses origines, mais sans remettre en cause l'impossibilité d'établir la filiation maternelle<sup>77</sup>.

57. En France, les **naissances issues d'une procréation médicalement assistée avec tiers donneur** concernent 1 000 à 1 500 naissances par an. Concernant le principe de l'anonymat dans les procréations médicalement assistées avec tiers donneur (interdiction totale de révéler l'identité du donneur), s'il tend à préserver les relations entre le couple receveur et l'enfant à naître, peut sembler contestable au titre du droit de l'enfant à connaître ses origines dans la mesure du possible (article 7 de la Convention). De nombreux pays européens ne connaissent pas cet anonymat. Il apparaît en conséquence à la Défenseure des enfants que **certains aménagements pourraient être envisagés pour concilier l'équilibre entre accès de l'enfant à ses origines personnelles et maintien de l'interdiction d'une action en établissement de filiation ou à fin d'aliments**<sup>78</sup> à l'encontre du donneur.

#### 4.1.2. L'enregistrement des naissances en Guyane

Le Comité a demandé que la France enregistre mieux les naissances en Guyane.

58. Ainsi que l'indique le rapport du gouvernement, le problème reste d'actualité, empêchant l'accès de certains enfants à leurs droits. Il est particulièrement important pour les jeunes scolarisés depuis de nombreuses années en Guyane et qui, sans situation légale, se trouvent bloqués dans l'avancement de leur scolarité. Le rattrapage effectué depuis 1998 par les services du parquet dans le cadre de l'opération de « recensement des français sans état civil » et des jugements déclaratifs de naissance reste difficile.

---

77 Proposé par Madame Valérie Pécresse, dans sa proposition de loi instaurant un accouchement dans la discrétion, n° 3224 du 28 juin 2006 (non votée).

78 Par exemple sur le modèle de ce qui avait été proposé par :

- Le Comité Consultatif National d'Éthique dans son avis « Accès aux origines, anonymat et secret de la filiation », rendu le 24 novembre 2005, d'un accès de l'enfant devenu majeur à des informations non identifiantes, en confiant le rôle de médiation au CNAOP (Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles) ;

- La proposition de loi (non votée) n° 3225, déposée le 28 juin 2006 par Mme Valérie Pécresse, relative à la possibilité de lever l'anonymat des donneurs de gamètes, instaurant un système « double guichet » ou double régime de don de gamètes, permettant, d'une part au donneur de gamètes de choisir entre conserver l'anonymat et donner son identité, d'autre part au parent de choisir entre un donneur anonyme et un donneur identifié.

## RECOMMANDATIONS

- **R 23** - Améliorer le fonctionnement du Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP) afin de réduire les délais d'instruction des dossiers.
- **R 24** - Envisager une transformation de l'accouchement sous X en accouchement dans la discrétion, supprimant l'anonymat, et permettant à l'enfant d'avoir connaissance de ses origines, et d'éventuellement pouvoir être reconnu ultérieurement par le père, sans remettre en cause l'impossibilité d'établir la filiation maternelle.
- **R 25** - Concilier dans le cadre des procréations médicalement assistées, l'équilibre entre accès de l'enfant à ses origines personnelles et maintien de l'interdiction d'une action en établissement de filiation ou à fin d'aliments à l'encontre du donneur.

### 4.2. La protection de la vie privée : le fichage des mineurs

59. En France les mineurs peuvent être inscrits dans différents fichiers pour des raisons diverses : le casier judiciaire national, le STIC<sup>79</sup>, le FNAEG<sup>80</sup>, JUDEX<sup>81</sup>, FIJAISV<sup>82</sup>, ELOI<sup>83</sup> et plus récemment EDVIGE<sup>84</sup> transformé en EDVIRSP<sup>85</sup>.
60. **Les mineurs peuvent se retrouver ainsi inscrits dans un ou plusieurs fichiers, sans qu'eux-mêmes ou leurs parents en aient connaissance, et donc sans pouvoir exercer leurs droits à cet égard.** En outre les informations conservées peuvent avoir un caractère essentiellement subjectif ou portant sur des actes non répréhensibles. C'est la raison pour laquelle à l'occasion des discussions relatives au fichier EDVIGE et sa transformation en fichier EDVIRSP la Défenseure des enfants a émis plusieurs mises en garde et recommandations<sup>86</sup>.

79 STIC = Système de traitement des infractions constatées.

80 FNAEG = Fichier national automatisé des empreintes génétiques.

81 JUDEX = Système judiciaire de documentation et d'exploitation de la gendarmerie.

82 FIJAISV = Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

83 ELOI = traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

84 EDVIGE = Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale.

85 EDVIRSP = Exploitation documentaire et valorisation de l'information relative à la sécurité publique.

86 « Alarme de la Défenseure des enfants sur la prolifération des fichiers enregistrant des mineurs » (communiqué de presse du 19 septembre 2008). Avis de la Défenseure sur le fichier EDVIGE (15.09.08) Avis de la Défenseure sur le fichier EDVIRSP (02.10.08).

61. **En ce qui concerne le contenu des fichiers** : La Défenseure des enfants a demandé en conséquence que les données relevant d'une **appréciation subjective des actes d'un mineur** telles que « **le risque d'atteinte à la sécurité publique** » **ne puissent être inscrites dans les fichiers** compte tenu des conséquences possibles sur son avenir. De même la Défenseure des enfants appelle l'attention sur le fait que le STIC comporte non seulement un très grand nombre de noms de mineurs auteurs d'infractions, mais aussi de mineurs mis en cause ou victimes d'infractions. Il faut préciser à ce propos que lorsqu'une personne mise en cause n'est pas condamnée ses données ne sont pas forcément retirées du fichier (même si un délai de 5 ans est prévu pour les mineurs). **La Défenseure des enfants s'élève contre l'inscription d'informations sur la vie privée du mineur, sa famille ou son entourage, son origine géographique ou ethnique dans des fichiers de mineurs à des fins non judiciaires et pour des actes reposant sur une seule éventualité.**
62. **En ce qui concerne l'utilisation des informations collectées et leur durée de conservation** : l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions des autorités administratives et tout enfant convaincu d'infraction à la loi pénale doit avoir le droit à un traitement qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société. A fortiori, pour tout enfant n'ayant commis aucune infraction pénale, une particulière vigilance s'impose aux pouvoirs publics lors de la mise en place de fichiers afin d'éviter tout risque de nuire à sa bonne insertion sociale et professionnelle (articles 3-1 et 40 de la CIDE). En conséquence la Défenseure des enfants a rappelé à plusieurs reprises que **la finalité d'un fichier doit être clairement justifiée et délimitée de même que la qualité des personnes décidant de l'inscription et celles ayant accès à ces informations.** Enfin, la **durée de vie de l'inscription et les modalités d'effacement doivent être clairement prévues.**
63. **En ce qui concerne le droit d'information, d'accès et d'opposition aux données.** La Défenseure des enfants demande que soit **rendu effectif, pour tous les parents et les mineurs, le droit à l'information sur les données conservées et leur plein accès à une possible opposition ou rectification.** Elle demande que leur soit largement diffusées, ainsi qu'aux professionnels de l'enfance, les précisions nécessaires sur les fichiers dans lesquels des mineurs peuvent être inscrits, leurs objectifs, leur gestionnaire, la durée d'inscription, les modalités de consultation, de modification et d'effacement dont ils peuvent user.

## RECOMMANDATIONS

- **R 26** - Confier à la CNIL l'organisation d'une réflexion nationale sur l'inscription des mineurs dans les différents fichiers, leurs objectifs et leurs conséquences ainsi que le droit d'information, d'accès et d'opposition aux données conservées sur les mineurs.
- **R 27** - Mettre à disposition des mineurs des plaquettes d'information sur les fichiers dans lesquels les mineurs peuvent être inscrits, leurs objectifs, la durée d'inscription, les modalités de consultation, de modification et d'effacement dans les juridictions, les points d'accès au droit, les Maisons de justice et du droit, les associations habilitées.

### 4.3. La protection des enfants face aux risques de l'internet

Le Comité a demandé que la France mette en place des mesures de protection des enfants par rapport aux effets de la violence et de la pornographie sur les différents médias.

64. La convergence numérique a transformé la diffusion, l'accès et l'utilisation des contenus ainsi que les conditions de protection des mineurs.
65. Les lois des 21 juin et 9 juillet 2004<sup>87</sup> « pour la confiance dans l'économie numérique » clarifient le droit applicable sur internet. Elles posent le principe de l'irresponsabilité des fournisseurs. Les hébergeurs n'ont pas d'obligation générale de surveillance des contenus hébergés. Les éditeurs de contenus, dont les bloggeurs, sont responsables des contenus mais la majorité des éditeurs sont situés à l'étranger échappant ainsi aux lois françaises.
66. Les pouvoirs publics ont mené des actions de protection et d'éducation des mineurs et des adultes aux risques liés aux usages d'internet et du téléphone mobile. Depuis 2006 :  
- Les fournisseurs d'accès (FAI) doivent fournir gratuitement un logiciel de contrôle parental qui bloque l'accès aux sites internet inadaptés. Ces logiciels sont peu fonctionnels, 35 % des parents les utilisent. En juin 2008 à la demande de la secrétaire d'Etat à la Famille, le Forum des droits sur internet a proposé des modalités de blocage des sites pédopornographiques par les FAI eux-mêmes.

<sup>87</sup> Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ; loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

- L'Association française des opérateurs mobiles (AFOM) a signé une « charte d'engagement des opérateurs sur le contenu multimédia mobile » qui instaure un contrôle, activé à la demande des parents, interdisant aux mineurs l'accès aux services autres que le téléphone.
  - La délégation aux usages d'Internet (DUI) et les FAI relaient le plan d'action européen pour un internet plus sûr « Insafe ». <sup>88</sup>
67. La loi du 5 mars 2007<sup>89</sup> sur la prévention de la délinquance modifie l'article 227-24 du code pénal et renforce les obligations de signalement et d'interdiction aux mineurs des documents pornographiques.
68. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), instance de contrôle *a posteriori*, a usé de sanctions financières à l'égard de radios « jeunes » associant les auditeurs à des propos sexualisés à outrance et dégradants. Il a insisté sur le respect de la signalétique jeunesse et organisé une réflexion collective sur les effets éventuels pour les mineurs de leur participation à des émissions télévisées touchant à l'intimité. La Défenseure des enfants a rappelé à plusieurs reprises l'obligation de **maintenir l'anonymat de mineurs victimes, auteurs ou mis en cause suivant l'article 39 bis de la loi sur la presse de juillet 1881 et les dispositions conventionnelles des chaînes télévisées**. Elle a apporté son soutien<sup>90</sup> à un amendement parlementaire dans le cadre du projet de loi sur l'audiovisuel qui propose d'étendre les compétences du (CSA), en matière de protection de l'enfance « *à l'ensemble des contenus audiovisuels mis à disposition du public sur internet* ».
69. **Des obstacles subsistent** : le manque de **coopération entre les Etats** constitue un obstacle important dans la lutte contre les sites à contenu inadapté. L'Union européenne se tient aux « bonnes pratiques et recommandations » et n'a pas produit de cadres ou d'instruments juridiques communs. Les créateurs de sites inadaptés mettent aisément en place des moyens pour contourner ces restrictions et les logiciels de contrôle. Le développement foudroyant des blogs personnels qui privilégient les chaînes de liens renvoyant d'un site à l'autre rend impossible tout contrôle des contenus ; de plus l'insertion sur blog personnel de sons (pod casting), de vidéos ou d'images rend très accessibles des contenus sexuels ou violents. Enfin, la question de **la protection des données personnelles** qui sont ainsi collectées reste entière.

---

88 [www.internetsanscrainte.fr](http://www.internetsanscrainte.fr).

89 Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

90 Communiqué de presse du 27 novembre 2008 sur l'amendement n° 844 proposé par le député Frédéric Lefebvre dans le cadre du projet de loi sur l'audiovisuel.

## RECOMMANDATIONS

- **R 28** - Donner une suite à l'ensemble des recommandations du Rapport d'information<sup>91</sup> de M. David Assouline fait au nom de la Commission des affaires culturelles du Sénat.
- **R 29** - Rassembler dans une seule instance indépendante pluri-media compétente pour la protection de l'enfant les différentes structures existantes.
- **R 30** - Définir une norme de qualité pour les logiciels de contrôle parental. Confier cette tâche à la nouvelle instance pluri-média indépendante.
- **R 31** - Inscire des messages d'alerte sur les plates formes de blogs, de réseaux sociaux, de messageries instantanées.
- **R 32** - Développer l'éducation aux médias au collège et au lycée.

### 4.4 La torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Le Comité a demandé des indications précises sur les conditions de détention et de traitement des mineurs.

70. Le 30 octobre 2007 une loi a été votée créant un contrôleur général des lieux de privation de liberté qui rendra public chaque année son rapport au Président de la République et au Parlement. La Défenseure des enfants a passé une convention de collaboration avec Monsieur DELARUE, nommé le 13 juin 2008, pour ce qui concerne les enfants privés de liberté.
71. Le régime de la garde à vue des mineurs garantit à ceux-ci des droits différents des majeurs (lecture des droits dès le début de la mesure, information immédiate de l'avocat, du médecin et de la famille, interrogatoires filmés) ; le mineur qui n'est pas placé en garde à vue ne bénéficie pas de ces droits et il se trouve plus exposé à d'éventuelles intimidations ou violences. Les locaux de garde à vue dépendant de la gendarmerie, totalement fermés et sans dispositif de surveillance visuelle, ne sont pas conformes à la législation : les mineurs en garde à vue en gendarmerie sont donc laissés dans des bureaux en présence constante d'un militaire, dans des locaux et des conditions non adaptés à des mineurs.

<sup>91</sup> Rapport d'information de M. David ASSOULINE, fait au nom de la commission des affaires culturelles n° 46 (2008-2009) - 22 octobre 2008.

72. Les enfants placés en zones d'attente (voir leur situation générale en 8-1 sur les mineurs isolés) sont très dépendants des forces de sécurité, sans que les associations habilitées et la justice soient systématiquement saisies de leur situation ; il n'y a pas de contrôle suffisant exercé sur cet état de fait. Par ailleurs, beaucoup d'enfants seraient renvoyés très rapidement, après une évaluation sommaire de la Police de l'Air et des Frontières (PAF) sans que les conditions de leur retour aient pu être examinées, les exposant ainsi à retrouver la situation de précarité ou de danger qu'ils avaient voulu fuir.
73. Concernant les personnels de sécurité et de surveillance, la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) voit ses saisines augmenter régulièrement ; en 2007 elle a été saisie de 144 dossiers nouveaux et en a traité 117 dont 73 concernaient la Police Nationale, 21 la Gendarmerie Nationale, et 14 le personnel pénitentiaire<sup>92</sup>. En 2005, le décès par électrocution de 2 adolescents qui tentaient d'échapper aux poursuites des policiers avait suscité les commentaires de la CNDS. Dans son rapport 2007 la CNDS souligne notamment le non-respect des droits et les comportements attentatoires à la dignité à l'occasion du temps de la garde à vue.
74. En 2007 il a été dénombré 72 tentatives de suicide chez des jeunes incarcérés, soit un pourcentage 40 fois plus élevé que chez les jeunes en liberté. En 2008 trois jeunes détenus sont effectivement décédés par suicide<sup>93</sup>. La CNDS a rendu le 17 novembre 2008 un avis après étude des circonstances d'un de ces trois suicides : celui-ci met en évidence l'absence de coordination des professionnels concernés, l'absence de formation spécifique pour les personnels, la nécessité de mieux évaluer le risque suicidaire<sup>94</sup>. Le Garde des Sceaux a annoncé davantage d'actions de formation du personnel pénitentiaire pour prévenir le suicide des mineurs et décidé que tout mineur devant être incarcéré serait reçu au préalable par le procureur.
75. De son côté, la Commission Nationale Citoyens-Justice-Police<sup>95</sup> dont le secrétariat et la coordination sont assurés par la Ligue des droits de l'Homme, dans son rapport de 2006, dénombrait, entre juillet 2002 et mai 2006, 90 dossiers de violences illégitimes exercées par des policiers<sup>96</sup>. Il semblerait toutefois que, au regard des plaintes déposées, les poursuites envers les policiers restent peu nombreuses, Alors qu'inversement les mineurs sont systématiquement poursuivis à la suite de plaintes de policiers pour outrages et rébellion envers les forces de l'ordre, et sévèrement condamnés.

---

92 Rapport annuel 2007 de la CNDS.

93 Selon l'Observatoire National des Prisons, il y a eu 87 suicides en prison entre le 1er janvier et le 10 octobre 2008 (majeurs et mineurs confondus), soit 18% de plus que l'année précédente.

94 Avis de la CNDS du 17 novembre 2008, saisine n° 2008-21.

95 Existe depuis janvier 2002. En sont membres : la Ligue des droits de l'Homme (LDH), le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), le Syndicat des avocats de France (SAF), le Syndicat de la magistrature (SM).

96 Rapport 2002-2004 de la Commission Nationale Citoyens-Justice-Police.

76. La France a été condamnée par la Cour Européenne des droits de l'homme le 1<sup>er</sup> avril 2004<sup>97</sup> pour traitements cruels, inhumains ou dégradants pour des violences graves commises par un Officier de Police Judiciaire sur un mineur de 17 ans. Un rapport de décembre 2006 de l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES) dénonçait en banlieue parisienne « un climat d'insécurité permanent entre la police et les habitants des quartiers sensibles... des relations difficiles et empreintes de tensions évidentes »<sup>98</sup>. Cette constatation reste toujours d'actualité au point que de nombreux professionnels refusent d'intervenir dans certains quartiers, la désaffection des acteurs publics ne faisant qu'accroître le désarroi et la violence des populations concernées.
77. En avril 2008 il est apparu qu'une cinquantaine de bailleurs privés avaient acquis un dispositif « Mosquito », émetteur de son à très haute fréquence, perceptible préférentiellement par les jeunes et insupportable au point de provoquer leur dispersion, qualifié par les média « d'arme anti-jeunes ». Bien que vendu légalement, ce dispositif n'a pas fait l'objet d'une étude suffisante quant aux effets sur la santé ; il pourrait être considéré comme une atteinte abusive à l'intégrité physique des jeunes visés, voire une discrimination à leur égard. Le 30 avril 2008, le tribunal de Saint-Brieuc a déclaré l'appareil « illicite » pour cause de trouble à l'ordre public : ses effets ressentis au delà des limites de la propriété constituant en soi une agression qui ne peut être considérée comme une réponse appropriée à des troubles causés par une animation excessive d'une rue d'un centre-ville. Il ne se prononce pas toutefois quand au débat de fond, le problème de société causé par la pose de ce type d'appareil, et a considéré que : « le législateur devra intervenir pour gérer la pose de ces appareils ».
78. Malgré des recommandations officielles<sup>99</sup> aux policiers et aux gendarmes sur la conduite à tenir à l'égard des mineurs, les personnels de police, de gendarmerie et pénitentiaires ne reçoivent pas une formation suffisante aux gestes de contention respectant l'intégrité physique ainsi qu'aux techniques d'entretien, à la gestion des situations de crise et à la sensibilisation aux discriminations raciales, ce qui leur permettrait en de nombreuses situations d'éviter la violence. Cette nécessité d'une formation particulière des personnels de sécurité et de surveillance au contact de mineurs avait déjà été réclamée par la Défenseure des enfants en 2005. D'autres orientations sont pourtant retenues : en 2006 l'équipement de la police et de la gendarmerie en pistolets à impulsion électrique (TASER) a été généralisé après une phase d'expérimentation ; depuis septembre 2008 ce sont les policiers municipaux qui sont autorisés à être munis de pistolets TASER<sup>100</sup>. Les directives données aux forces de l'ordre restent insuffisamment précises quant à l'utilisation du TASER contre des mineurs<sup>101</sup>.

---

97 Arrêt de la Cour Européenne des droits de l'homme du 1er avril 2004, X c. France (requête n° 59584/00).

98 Le rapport dénonce la « césure » entre la police et la population dans le « 93 », Journal « Le Monde » du 5 juin 2007.

99 Instruction du Ministère de l'Intérieur du 22 février 2006 précisant la conduite à tenir à l'égard des mineurs à l'occasion des interventions de police et lorsqu'ils sont placés sous la responsabilité de la police ou de la gendarmerie nationale.

100 Décret n° 2008-993 du 22 septembre 2008 relatif à l'armement des agents de police municipale.

101 Un incident le 21 octobre 2008 à Marseille a relancé ce problème de déontologie ; l'IGPN a été saisie après l'usage du TASER sur un mineur.

# V - Milieu familial et protection de remplacement

## 5.1 La réunification familiale

Le Comité a demandé que la France prenne toutes les mesures nécessaires pour garantir que les procédures de réunification familiale soient menées d'une manière positive, humaine et rapide.

79. A la différence de la procédure de regroupement familial pour les personnes titulaires d'un titre de séjour décrite dans le rapport du gouvernement, la réunification familiale concernant les personnes ayant obtenu le statut de réfugié statutaire<sup>102</sup> est effectuée selon une procédure dite de « famille rejoignante » mise en œuvre par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Cette procédure n'est encadrée par aucun délai et n'est pas susceptible de recours. Des délais anormalement longs sont encore souvent constatés : des réclamations parvenues à la Défenseure des enfants ont montré des délais allant parfois jusqu'à 5 voire 6 ans, avant que les visas long séjour ne soient délivrés. Ce qui accentue la situation de désarroi dans lequel se trouve souvent le réfugié une fois en France et son inquiétude très forte pour la famille qui est restée au pays et qui peut avoir peur de représailles. Une séparation trop longue entre les parents et leurs enfants peut compromettre en outre gravement l'adaptation de ces derniers à leur nouvelle vie en France. Ces délais sont semble-t-il, en grande partie, liés à une insuffisance de moyens en personnel au sein des postes consulaires, et à certaines incohérences dans les pratiques administratives qui pourraient être améliorées, telles que des demandes successives et non simultanées de documents.
80. Les réfugiés se heurtent généralement soit à une impossibilité du consulat de vérifier l'authenticité des pièces, soit au fait que leur authenticité n'est pas probante. Les services d'état civil des pays concernés ont parfois leur part de responsabilité (services perturbés par des décennies de guerre civiles, erreurs dans les actes produits...). Les réfugiés ne pouvant plus se rendre dans leurs pays d'origine sont d'autant plus en difficulté lorsque certains documents complémentaires concernant leurs enfants en vue d'établir la filiation leur sont réclamés, qu'ils ne peuvent se procurer localement que par des intermédiaires plus ou moins bien disposés à les aider. Ajoutons à cela la mauvaise volonté des services d'état civil locaux à authentifier des actes au profit de personnes réfugiées à l'étranger. **Dans quelle mesure un acte de naissance non authentifié peut-il fonder raisonnablement un refus de visa pour un enfant de réfugié alors que la filiation entre le parent et l'enfant ne fait aucun doute ?** Sur quel fondement les services consulaires peuvent-ils réclamer des documents concernant le suivi de grossesses dans des villages perdus au milieu

---

<sup>102</sup> Articles L. 711-1 à L. 765-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

de la brousse ? Enfin, il a été constaté que les familles de réfugiés qui se trouvent dans un pays tiers sont parfois dans l'impossibilité de se procurer des passeports. La délivrance d'un laissez-passer qui doit suppléer à l'absence de ce passeport est souvent difficile à obtenir de la part des autorités françaises.

81. Par ailleurs, les personnes se heurtent à une insuffisance d'informations et à des pratiques administratives floues. De nombreux professionnels accompagnant ces personnes dans leurs démarches, assistantes sociales notamment, se plaignent de la difficulté, voire parfois de l'impossibilité, à joindre les ambassades et consulats pour des demandes d'informations ou de précisions concernant l'état d'avancement de leur demande, les obstacles rencontrés, ou les démarches à accomplir. **La remise d'un livret ou de fiches d'informations au requérant mentionnant les documents à produire, les recours à exercer améliorerait l'accès à l'information.** La désignation **d'un interlocuteur particulier avec le service de l'OFPRA** (Office français de protection des réfugiés et apatrides) simplifierait la relation avec les administrations multiples.
82. Il conviendrait d'encourager le gouvernement à engager une réflexion sur les pratiques administratives, ainsi que sur les normes qui pourraient être établies en matière de traitement diligent, notamment en terme de durée et d'information des personnes, afin de garantir que les procédures de réunification familiale soient menées d'une manière positive, humaine et rapide.
83. Concernant les procédures communes de regroupement familial, la durée de validité de « l'accord de regroupement familial » lorsqu'il est accordé par la préfecture en France nécessite de déposer la demande de visa dans un délai de 6 mois. En revanche le délai de traitement du dossier par les consulats n'a pas de limitation de durée. Si les consulats ont l'obligation de motiver les refus de visas, les motivations sont souvent « floues » sur les courriers. On constate aussi qu'il s'agit de courriers-types, souvent peu clairs. Les requérants ont parfois des difficultés à comprendre et à accepter certains motifs de refus, notamment ceux concernant le défaut de validité des actes de naissance étrangers qu'ils ont produits pour leurs enfants. Selon certains consulats, un requérant, qui produit une 1<sup>re</sup> fois des actes de naissance non authentifiés, voit sa demande ultérieure rejetée sans examen, même s'il produit un nouveau document dont la valeur est probante tel qu'un jugement supplétif. Les consulats semblent faire peser sur les requérants des présomptions de manœuvres frauduleuses, alors même que les services d'état civil des pays concernés ont parfois leur part de responsabilité (services malmenés par des décennies de guerre civiles, erreurs dans les actes produits...). Les requérants vivent très mal ces accusations.
84. Les requérants ignorent que le silence gardé par la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France pendant 2 mois vaut rejet implicite. Ils attendent pendant de très nombreux mois et ne saisissent pas le Conseil d'Etat dans le délai maximum de 2 mois à partir de ce rejet implicite. De plus certains

consulats semblent ignorer que le silence gardé par cette commission pendant 2 mois vaut rejet implicite. Ainsi, lorsque les personnes veulent présenter une nouvelle demande de visa 6, 8 ou 10 mois après (voire plus), il leur est répondu par le consulat qu'il ne peut ni l'enregistrer, ni procéder à son instruction parce qu'il lui faut attendre que la commission de recours contre les refus de visa qui a été saisie ait statué.

85. L'adoption, le 21 novembre 2007, après de longs débats, de la loi sur l'immigration<sup>103</sup>, apporte des **conditions supplémentaires au regroupement familial (ressources, obligation de formation en cas d'une connaissance insuffisante de la langue française et des valeurs de la République...)** qui seront expérimentées pendant une durée de 18 mois avant de faire l'objet d'une nouvelle évaluation. Le recours aux tests génétiques, en cas de doute quant à la véracité des actes d'état civil et afin d'établir avec certitude le lien de filiation justifiant la procédure de regroupement familial, a soulevé de nombreuses contestations, mais a été validé par le Conseil Constitutionnel sous réserve du contrôle du juge. **La Défenseure des enfants avait émis des critiques et des craintes relatives à ce durcissement des règles de regroupement familial dans deux avis**<sup>104</sup> **des 17 et 18 septembre 2007** (cf. annexe)

## RECOMMANDATIONS

- **R 33** - Engager une réflexion sur les pratiques administratives, ainsi que sur les normes afin de garantir que les procédures de réunification familiale soient menées d'une manière positive, humaine et rapide notamment en terme de durée et d'information des personnes.
- **R 34** - Remettre un livret d'informations aux requérants mentionnant les documents à produire et les possibilités de recours.
- **R 35** - Désigner pour chaque demande de réunification familiale un interlocuteur unique au sein de l'OFPRA.
- **R 36** - Renforcer l'information et les moyens des consulats, produire une instruction sur la rédaction des motivations de refus de visas et sur le regroupement nécessaire des demandes de justificatifs.

<sup>103</sup> Loi n° 2007-1631 du 21 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration et à l'asile.

<sup>104</sup> Avis de la Défenseure sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 17 septembre 2007 et Avis de la Défenseure des enfants sur l'amendement proposant d'ouvrir aux familles étrangères en situation régulière qui demandent à retrouver leurs enfants la possibilité d'effectuer des tests génétiques afin de prouver leur lien de filiation du 18 septembre 2008.

## 5.2 L'adoption

### 5.2.1 L'adoption internationale

Le Comité s'est inquiété du pourcentage élevé d'adoptions internationales réalisées par l'entremise de particuliers, et a demandé la mise en place d'un suivi des adoptions internationales conforme à la Convention de La Haye de 1993.

86. L'importance prise en France par l'adoption internationale est considérable : 8 adoptions sur 10<sup>105</sup> concernent aujourd'hui des enfants originaires d'autres pays. En 2007, ce sont 3 162 adoptions internationales qui ont été réalisées<sup>106</sup>.
87. La France a fourni de nombreux efforts pour moraliser l'adoption internationale et éviter les trafics d'enfants et se conformer ainsi davantage à ses engagements internationaux. Les dernières réformes vont dans ce sens : notamment la loi du 22 janvier 2002<sup>107</sup> a réformé les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) en encadrant plus strictement leurs missions ; la loi du 4 juillet 2005<sup>108</sup> a créé l'Agence française de l'adoption (AFA) et développé un meilleur accompagnement de l'adoption, dans toutes ses phases. Cette création se situe bien dans l'esprit de l'application de la Convention de La Haye, dans la mesure où elle incite les candidats à s'adresser à un organisme public intermédiaire - même si elle s'est inscrite dans un souci de répondre à une demande importante et pressante des candidats à l'adoption d'enfants étrangers. Il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact, du fait de sa mise en place effective au printemps 2006.
88. La mission de l'AFA, qui est d'accompagner les familles dans leur projet d'adoption et leurs démarches à l'étranger, constitue une troisième voie, à côté de l'adoption par démarche strictement individuelle, et de celle par le recours aux OAA. Cela n'est toutefois pas sans complexifier l'adoption internationale, ni sans créer un certain flou concernant la répartition des rôles entre AFA et OAA.
89. La France, si elle manifeste la volonté d'apporter un meilleur accompagnement et plus de garanties aux démarches individuelles d'adoption à l'étranger, ne les prohibe toujours pas, ce qui apparaît de plus en plus comme une spécificité française. En 2007, les adoptions internationales réalisées par voie individuelle ont été de 37,9 % ; par le biais des OAA de 41,8 % ; et par le biais de l'AFA de 19 %. Les adoptions réalisées avec les pays parties à la Convention de La Haye ont été de 38 % en 2007 ; avec des pays non signataires à cette Convention de 62 %<sup>109</sup>. Le scandale

105 Rapport de la Direction des Français à l'Etranger et des Etrangers en France (DFEEF), Ministère des affaires étrangères, 2006.

106 Statistiques de la Mission de l'Adoption Internationale en 2007.

107 Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès à leurs origines personnelles par les personnes adoptées et pupilles de l'État.

108 Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.

109 Statistiques de la Mission de l'Adoption Internationale en 2007.

causé en novembre 2007 par l'association « Arche de Zoé » qui tentait de déplacer des enfants du Darfour vers la France, vers des familles d'accueil dont certaines pensaient aboutir à une adoption, démontre que **l'information des postulants à l'adoption nécessite un encadrement ferme pour éviter toute dérive préjudiciable aux enfants** et au respect du droit international et des droits nationaux. Les efforts restent donc à poursuivre.

90. En mars 2008, un rapport public (« rapport Colombani ») sur l'adoption a été publié<sup>110</sup>, pointant les dysfonctionnements du dispositif, et visant à mieux adapter le système de l'adoption. A la suite de ce rapport, le gouvernement a présenté en août 2008 les grandes lignes d'une future réforme de l'adoption. Il s'agit de remédier à la disproportion entre le nombre de familles dotées d'un agrément (environ 25 000) et le nombre d'enfants adoptés par an (environ 4 000), en rendant cette procédure plus efficace, notamment par la mise en place d'un dispositif de formation et le renforcement de l'accompagnement des familles avant l'arrivée de l'enfant et après l'adoption.
91. La réforme consisterait en premier lieu à modifier la procédure d'agrément des candidats à l'adoption. La Défenseure des enfants est favorable à une telle modification ; ainsi qu'elle l'avait exprimé dans son rapport annuel 2004<sup>111</sup>, il serait par ailleurs nécessaire **d'harmoniser au niveau national les conditions dans lesquelles il est procédé à l'agrément des familles adoptantes**. Le suivi des familles, avant et après l'adoption, est également très important afin de prévenir les échecs, de plus en plus mis en avant notamment pour l'adoption internationale. S'agissant de l'adoption internationale, il est notamment prévu de réformer l'Autorité centrale pour l'adoption. La Défenseure des enfants est d'avis qu'un **renforcement du rôle de l'Autorité centrale, garante de la régulation des adoptions internationales et de leur éthique, et responsable à ce titre devant les Etats d'origine, est opportun**. Il peut contribuer en cela à rendre le dispositif de l'adoption internationale plus lisible et cohérent.
92. D'autres propositions de réformes, seraient encore à soutenir, par exemple celle de **simplifier la question de la reconnaissance des jugements d'adoption à l'étranger**<sup>112</sup>.
93. Il est par ailleurs prévu de mettre en œuvre une politique de coopération et d'aide au développement pour la protection de l'enfance abandonnée ou orpheline : des mesures ont déjà été instaurées, notamment la mise en place d'un réseau de volontaires de l'adoption internationale, dont la mission est d'aider à ce que les enfants privés de famille ne restent pas en institution, ainsi que la nomination d'un

---

110 Rapport sur l'adoption, Mission confiée par le président de la République et le Premier ministre à Jean-Marie COLOMBANI, assisté de Annick MOREL, Bénédicte VASSALLO, Philippe ZELLER, mars 2008.

111 P. 174.

112 Egalement soutenue par un autre rapport public, le Rapport Guinchard sur la répartition des contentieux, juin 2008.

ambassadeur pour l'adoption internationale, qui a notamment pour mission de former le réseau diplomatique français à la pratique des dossiers d'adoption.

94. La Défenseure des enfants est toutefois réservée quant à l'objectif annoncé du gouvernement (à l'identique de celui de la dernière réforme de 2005) de développer l'adoption, notamment afin répondre à une demande importante et pressante pour l'adoption d'enfants étrangers. **Les risques d'une dérive vers un « droit à l'enfant » doivent être pointés**, et l'on ne peut que rappeler ce que l'institution de l'adoption doit être, au sens de la Convention : une mesure de protection de l'enfant privé de son milieu national, ce tant au plan national qu'international. Il convient de rappeler que l'adoption internationale ne doit être envisagée qu'en cas d'impossibilité de recours à l'adoption interne.

### 5.2.2 L'adoption nationale

95. La récente loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption<sup>113</sup>, a procédé à un simple toilettage du droit de l'adoption, en portant sur la réforme de l'agrément, l'accompagnement des candidats à l'adoption, et la création de l'Agence Française de l'Adoption (AFA). Une réforme serait à envisager, concernant par exemple la reconnaissance de la possibilité d'adopter aux couples hétérosexuels non mariés et éventuellement liés par un PACS (le pacte civil de solidarité qui est un partenariat enregistré) ou l'instauration d'une différence d'âge maximale entre adoptant et adopté. La possibilité de recourir davantage à l'adoption simple, en en allégeant les conditions, voire de supprimer l'adoption plénière et son irrévocabilité, qui est une spécificité française est une question qui pourrait être également débattue.
96. Si l'adoption d'un enfant de 13 ans et plus nécessite son consentement préalable, sa représentation et son audition ne sont pas nécessaires. Il conviendrait donc de renforcer le droit de l'enfant à être informé, représenté et entendu au moment de consentir à l'acte qui le concerne le plus, puisqu'il va être accueilli par une nouvelle famille. Le mineur devrait être obligatoirement représenté par un administrateur ad hoc ou un avocat afin que son intérêt soit mieux pris en compte. De plus, la question peut être posée de prévoir, plutôt que le seuil de 13 ans, le consentement de l'enfant d'un âge plus jeune, lorsqu'il est doué de discernement.
97. L'interrogation subsiste sur les efforts à intensifier pour trouver une solution aux milliers d'enfants qui pourraient faire l'objet d'un projet d'adoption. En effet, la situation de certains enfants pupilles de l'Etat<sup>114</sup> reste préoccupante : ils sont parfois en attente d'adoption jusqu'à leur majorité, tant les projets à long terme sont difficiles lorsqu'il s'agit d'enfants « à particularités » (problème de santé, handicap,

---

113 Loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption.

114 Il s'agit le plus souvent d'enfants abandonnés.

fratrie, enfants d'âge avancé...). Par ailleurs, la situation des enfants sans famille, qui ne sont pas pupilles mais sous tutelle d'Etat<sup>115</sup>, et dont le nombre est croissant<sup>116</sup>, pose question : faute de parent ou de conseil de famille constitué susceptible de consentir à leur adoption, ils ne peuvent pas être déclarés abandonnés et par conséquent faire l'objet d'un projet d'adoption.

98. Le gouvernement a annoncé pendant l'été 2008 un projet de réforme de l'adoption qui aurait notamment pour objectif de faciliter l'adoption des enfants actuellement placés dans des familles d'accueil ou des établissements. La procédure judiciaire d'abandon serait ainsi revue ; une obligation serait mise à la charge des travailleurs sociaux de signaler, dès la première année de placement, l'éventuel délaissement de l'enfant par ses parents ; le parquet pourrait saisir le tribunal d'une demande de déclaration d'abandon. **Une telle réforme supposerait prioritairement que soient mises en place des mesures concrètes d'aide à l'évaluation des situations de délaissement, en direction des professionnels du domaine social et judiciaire, afin d'homogénéiser les pratiques et de prendre toutes les précautions utiles dans ce domaine qui doit composer avec la question si prioritaire du maintien du lien familial d'origine.**
99. Par ailleurs il serait nécessaire d'étendre cette réforme notamment à la question des enfants déjà pupilles de l'Etat, pour lesquels le système d'information concernant leur adoption serait à renforcer, par exemple par la **création d'une cellule nationale d'information pour augmenter les possibilités d'appareusement sur l'ensemble du territoire national** ; le processus d'adoption serait également à clarifier et à simplifier.
100. Enfin, d'autres pistes de réforme présentées par le rapport « Colombani » concernant l'adoption nationale, seraient à soutenir, telles que la **création d'un parquet de la famille, la création d'une agence pour l'adoption avec un rôle étendu à l'adoption nationale, une meilleure information sur l'adoption simple.**

### 5.2.3 L'adoption en Polynésie française

Le Comité a demandé que la France écarte les abus liés à l'adoption en Polynésie française.

101. La préoccupation évoquée par le Comité en 2004 reste d'actualité. La Polynésie française connaît depuis mai 2004 une situation politique instable, qui s'est traduite par une quasi paralysie des initiatives dans le domaine de la protection de l'enfance.

---

115 Il s'agit le plus souvent d'enfants isolés.

116 Les enfants sous tutelle d'Etat sont généralement des enfants isolés. Le nombre de ces enfants est estimé à 4 000 et il est croissant : + 92 % depuis 1992, selon le deuxième rapport annuel de l'ONED au Parlement et au Gouvernement, déc. 2006.

102. Il semble néanmoins que les dérives qui ont pu avoir lieu, en lien avec la pratique du « don d'enfant » (prospection intensive en Polynésie française par des métropolitains pour obtenir des enfants à adopter, accompagnée de pressions sur la famille polynésienne, surtout la mère, pour qu'elle consente à l'adoption, rupture du lien avec la famille biologique après le départ de l'enfant) se tarissent, du fait de la vigilance et d'une meilleure coordination des services sociaux, des juges et des associations.
103. L'adoption de dispositions plus protectrices concernant spécifiquement l'adoption en Polynésie française reste néanmoins nécessaire. Une modernisation du processus par un meilleur encadrement des conditions d'adoption est souhaitable, afin que soient mieux respectés les principes du droit international de l'adoption. Le dispositif légal devrait ainsi exclure l'adoption si des solutions locales peuvent être trouvées ; si l'adoption représente la solution la plus conforme à l'intérêt de l'enfant, le consentement des parents devrait être davantage protégé. Une grande avancée serait que l'Assemblée de la Polynésie française, dans le cadre de ses compétences et dans le respect de celles de l'Etat, adopte dans le futur « Code de l'action sociale et de la famille » des principes inscrits dans la tradition polynésienne, tels que la mise en œuvre en priorité de l'adoption simple, reposant sur des liens de respect, de confiance et d'estime réciproques entre la famille adoptante et la famille biologique, et favorisant l'envoi régulier d'informations sur l'enfant.
104. De plus la pratique de la délégation d'autorité parentale en vue de l'adoption devrait être rendue caduque. Pour cela, il conviendrait notamment de permettre la mise en œuvre du régime des pupilles de l'Etat pour les enfants dont la filiation n'est pas établie, ce qui aurait pour conséquence de rendre inutile la délégation d'autorité parentale. Dans cette optique, l'institution du Conseil de Famille, par décret d'application, reste nécessaire.

#### 5.2.4 La Kafala

105. Bien que le Comité ne l'ait pas mentionné, il apparaît souhaitable d'attirer son attention sur la situation particulière des enfants étrangers recueillis par Kafala à l'étranger par des personnes demeurant en France. La loi du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale a interdit l'adoption de ces enfants dont le statut personnel prohibe cette institution, mais sans pour autant que soient prévues des mesures particulières pour leur accueil en France<sup>117</sup>.
106. Après le prononcé de la Kafala dans le pays d'origine, les enfants ne peuvent bénéficier des dispositions du regroupement familial ; un visa ou un titre de séjour ne peuvent être accordé qu'à titre exceptionnel si l'intérêt supérieur de l'enfant le commande. Il conviendrait donc **d'encourager le gouvernement à mettre en place**

---

117 Loi n° 2001-111 du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale

des mécanismes de coopération avec les pays d'origine de ces enfants, sur le modèle de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, qui autorise le regroupement familial pour l'enfant recueilli par kafala, sous réserve de vérifications tenant à l'intérêt de l'enfant.

107. Les enfants recueillis par Kafala qui se trouvent déjà sur le territoire français rencontrent des difficultés diverses concernant par exemple le bénéfice du régime de la sécurité sociale ou l'obtention d'un document de circulation pour sortir du territoire ; à défaut d'un statut juridique et administratif approprié, une délégation d'autorité parentale peut être prononcée, mais celle-ci ne résout pas tout. Il serait donc souhaitable que le gouvernement poursuive sa réflexion pour recenser le nombre d'enfants concernés, leurs difficultés spécifiques et pour **élaborer des dispositions plus protectrices pour ces enfants**<sup>118</sup>.

### RECOMMANDATIONS

- **R 37** - Passer avec les Etats non-signataires de la Convention de La Haye des conventions bilatérales, à l'image de celle qui a déjà été passée avec le Vietnam, ce qui permettrait à terme de prohiber les démarches individuelles d'adoption à l'étranger.
- **R 38** - Renforcer le droit de l'enfant à être informé, représenté et entendu au moment de consentir à son adoption. Le mineur devrait être obligatoirement représenté par un administrateur ad hoc ou un avocat afin que son intérêt soit mieux pris en compte. Le mineur de moins de 13 ans doué de discernement devrait pouvoir donner son consentement.
- **R 39** - Mettre en place des mesures concrètes d'aide à l'évaluation des situations de délaissement des enfants actuellement placés dans des familles d'accueil ou des établissements, en direction des professionnels du domaine social et judiciaire, afin de prendre toutes les précautions utiles en vue de leur éventuelle adoption qui doit composer avec la question si prioritaire du maintien du lien familial d'origine.
- **R 40** - Mettre en place des dispositions plus protectrices concernant spécifiquement l'adoption en Polynésie française.
- **R 41** - Mettre en place pour les enfants recueillis par kafala des mécanismes de coopération avec les pays d'origine de ces enfants, sur le modèle de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, qui autorise le regroupement familial, et élaborer des dispositions plus protectrices pour ces enfants.

<sup>118</sup> Un groupe de travail sur la kafala avait été mis en place en février 2007 par le Ministère de la justice, en liaison avec le Ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

## 5.3 La lutte contre la maltraitance et la protection de l'enfance

### 5.3.1 La lutte contre la maltraitance

Le Comité a recommandé la mise en place de programmes de sensibilisation à la maltraitance et de suivi des enfants victimes.

108. Malgré le nombre de sources de statistiques en matière d'enfance maltraitée ou d'enfance en danger telles que police, gendarmerie, éducation nationale, ou services médico-sociaux, la maltraitance envers les enfants, demeure un phénomène quantitativement mal connu. En outre, si les statistiques montrent une hausse des plaintes et des signalements de mauvais traitements à enfants, notamment de violences physiques, sexuelles ou psychologiques et de négligences graves, cela ne permet pas toujours de conclure à une hausse structurelle du phénomène, en raison du nombre de faits non déclarés, soit par les victimes, soit par l'entourage proche ou le voisinage.
109. La loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 a créé des outils visant à mieux cerner les contours quantitatifs et qualitatifs de la maltraitance. Elle prévoit ainsi la transmission au président du conseil général des informations préoccupantes concernant un mineur par toute personne concourant à la politique de protection de l'enfance. Une cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation centralise ces informations. La loi confie ainsi une pleine compétence aux départements pour évaluer la situation du mineur et déterminer les actions à mettre en œuvre tandis qu'auparavant, cette compétence était partagée entre le conseil général et la justice. Les signalements ne sont plus transmis aux services du procureur de la République (le parquet) que de manière subsidiaire, notamment en cas de refus de l'intervention de l'aide sociale à l'enfance par la famille. Toutefois, ces dispositions ne sont pas toujours pleinement appliquées sur le terrain, dans l'attente notamment de décrets d'application de la loi et de crédits spécifiques. Ainsi seul le décret prévu pour créer une formation spécifique pour les professionnels en charge de l'enfance est paru en 2008<sup>119</sup>. Le fonds national de protection de l'enfance qui doit assurer la compensation des charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la loi n'est toujours pas mis en place. Enfin le décret définissant la nature et les modalités de transmission des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être, était toujours en attente fin 2008.
110. Si l'organisation dans chaque département de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation est la plupart du temps bien avancée le partenariat entre l'Aide sociale à l'enfance (ASE), la Protection maternelle et infantile, la protection judiciaire de la jeunesse, l'Éducation Nationale apparait devoir être encore renforcé.

---

119 Décret n° 2008-774 du 30 juillet 2008 relatif à la formation des cadres territoriaux en charge de l'enfance.

Les modalités de l'évaluation de la situation de danger par un regard croisé entre les différentes catégories de professionnels concernés, dans une approche pluridisciplinaire voire pluri-institutionnelle doivent également faire d'améliorations conséquentes. De même à chaque fois que c'est possible, l'association des familles à l'évaluation de la situation, selon des modalités adaptées, le dialogue et l'écoute des parents et de l'enfant (de préférence sur leur lieu de vie), la communication du contenu de l'évaluation aux parents et au mineur concernés doivent encore beaucoup progresser. A cette fin l'organisation d'une conférence de consensus et des travaux de « révision par les pairs » visant à dégager des enseignements mutuels de l'examen des « bonnes pratiques » en matière d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger paraît tout à fait souhaitable. Cela permettrait de développer de nouveaux référentiels pour les professionnels qui pourraient faire ensuite l'objet de formations spécifiques.

111. L'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), qui se substitue à l'Observatoire national de l'enfance maltraitée (ONEM) est désormais chargé de centraliser les données et signalements transmis anonymement par les cellules départementales sur l'ensemble du territoire. L'ONED gère également le numéro gratuit 119 « Allô enfance maltraitée ». Si les faits paraissent substantiels ou si l'écouter soupçonne qu'un enfant est en danger, un compte-rendu d'appel téléphonique (CRAT) est adressé au conseil général concerné. Les conseils généraux doivent alors indiquer à l'ONED quelle suite lui a été réservée (transmission au parquet, mesure administrative, non-intervention). Mais le taux de retour dans les 3 mois n'est que de 85 %, malgré une relance systématique de l'ONED. Enfin, il reste à déterminer si, et dans quelle mesure, l'accessibilité accrue et l'anonymat partiel de ces nouveaux outils permettent de réduire le nombre de faits auparavant non signalés pour mieux analyser les statistiques en augmentation sur l'enfance en danger.

### 5.3.2 Le placement des enfants

112. Le placement d'un enfant a toujours vocation à être temporaire. Conformément à l'article 375.2 du code civil « Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel ». Il peut être envisagé avec l'accord de la famille et en collaboration avec les services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) (mesure de placement administratif). En revanche, lorsque l'adhésion de la famille n'est pas possible ou que l'urgence le nécessite, le placement est prononcé soit par le Parquet à charge pour le Procureur de saisir le juge des enfants, soit par le juge des enfants directement. Ce placement peut se faire en structure (pouponnière, foyer, appartement partagé...) ou en famille d'accueil.
113. La Défenseure des enfants est régulièrement saisie de problèmes de contestation de placement tant sur ses modalités (type de placement, maintien des liens, séparation des fratries) que sur son fondement. Le décret du 15 mars 2002 impose un délai maximum de 3 mois aux cours d'appel pour statuer sur les décisions de placement provisoire. Mais les possibilités de recours restent mal utilisées encore peu de familles

étant assistées par un avocat. Un certain nombre de dossiers montre que **les décisions sont peu ou mal expliquées lors des rencontres (avec le juge ; les éducateurs...)** et que **le projet éducatif du placement n'a pas été suffisamment développé** pour entraîner les parents dans une dynamique de collaboration. Il arrive que certains enfants fuguent de leur lieu de placement ou fassent des tentatives de suicides car ils n'acceptent pas la décision qui est parfois appliquée sans l'accompagnement adéquat.

114. Le problème du maintien des liens est régulièrement aussi soulevé dans les réclamations portées à l'attention de la Défenseure des enfants. « Préserver et renforcer les liens fondamentaux dont l'enfant a besoin, notamment le lien avec son histoire, même si elle est douloureuse, et soutenir les parents pour qu'ils puissent de nouveau accueillir leurs enfants<sup>120</sup> » est une exigence de l'article 9 de la CIDE. Pour cela il faudrait notamment **faire évoluer la fonction des référents ASE** (aide sociale à l'enfance) afin qu'ils travaillent davantage avec les parents et les rencontrent régulièrement à leur domicile. « Le projet pour l'enfant<sup>121</sup> » prévu par le code de l'action sociale et des familles<sup>122</sup> qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, de ses parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de mise en œuvre, devrait prévoir systématiquement un plan d'action et de soutien en direction des parents ainsi que le cas échéant des frères et sœurs et grands parents.
115. En cas de réelle difficulté de rencontre entre le parent et l'enfant placé (maltraitance, comportements inadaptés, à risques...), le juge des enfants demande l'organisation de visites médiatisées. Les modalités de ces visites sont fixées par lui (rythme et durée) et les services éducatifs doivent prendre en charge l'organisation de ces visites. La jurisprudence la Cour de Cassation est très claire à ce propos « Un juge ne saurait écrire dans son jugement que le droit de visite « s'exercera suivant les modalités à définir « avec le service de l'Aide Sociale à l'enfance à qui il confie l'enfant<sup>123</sup> ». La Défenseure des enfants a parfois été saisie de situations où les **structures qui sont chargées d'encadrer et de surveiller la reprise des liens entre les enfants placés et leurs parents sont trop éloignées et n'ont pas la possibilité d'organiser les visites car surchargées de demandes**. Certaines situations sont apparues comme nécessitant un réexamen par le Conseil général ou une saisine du procureur de la République afin de permettre une réévaluation par le juge des enfants.
116. Enfin, la Défenseure des enfants a été aussi saisie régulièrement de la question du maintien de lien entre les enfants et les familles d'accueil qui s'en sont occupées

---

120 « Réussir la protection de l'enfance. Aider les familles en précarité. Marie-Cécile Renoux (Les éditions de l'atelier. Septembre 2008).

121 Document d'engagement réciproque qui doit être cosigné par le président du conseil général, les responsables de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions, les représentants légaux du mineur. Il doit être porté à la connaissance du mineur, afin de lui faire comprendre les mesures prises pour lui.

122 Article L.223-1, alinéa 5 du CASF.

123 Cass. Civ. 1re 6 mars 2002.

pendant de nombreuses années. Elle a eu ainsi connaissance de cas de changements brutaux de famille d'accueil. Si les raisons de réaliser ces transferts étaient dans leur majorité justifiées, il n'en reste pas moins que **les changements brusques et parfois non expliqués aux enfants posent question et sont préjudiciables à leur équilibre et à leur développement psychique**. De même se pose la question des congés des familles d'accueil formalisée dans la loi<sup>124</sup> et dont la durée a été précisée par décret<sup>125</sup> et du placement durant ce temps des enfants dans d'autres familles ou foyers. En effet selon ces dispositions leurs employeurs (conseils généraux ou associations à qui a été délégué la gestion des placements) ont la quasi obligation (sauf intérêt de l'enfant) d'autoriser les familles d'accueil qui en ont fait la demande écrite à se séparer des enfants accueillis pendant une période de 21 jours calendaires dont au minimum 12 jours consécutifs. C'est à l'employeur que revient l'organisation du relais des enfants accueillis. Pour la Défenseure des enfants lorsque l'enfant ne peut pas être remis à sa famille naturelle il serait particulièrement important pour lui éviter le sentiment d'un nouvel abandon que la pratique favorise alors au maximum le choix de véritables lieux de vacances plutôt que celui d'un foyer voire d'une autre famille d'accueil.

## RECOMMANDATIONS

- **R 42** - Mettre en œuvre dans les meilleurs délais la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 et publier ses décrets d'application.
- **R 43** - Organiser une conférence de consensus et des travaux de « révision par les pairs » afin de dégager des enseignements mutuels de l'examen des « bonnes pratiques » en matière d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger. Sur cette base produire de nouveaux référentiels pour les professionnels et développer des formations spécifiques.
- **R 44** - Faire évoluer la fonction de référent ASE afin qu'il travaille davantage avec les parents.
- **R 45** - Préciser systématiquement dans le projet pour l'enfant » prévu par le code de l'action sociale et des familles, le plan d'action et de soutien en direction des parents ainsi que le cas échéant des frères et sœurs et grands parents.
- **R 46** - Généraliser et systématiser les groupes d'analyse des pratiques professionnelles dans une approche multidisciplinaire et développer la mutualisation des bonnes pratiques.

124 Article L423-33 du code de l'action sociale et de la famille (LOI n° 2008-67 du 21 janvier 2008 - art. 2).

125 Décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 - art. 5.

## 5.4 L'accueil des mineurs victimes

Le Comité a demandé que la France applique effectivement la loi de 1998 sur l'enregistrement audio-visuel des enfants victimes de maltraitance.

117. La loi du 17 juin 1998 (19) a créé une obligation d'enregistrement audio-visuel du témoignage de l'enfant victime de violences sexuelles qui a connu **une grande disparité de mise en œuvre**, à la fois dans son organisation matérielle et dans l'éthique qui la soutient. Cet aspect hétérogène a perduré du fait de l'absence d'évaluation périodique.
118. Dans certains départements, des **unités d'accueil pour mineurs victimes** ont été mises en place en milieu hospitalier afin d'opérer une prise en charge globale du mineur en réalisant dans un même lieu, protégé, l'audition, les examens médicaux nécessaires et éventuellement l'hospitalisation du mineur. A ce jour **ces dispositifs restent sporadiques sur le territoire français**, alors même que leur intérêt pour le mineur, les adultes qui l'accompagnent, et les services d'enquête est officiellement reconnu. Il est en effet constant, que dans les départements où le procureur a créé et animé ce dispositif, les pratiques professionnelles à l'égard des mineurs victimes ont immédiatement été beaucoup plus attentives et coordonnées.
119. On constate une insuffisance d'actions de formation adéquate, que ce soit pour les enquêteurs, les magistrats ou les services socio-éducatifs, afin d'en faire bien comprendre l'intérêt pour le mineur ; de ce fait les services d'enquête ont souvent cédé à la tentation de faire renoncer le mineur et ses représentants légaux à l'enregistrement, ce qui simplifiait pour eux les contraintes de la procédure, mais sans se rendre compte qu'ils portaient ainsi préjudice au mineur victime (l'avocat de la défense, à l'audience, jetant le discrédit sur un témoignage dont l'auteur avait refusé l'enregistrement).
120. Une disposition de la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale apporte un correctif à ces insuffisances et répond aux préoccupations du Comité. Désormais l'enregistrement audiovisuel du mineur victime n'est plus subordonné au consentement du représentant légal ou de l'enfant lui-même (20). Ainsi les services d'enquête ne pourront plus influencer le consentement du mineur ou de ses parents, au détriment de leur intérêt ; la loi les oblige par ailleurs à aviser immédiatement le procureur dans l'hypothèse où ils auraient commencé une audition pour toute autre raison, au cours de laquelle le mineur exprimerait le dévoilement de violences sexuelles sur sa personne. De même, **les juges d'instruction sont désormais tenus d'entendre le mineur victime en enregistrant sa déposition** et de lui faire désigner un avocat d'office si ses représentants légaux n'en ont pas choisi un. **Cependant le non-respect de ces dispositions n'est pas une cause de nullité de la procédure, ce qui limite sa portée.**

## RECOMMANDATIONS

- **R 47** - Evaluer les lieux spécialisés de recueil du témoignage des enfants victimes de façon à mieux harmoniser les pratiques des acteurs professionnels.
- **R 48** - Rendre plus accessible au plus grand nombre les actions de formation organisées en pluridisciplinarité, à l'accueil des enfants, au recueil de leur parole et au traitement des procédures de violences concernant des mineurs victimes.

### 5.5 Les châtiments corporels

Le Comité a demandé que la France interdise expressément les châtiments corporels au sein de la famille, de l'école et dans les établissements accueillant les enfants.

121. Depuis les dernières observations du Comité, la situation en France relative à la question des châtiments corporels a peu évolué.
122. L'état du droit interne permet de réprimer les violences de manière générale, retenant comme circonstance aggravante l'âge de la victime de moins de 15 ans et le lien d'ascendant ou d'autorité de l'auteur envers l'enfant. Selon la gravité du préjudice il s'agit d'un délit ou d'un crime. Par ailleurs les violences à l'école d'un enseignant sur un élève sont prohibées.
123. De nombreuses associations<sup>126</sup> demandent l'inscription dans le Code Civil<sup>127</sup> de l'interdiction du recours à la violence en milieu familial. La condamnation de principe dans la loi, ne garantit pas l'abandon effectif de toute violence physique- et psychologique- des parents sur leur enfant, qui ne peut se faire que si des campagnes de sensibilisation sont menées par les autorités publiques auprès des parents, des enfants, et des professionnels, pour mieux faire connaître les séquelles de ces comportements sur les victimes, les sanctions pénales encourues par les auteurs, et le rôle de protection de tout citoyen en qualité de témoin. Cette question devrait également être introduite dans les programmes de formation des professionnels de l'enfance. A cette condition un changement législatif deviendrait beaucoup plus opératoire. Le Comité consultatif de jeunes (âgés de 12 à 18 ans) mis en place par la Défenseure des enfants a considéré que la prévention et l'information devaient l'emporter sur le vote d'une loi. Toutefois à la suite d'un déplacement dans le

126 Appel du 21 février 2007 de 116 associations françaises demandant l'interdiction de toute forme de violence contre les enfants.

127 Modification de l'article 371-1 C.Civ sur l'autorité parentale et le rôle des parents à l'égard de l'enfant.

département de la Réunion où le problème des violences subies par les enfants est très important, pour des raisons liées à la tradition, elle considère que l'interdiction dans la loi des châtiments corporels comme méthode éducative faciliterait l'évolution des comportements. **La Défenseure des enfants souhaite en conséquence la mise en place d'une réelle politique publique de prévention en matière de châtiments corporels, à destination des familles mais également de tous les acteurs sociaux et professionnels en contact avec l'enfance.**

### RECOMMANDATIONS

- **R 49** - Mener des campagnes de sensibilisation auprès des parents, des enfants, et des professionnels, pour mieux faire connaître les séquelles des châtiments corporels, les sanctions pénales encourues par les auteurs ou le rôle de tout citoyen en tant que témoin ainsi que les inciter au développement d'une parentalité positive.
- **R 50** - Promouvoir la valeur d'une éducation sans violence dans les programmes scolaires dans les médias et dans toutes les institutions accueillant des mineurs.
- **R 51** - Former tous les professionnels ayant une activité auprès des enfants et adolescents aux bienfaits de l'éducation sans violence.
- **R 52** - Inscrire dans la loi la prohibition de la violence et des châtiments corporels au sein de la famille, de l'école et des établissements accueillant des enfants.

## VI - Santé et bien-être

### 6.1 Les enfants porteurs de handicap

Le Comité craint que l'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire soit insuffisante et que les enfants déscolarisés soient trop nombreux.

124. La France a ratifié le 30 mars 2007 la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, mais sans son protocole additionnel facultatif prévoyant que le Comité de suivi de la Convention puisse recevoir des plaintes de particuliers<sup>128</sup>. Toutefois le président de la République à l'issue de son élection s'est engagé à instituer un nouveau droit opposable à la scolarisation des enfants handicapés. La Défenseure des enfants constate des progrès réalisés depuis trois ans et de la volonté des pouvoirs publics à les renforcer. Ceci lui paraît particulièrement nécessaire car les **besoins à couvrir sont encore très importants**.
125. Le nombre d'enfants et d'adolescents d'âge scolaire handicapés est estimé en France à environ 250 000, dont 60 000 à 100 000 atteints d'autisme ou d'autres troubles du développement. Selon les estimations les plus fiables, **plus de 90 % d'entre eux sont scolarisés, soit un quasi-doublement du nombre de places en 5 ans**. Le nombre total de jeunes handicapés totalement privés de scolarité est difficile à estimer, suivant la définition retenue, il se situe entre 6 000 et 20 000 (contre environ 30 000 en 2003), parmi lesquels 94 % d'enfants ayant une autonomie très réduite : polyhandicapés<sup>129</sup> ou autistes. Certains d'entre eux sont en réalité dans une situation transitoire, attendant qu'une place se libère ou soit trouvée dans un établissement mieux adapté. Les trois quarts sont placés en établissement médico-social et bénéficient du soutien d'un éducateur, 5 000 vivraient avec leurs parents en attente de solution<sup>130</sup>.

---

128 Selon le ministre des affaires étrangères, il aurait été prématuré de formaliser une protection particulière pour les personnes handicapées qui ne serait pas étendue à d'autres personnes, alors même que les modalités de cette invocabilité générale sont encore en discussion.

129 Trisomies 21, autres retards mentaux sévères, paralysies cérébrales, cécités et amblyopies sévères bilatérales, surdité et hypoacusies sévères bilatérales.

130 Avis du 06.11.2008 de la CNCDH sur la scolarisation des enfants handicapés.

126. 162 000 enfants handicapés sont scolarisés en milieu ordinaire. **110 000 élèves dans le 1<sup>er</sup> degré et 52 000 dans le 2<sup>e</sup> degré** soit une déperdition beaucoup plus importante que pour les enfants valides (17 % de déperdition pour les valides contre 55 % pour les enfants en situation de handicap). Cette scolarisation est soit individuelle, en classe ordinaire, soit collective dans des dispositifs de type CLIS et UPI<sup>131</sup>.
127. Des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été mises en place dans chaque département en application de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elles leur assurent désormais ainsi qu'à leur entourage *un accès unifié* aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées. Lieu unique d'accueil, la Maison départementale des personnes handicapées « exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille ainsi que de sensibilisation de tous les citoyens aux handicaps ». Constituées sous forme de groupement d'intérêt public, financé par le département, présidé par le Président du Conseil Général, force est de constater (de l'aveu même de la première conférence nationale du handicap tenue du 10 juin 2008 à Paris) leurs difficultés de fonctionnement et leurs difficultés à trouver leur place dans le dispositif d'ensemble. Les tâches de recrutement, de formation et de gestions de dossiers paraissent absorber une grande partie de leur temps d'activité et **elles paraissent encore trop souvent dépourvues de moyens pour faire face aux autres missions que la loi leur a confiées**. A travers les réclamations reçues par la Défenseure des enfants les parents expriment fréquemment le sentiment d'un véritable parcours du combattant pour trouver des solutions adaptées aux besoins de leur enfant handicapé. **Comme l'initiative en a été prise dans quelques départements, il serait souhaitable que les MDPH désignent un professionnel pour chaque enfant chargé d'accompagner la famille dans leurs démarches** à accomplir et de s'assurer de l'effectivité de la décision prise concernant l'enfant. Il serait également nécessaire **d'entendre l'enfant lui-même lorsqu'il apparaît capable de discernement comme le stipule la loi**<sup>132</sup>.

---

131 La scolarisation individuelle consiste à scolariser un ou des élèves handicapés dans une classe ordinaire. La scolarisation au sein d'un dispositif collectif consiste à inclure dans un établissement scolaire ordinaire une classe accueillant un nombre donné d'élèves handicapés (en général 10 à 12). Dans les écoles élémentaires, les classes d'intégration scolaire (CLIS) accueillent des enfants présentant un handicap mental, auditif, visuel ou moteur, pouvant tirer profit d'une intégration en milieu scolaire ordinaire. Les élèves reçoivent un enseignement adapté au sein de la CLIS, et partagent certaines activités avec les autres écoliers. Dans le secondaire, lorsque les exigences d'une scolarisation individuelle sont trop grandes, les élèves présentant un handicap peuvent être scolarisés dans les unités pédagogiques d'intégration (U.P.I.). Ce dispositif s'adresse à des enfants de 12 à 16 ans qui, bien que pleinement collégiens, ne sont pas en mesure de bénéficier d'un enseignement ordinaire en collège. Encadrés par un enseignant spécialisé, ils peuvent recevoir un enseignement adapté qui met en œuvre les objectifs prévus par le projet personnalisé de scolarisation, incluant autant que possible des plages de participation aux activités de la classe de référence de l'enfant, choisie parmi les classes du collèges qui accueillent des élèves de sa classe d'âge. (source avis CNCDH 06.11.2008)

132 art L146-8 du Code de l'action sociale et des familles

128. Si le manque d'adaptation de l'école (locaux inadéquats, surcharge des classes...) relève exclusivement des autorités scolaires, territoriales et médico-sociales, il faut noter que les décisions des MDPH, notamment des décisions d'affectation scolaire prises parfois pendant les vacances d'été, s'imposent aux structures scolaires sans toujours tenir compte des problèmes rencontrés. Il serait souhaitable à ce propos, que **les équipes de suivi de la scolarité (ESS) constituées par les MDPH soient renforcées** pour pouvoir se rendre dans chaque établissement pour vérifier de visu l'adaptation des équipements ou la qualité de la prise en charge du handicap et ne pas se contenter comme cela semble avoir été souvent le cas des évaluations réalisées par d'autres.
129. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 et son décret n° 2005-1752 du 30 décembre 2005 posent le principe de l'inscription des enfants handicapés dans l'établissement scolaire le plus proche du domicile de l'enfant, qui devient ainsi "l'établissement scolaire de référence" de l'élève, en association si nécessaire avec un établissement sanitaire ou médico-social (accueil concomitant ou en alternance dans les deux types d'établissements). Le parcours de formation de l'élève s'effectue en priorité en milieu scolaire ordinaire, dans son établissement scolaire de référence ou, le cas échéant, dans une autre école ou un autre établissement (recours à un dispositif adapté ou scolarisation dans un établissement scolaire proche de l'établissement sanitaire ou médico-social) où l'élève est inscrit si son projet personnalisé de scolarisation rend nécessaire le recours à un dispositif adapté. Toutefois les **scolarisations à temps plein et à temps partiel sont comptabilisées de la même manière**. Or on constate<sup>133</sup> **qu'un nombre important des 162 000 enfants handicapés scolarisés ne l'est que sur des temps partiels, voire très partiels (3 heures/semaine)**. Pourtant, selon les associations spécialisées, il n'y a pas de scolarisation effective en deçà du mi-temps. Ces associations constatent que, malgré les lois et les condamnations judiciaires de l'Etat pour manquement à son devoir d'éducation<sup>134</sup>, la situation évolue très lentement, ce que confirme un rapport remis en août 2007 au Gouvernement par le délégué interministériel aux personnes handicapées<sup>135</sup>. Par ailleurs le **manque de places en classes d'intégration scolaire** oblige parfois à une orientation en classe ordinaire alors que ce n'est pas le plus approprié pour l'enfant ou à une surpopulation de ces classes qui dépassent alors l'effectif maximal prévu par la réglementation (12 élèves). Est également dénoncé par les associations le **manque de places dans les services d'éducation spécialisées et de soins à domicile (SESSAD)**.

---

133 Avis du 06.11.2008 de la CNCDH sur la scolarisation des enfants handicapés (voir annexe).

134 Arrêt du 29 août 2007 de la Cour administrative d'appel de Paris confirmant la condamnation de l'État pour non-scolarisation d'un enfant atteint d'une grave méningite.

135 Rapport Patrick Gohet sur la mise en place de la loi du 11 février 2005 et du fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) août 2007.

130. Pour tout ce qui touche à la scolarisation l'enseignant référent est un enseignant spécialisé placé sous l'autorité de l'inspection académique chargé d'une mission d'accueil et d'information des familles ainsi que de réunir l'équipe de suivi de la scolarisation et de transmettre les bilans aux parents et à l'équipe pluridisciplinaire. Leur **disponibilité paraît insuffisante** en raison du nombre important de situations qu'ils ont à connaître (100 à 300 selon les départements). Ceci rend la relation avec chaque famille et enfant aléatoire ou très limitée alors que ce lien est primordial pour l'élaboration et le suivi du projet personnel individualisé de l'enfant. Par ailleurs leur charge de travail ne semble pas avoir permis jusqu'ici de suivre les enfants et adolescents scolarisés dans les institutions médico-éducatives.
131. La loi du 11 février 2005 a généralisé l'utilisation des auxiliaires de vie scolaire (AVS) pour assister les élèves handicapés dans leur vie scolaire quotidienne. Ceux-ci effectuent une tâche difficile au quotidien sans bénéficier ni de la formation, ni de la rémunération ni de la considération nécessaires et leur avenir professionnel est le plus souvent très incertain en attendant la création éventuelle d'un véritable métier d'auxiliaire de service aux personnes malades, âgées ou handicapées. Ainsi que l'a souligné la CNCDH<sup>136</sup> « **la précarité de leur statut nuit à la qualité du service public** : pour les élèves et leurs familles, car elle entraîne des ruptures dans l'accompagnement ; pour les équipes enseignantes qui se retrouvent en difficultés du fait de cette rupture ; pour les AVS eux-mêmes, qui ne peuvent avoir accès à une véritable formation professionnelle ». Employés sur des contrats à durée déterminée, ceux-ci quittent leurs fonctions sans pouvoir réinvestir les compétences acquises et leurs remplaçants parfois insuffisamment formés sont souvent recrutés après la rentrée scolaire, retardant la rentrée des enfants porteurs de handicap. Faute de disposer suffisamment d'AVS les établissements scolaires font appel pour les remplacer à des « emplois vie scolaire » recrutés grâce à des contrats aidés notamment parmi les demandeurs d'emplois de longue durée (plus de 2 ans), ou bénéficiaires des minima sociaux dans le cadre des mesures de lutte contre le chômage qui ne reçoivent aucune formation adaptée à l'accompagnement individuel d'enfants handicapés. Alors que le gouvernement a annoncé le recrutement de 40 000 contrats aidés réservés à l'accompagnement des élèves handicapés, les associations spécialisées se sont fortement inquiétées du risque que ces nouvelles recrues soient insuffisamment formées pour assurer cette mission.

---

136 Avis du 06.11.2008 de la CNCDH sur la scolarisation des enfants handicapés.

132. Si la loi du 11 février 2005 a prévu une formation spécifique des enseignants et personnels d'encadrement, d'accueil, techniques et de service concernant l'accueil et l'éducation des élèves et étudiants handicapés, il apparaît que la question des **adaptations pédagogiques nécessaires à l'accueil d'enfants porteurs de handicaps est très insuffisamment investie** et les formations essentiellement développées au sein des établissements hébergeant des CLIS ou des UPI.
133. **Substituer à la notion antérieure de filière une logique de parcours. La complémentarité nécessaire entre le secteur spécialisé (médico-éducatif) et l'Éducation nationale** impose un renversement de perspective notamment du milieu spécialisé encore très replié sur lui-même et éprouvant encore de grandes difficultés pour développer un partenariat avec les établissements de l'éducation nationale. Le secteur médico-éducatif devrait voir dans cette nouvelle approche, une occasion d'utiliser ses compétences ou de transmettre sa capacité à prendre en compte l'ensemble des besoins de l'enfant handicapé à l'école et dans son environnement, tout en se donnant les mêmes exigences de résultats scolaires que pour les enfants valides. Cela permettrait d'éviter tout dilemme entre une école sans dispositif d'accompagnement adapté ou un institut spécialisé offrant de meilleures conditions d'accueil, mais au contenu pédagogique insuffisant. Il serait très important à ce propos que **le décret relatif à la coopération et à la complémentarité entre les établissements scolaires et les établissements du secteur médico-social annoncé par le gouvernement fin 2007 voie enfin le jour.**
134. L'augmentation de la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire doit s'accompagner d'une offre systématique d'accueil périscolaire (avant ou après classe) et extra scolaire (mercredi et vacances scolaires) ainsi que d'un accompagnement sur le temps du déjeuner. Les difficultés rencontrées à ce propos conduisent la plupart du temps les parents (et notamment les mamans) à réduire, voire à suspendre leur activité professionnelle et se retrouvent ainsi durablement éloignés du marché de l'emploi. **Un soutien renforcé des communes et des caisses d'allocations familiales avec l'appui de l'Etat serait particulièrement nécessaire à ce propos** pour faciliter l'accès des enfants en situation de handicap, aux structures de loisirs et de vacances ainsi qu'aux cantines dans les écoles. Les associations spécialisées souhaiteraient aussi que la prestation de compensation du handicap qui depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008 peut être attribuée aux enfants et permet d'aider les familles à couvrir le coût des aides nécessaire au domicile puisse couvrir l'accompagnement pour le travail scolaire et que la possibilité de l'intervention au domicile de personnels qualifiés (TIS/TIF<sup>137</sup> ou AVS) apportant une aide matérielle, éducative ou sociale au titre du handicap soit pérennisée au plus vite à travers la sortie du décret « parentalité » annoncé par le gouvernement, alors qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 il a été indiqué que celle-ci ne relèverait plus

---

137 Technicien (ne) d'intervention sociale ou familiale.

des interventions d'aide à domicile de droit commun financées par les caisses d'allocations familiales<sup>138</sup>.

Le comité a souhaité que l'État redouble d'efforts pour que soient disponibles les professionnels (spécialistes des handicaps) et les ressources financières.

135. Les récentes tendances de la démographie du handicap montrent une augmentation des poly-handicaps et des troubles envahissants du développement. **Le manque de moyens dont dispose le milieu spécialisé pour prendre en charge les enfants autistes ou poly handicapés reste important.** Ce manque de moyens provoque un exil forcé vers des institutions étrangères, notamment vers la Wallonie pour environ 3 000 enfants autistes, Cette situation est indigne d'un pays comme la France<sup>139</sup>. En outre, elle est génératrice de coûts supplémentaires pour les familles, de séparations prolongées entre les enfants et leur famille et de difficultés de contrôle, même si des contrôles communs entre autorités sanitaires belges et françaises commencent à voir le jour.

---

138 Circulaire CAF 2007-065.

139 Le 6 décembre 2006, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) a rendu un avis concernant la scolarisation des enfants autistes. Il formule plusieurs recommandations pour remédier aux carences de la prise en charge, dont l'augmentation du nombre des centres de diagnostic, un effort de formation majeur pour les enseignants et les auxiliaires de vie scolaire, l'accompagnement des familles incluant les frères et sœurs et non plus des seuls parents et la création de structures d'accueil adaptées à taille humaine et proches du domicile.

## RECOMMANDATIONS

- **R 53** - Renforcer les moyens des MDPH et notamment généraliser en leur sein la désignation d'un professionnel chargé d'accompagner la famille et l'enfant dans ses démarches.
- **R 54** - Entendre l'enfant porteur de handicap capable de discernement lors de l'évaluation de ses besoins.
- **R 55** - Donner les moyens aux équipes de suivi de la scolarité (ESS) de pouvoir se rendre dans chaque établissement scolaire pour vérifier de visu l'adaptation des équipements ou la qualité de la prise en charge du handicap.
- **R 56** - Augmenter l'effectif et la disponibilité des enseignants référents de façon à leur permettre d'exercer la plénitude de leurs missions et notamment leur fonction de lien primordial pour l'élaboration et le suivi du projet personnel individualisé de l'enfant.
- **R 57** - Intégrer les auxiliaires de vie scolaire dans une nouvelle profession d'auxiliaire de vie aux personnes malades, âgées ou handicapées et renforcer leur formation et leur effectif.
- **R 58** - Promouvoir les adaptations pédagogiques nécessaires à la scolarité d'enfants porteurs de handicaps.
- **R 59** - Renforcer la complémentarité entre le secteur spécialisé (médico-éducatif) et l'Education nationale dans une logique de parcours se substituant à la notion antérieure de filière et publier les dispositions réglementaires nécessaires.
- **R 60** - Faciliter l'accès des enfants porteurs de handicap aux structures de loisirs et de vacances ainsi qu'aux cantines dans les écoles.
- **R 61** - Combler l'insuffisance actuelle des moyens dont dispose le milieu spécialisé pour prendre en charge les enfants autistes ou poly handicapés.

## 6.2 La santé et les services médicaux

6.2.1 Le Comité s'est inquiété des inégalités d'accès aux soins entre régions en particulier pour la psychiatrie infanto juvénile.

136. Si la mortalité des 0-14 représente moins de 1 % du nombre total de décès, **des inégalités de santé persistent au détriment des enfants les plus pauvres**. Une enquête sur la santé des adolescents en classe de 3<sup>e</sup>, soit juste avant la fin de la scolarité obligatoire, publiée en mars 2007, souligne ainsi que le surpoids reflète les inégalités sociales, avec des écarts de prévalence allant de 10 à 23 % suivant le milieu social des parents.
137. Pour les consultations de spécialistes (par ex. pédiatres), la correction des problèmes visuels et les soins bucco-dentaires, plus le niveau d'assurance complémentaire est faible plus le renoncement aux soins et le recours aux urgences hospitalières sont fréquents. Ainsi, **ce n'est pas tant la région de résidence qui provoque des disparités dans l'accès aux soins généraux, mais plutôt l'origine sociale, le niveau de revenus et le lieu de scolarisation et donc d'habitation de la famille**.
138. En revanche, l'offre de soins en psychiatrie infantile est effectivement marquée par une grave insuffisance et une forte hétérogénéité régionale. Le constat qu'a pu dresser la Défenseure des enfants dans son rapport présenté en novembre 2007 est celui d'un « dispositif psychiatrique et médico-social saturé ». Des centaines de postes en psychiatrie ne sont pas pourvus, notamment dans les zones rurales et en Outre-mer, alors-même que l'augmentation des demandes de soins en 15 ans dépasse les 70 %. En 2005 il était ainsi estimé que 800 postes de psychiatres et 15 000 postes d'infirmiers psychiatriques étaient vacants dans les hôpitaux publics. Cette situation est paradoxale alors que la France a la densité en psychiatres (22 pour 100 000 habitants) la deuxième d'Europe. Faute de valorisation suffisante de ces personnels dans le secteur public ceux-ci préfèrent ouvrir des cabinets de consultations dans le secteur lucratif des grandes villes et du sud du pays. Cette grave pénurie actuelle de personnel spécialisé dans les hôpitaux et dispositifs extra hospitaliers publics conduit à limiter de fait les gestes de prévention ou de soins spécialisés.
139. **Plusieurs départements manquent ou sont même totalement dépourvus de lits d'hospitalisation à temps complet en pédopsychiatrie**, avec comme conséquence que des enfants de moins de 16 ans sont hospitalisés dans des services adultes, que des enfants sont hospitalisés dans des départements voisins, et surtout que l'urgence ou la crise suicidaire représentent malheureusement les principaux modes d'accès au dispositif de prise en charge. Les Centres médico-psychologiques qui ont pour mission d'organiser et coordonner toutes les actions extrahospitalières et pour

fonction de d'assurer des consultations et suivis ambulatoires ainsi que des actions de prévention **sont en crise grave**. Leurs délais de rendez-vous sont excessivement longs (4 à 7 mois), avec souvent des horaires inadaptés aux disponibilités des adolescents (fermeture à 17 h ou 17 h 30 en semaine et le week-end).

140. En 2006, un effort paraît avoir été engagé avec un doublement des crédits par rapport à 2005 et une part allouée au secteur infanto-juvénile dans l'enveloppe totale des crédits pour la psychiatrie publique de 28 %<sup>140</sup>. Cette dynamique a paru se poursuivre en 2007<sup>141</sup> et 2008<sup>142</sup> mais il est à craindre que l'état actuel des insuffisances et la diminution inéluctable de 36 % entre 2002 et 2025 des effectifs de psychiatres du fait du *numerus clausus* et du vieillissement ne permette pas avant longtemps de redresser cette situation critique.
141. **Quelque 500 cas de saturnisme infantile, sont déclarés chaque année en France**<sup>143</sup>. Les peintures au plomb de l'habitat ancien restent de loin la première source des intoxications signalées. La lutte contre le saturnisme a été renouvelée par la loi de santé publique du 9 août 2004 prévoyant la rénovation des habitations concernées, mais la transformation de l'habitat dégradé connaît une grande hétérogénéité régionale<sup>144</sup>. Si on enregistre une nette augmentation de l'activité de dépistage au fil des années **cette pratique est restée très hétérogène au niveau national**. Une expertise opérationnelle a été confiée en conséquence à l'Inserm et à l'Institut national de veille sanitaire (INVS) pour analyser les stratégies de dépistage du saturnisme et une enquête de prévalence est conduite en 2008-2009 par l'INVS, car les seules données disponibles sont encore celles de 1995-1996 selon lesquelles **2 % des enfants âgés de 1 à 6 ans en France seraient victimes de saturnisme** (environ 85 000 enfants).

6.2.2 Le Comité s'est préoccupé de l'accès sous condition des migrants sans papiers aux soins de santé.

142. L'Aide Médicale d'Etat (AME), mise en place par la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001, est destinée à permettre, sous condition de ressources, l'accès aux soins des personnes en situation irrégulière qui ne disposent d'aucune couverture sociale. Depuis la loi de finances rectificative pour 2003<sup>145</sup> une condition minimale de résidence ininterrompue plus de trois mois est exigée. Le Conseil d'Etat a toutefois, par une décision du 7 juin 2006<sup>146</sup>, décidé que les enfants ne pouvaient être exclus

140 Plan psychiatrie et santé mentales 2005-2008 Bilan de la 2e année de mise en œuvre.

141 Circulaire 1er mars mise en œuvre de l'allocation de ressources 2007 relative au plan de santé mentale.

142 Circulaire du 19 mai 2008 (a rappelé la nécessité de rééquilibrer les crédits en faveur de la pédopsychiatrie et de renforcer l'offre médico-sociale en Instituts Educatifs, Thérapeutiques et Pédagogiques.

143 Communiqué INSERM du 17 juillet 2008.

144 Source : « Agir contre l'habitat dégradé ». Une priorité renforcée par le DALO ». Catherine Brimbal, Service études, prospective et évaluations ANAH.

145 Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 portant loi de finances rectificative pour 2003.

146 Conseil d'Etat, 7 juin 2006, Association Aides et autres, n° 285576).

du bénéfice de l'AME sur le fondement de critères de résidence, en se fondant notamment sur l'article 3.1 de la convention internationale des droits de l'enfant). Les enfants mineurs d'étrangers en situation irrégulière doivent ainsi normalement bénéficier d'un accès à l'AME dès le 1<sup>er</sup> jour de leur arrivée sur le territoire et être identifiés en leur nom propre. L'AME, prend effet au jour de la demande et tout soin auprès d'un mineur est réputé urgent. Il est toutefois constaté souvent par certaines associations humanitaires une **méconnaissance de ce droit parfois doublée de difficultés administratives indues** (exemple demande de titre de séjour ou de certificat de scolarité ou OMI). Ainsi l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du Monde souligne une dégradation des modalités d'accès aux soins des étrangers en général et des mineurs étrangers en particulier : 9,5 % de leurs patients sont mineurs, dont 45 % de moins de 7 ans, pour 2007 et 90 % des mineurs reçus dans leurs consultations ne disposent pas d'une couverture maladie lorsqu'ils se présentent la première fois.

143. La Couverture Maladie Universelle (C.M.U. de base et C.M.U. complémentaire gratuite) permet de couvrir à 100 %, sans avance de frais, la majeure partie des dépenses de santé des personnes disposant de faibles ressources. Créée en 1999<sup>147</sup>, elle est en principe réservée aux résidents réguliers en France depuis plus de 3 mois. En outre, les droits étant ouverts pour 4 ans, certains étrangers ayant cessé de remplir les conditions d'ouverture des droits à la CMU continuent d'en bénéficier. Les moins de 20 ans représentent plus de 40 % des bénéficiaires de la CMU alors qu'ils représentent moins de 26 % des patients du régime général de sécurité sociale. Selon une étude réalisée par l'INSEE<sup>148</sup>, la CMU complémentaire, destinée aux foyers à très bas revenus<sup>149</sup> qui concernait plus de 4,5 millions de bénéficiaires fin 2003, devrait en principe assurer une couverture à l'ensemble de la population concernée.

La réalité est plus complexe et ce dispositif, dont le bénéfice nécessite une démarche administrative, souffre d'un non-recours important (entre 14 et 15 % en 2003), pour des problèmes d'information d'une part mais aussi parce que certains des bénéficiaires potentiels, notamment les plus jeunes, n'ont recours au dispositif que lorsqu'ils sont déjà malades ou hospitalisés mais rarement de façon préventive. Ainsi, les populations les plus vulnérables sont les moins couvertes : 13 % des personnes appartenant à une famille monoparentale n'ont pas de complémentaire, contre 5 % des individus vivant dans un ménage composé d'un couple et de deux enfants, contre 8 % des Français de naissance.

**Certaines organisations non-gouvernementales<sup>150</sup> critiquent en conséquence le fonctionnement de ces dispositifs touchant les ressortissants des pays hors Union**

---

147 Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 entrée en vigueur le 1er janvier 2000.

148 INSEE Première, la complémentaire Santé : une généralisation qui n'efface pas les inégalités », n° 1142, juin 2007.

149 Moins de 621 euros mensuels pour une personne seule.

150 Les organisations non-gouvernementales réunies en un Observatoire du droit à la santé des étrangers (ODSE) <http://www.odse.eu.org/>

Européenne, en dénonçant la nécessité d'une domiciliation administrative (en particulier pour les patients sans domicile ou hébergés de façon précaire) qui reste l'un des tout premiers freins à l'accès aux soins, la complexité des démarches, avec notamment des demandes de justificatifs parfois abusives. Ceci selon elles pousserait les personnes en situation précaire à ne consulter qu'en cas d'urgence ou de gravité extrême, générant ainsi une atteinte au respect des droits humains fondamentaux et un coût final accru pour la collectivité. Elles critiquent aussi le refus de soins de certains professionnels de santé lesquels apparaissent particulièrement élevés chez les spécialistes<sup>151</sup>. Un rapport<sup>152</sup> au ministre des Affaires sociales a formulé 13 propositions, dont celle d'introduire des sanctions contre les professionnels de santé qui pratiquent le refus de soin, et d'élargir aux associations de patients la possibilité de saisine de l'Ordre des médecins en cas de constatation d'un refus de soins. Malgré le rappel régulier fait par les autorités compétentes depuis que le refus de soins est contraire à la législation et au code de déontologie, l'association Médecins du monde continue à dénoncer la persistance de cette pratique<sup>153</sup>.

144. La CMU et l'AME ne s'appliquent pas à Mayotte. Seule la qualité d'assuré social (ou d'ayant droit) permet d'accéder gratuitement aux soins. Les non assurés sociaux doivent s'acquitter d'une provision financière d'un montant variable suivant les soins<sup>154</sup>. La Défenseure des enfants a interrogé le ministre de la Santé sur les voies et moyens permettant de réformer cette situation pour les enfants contraire à la Convention internationale des droits de l'enfant et à la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2006. Fin 2008 aucune réponse n'avait été apportée à la Défenseure des enfants alors que sur les 7 658 naissances du Centre hospitalier de Mayotte (en 2007), plus de la moitié ont concerné des mères non-affiliées à la sécurité sociale<sup>155</sup> et que le filtrage administratif opéré lors de l'accès à l'hôpital dissuade les personnes d'y présenter les enfants en dehors de situations extrêmes (urgence) et expose indéniablement les enfants à des risques de santé élevés. Mayotte se caractérise en effet par un niveau préoccupant de maladies infectieuses et de maladies de civilisation (sida, hépatite, diabète...).

Le Comité s'est préoccupé du taux élevé de suicide des jeunes.

145. Les statistiques disponibles sur le suicide portent habituellement sur la tranche d'âge des 15-24 ans et non pas sur les seuls mineurs. Pour ce groupe d'âge élargi, si le taux de suicide baisse régulièrement depuis 10 ans : 966 décès en 1993 contre

151 Etude par testing réalisée en 2006 dans 6 villes du Val-de-Marne par DIES à la demande du fonds CMU « Analyse des attitudes de médecins et de dentistes à l'égard des patients bénéficiant de la Couverture Maladie Universelle complémentaire »

152 Rapport pour monsieur le ministre de la sante et des solidarités, « Les refus de soins aux bénéficiaires de la CMU » (Jean-François Chadelat, Inspecteur Général des Affaires sociales) 13.11.2006.

153 <http://www.medecinsdumonde.org/>

154 10 euros pour une consultation en dispensaire (incluant la délivrance de médicaments et les consultations secondaires liées à la même affection), 30 euros pour un accueil aux urgences, 50 euros par jour pour une hospitalisation de jour en médecine, 300 euros pour le suivi d'une grossesse et l'accouchement.

155 Qu'il s'agisse de femmes mahoraises en attente de leur état civil ou de femmes en situation irrégulière principalement comoriennes.

621 en 2004, le suicide reste encore la deuxième cause de décès et représente 15 % des décès. En revanche, le suicide est rare chez les enfants et les jeunes adolescents : 21 décès d'enfants de moins de 15 ans ont été enregistrés en 2004.

146. A l'inverse, **les tentatives de suicide restent nombreuses : 40 000 par an**. Les garçons aboutissent plus souvent leur suicide (un décès pour 25 tentatives), que les filles (un décès pour 160 tentatives). En outre, le nombre des suicides est globalement sous-estimé et une étude réalisée en 1999 par l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) a montré que, pour les 15-24 ans, 25 % des cas considérés comme des « traumatismes inconsidérés quant à l'intention » étaient en réalité des suicides. Enfin, un tiers des adolescents suicidants récidive. Dès lors, l'absence de prise en compte du premier geste par l'entourage du jeune constitue un facteur évident de récurrence.
147. La stratégie nationale d'actions face au suicide pour les années 2000 à 2005. a permis de diminuer de 36 % les décès par suicide chez les jeunes entre 1993 et 2004. Celle-ci a fait l'objet d'une évaluation en 2006<sup>156</sup>. Celle-ci a souligné l'intérêt des actions pluridisciplinaires qui ont été menées dans ce cadre qui ont abouti à la formation d'au moins 12 700 « personnes ressources » : 30 % de celles-ci proviennent de l'Éducation nationale et sont en majorité des infirmières scolaires ; 12 % viennent de services hospitaliers de psychiatrie. Mais si ces formations ont été considérées comme « *particulièrement efficaces car elles ont fourni aux « personnes ressources » des compétences en matière de repérage et d'orientation et de prise en charge* », le nombre de personnes ressources formées paraît avoir été insuffisant pour avoir « *une capacité d'initier des actions dans leurs structures respectives* ». **L'absence ou insuffisance de formation à la psychologie de l'enfant et de l'adolescent des professionnels au contact des mineurs reste donc une constante**, à laquelle s'ajoute le plus souvent l'absence de toute culture de travail en réseaux pluridisciplinaires.
148. Il est également à déplorer que **rien n'ait été prévu pour sensibiliser les parents et les informer**. On peut craindre également que, chaque région définissant désormais ses propres priorités de santé en application de la loi de santé publique de 2004, de telles actions de prévention ne constituent plus une priorité pour certaines d'entre elles.
149. La Défenseure des enfants a produit un rapport « Adolescents en souffrance : plaider pour une véritable prise en charge » en novembre 2007, à l'issue d'une grande consultation auprès de toutes les catégories d'institutions et de professionnels concernés ainsi que de groupes de parents et d'enfants. En conclusion elle a appelé à la définition et à la mise en œuvre d'une nouvelle **stratégie nationale** destinée à prévenir, repérer et prendre en charge le plus tôt possible les adolescents en difficulté ou en souffrance. Cette stratégie nécessite notamment le développement des actions suivantes :

---

156 Evaluation de la Stratégie Nationale d'actions face au suicide – Centre européen d'expertise en évaluation pour la Direction Générale de la Santé

- Sensibiliser et informer les parents sur le **repérage des signes éventuels de mal-être** de leur enfant et les accompagner par la mise en place d'une ligne nationale d'écoute téléphonique « parents », d'un portail d'adresses utiles, de lieux d'accueil spécifiques ;
- Développer sur l'ensemble du territoire des **Maisons des adolescents**, lieux d'accueil spécifique<sup>157</sup> pour, mieux prendre en compte leurs difficultés et celles de leur entourage, resserrer les liens entre les intervenants du monde de la jeunesse : santé, éducation, justice, culture, sport, sécurité... ;
- Généraliser les **équipes mobiles et les permanences hors les murs** pour aller vers les adolescents et s'adapter à leurs besoins ;
- Mettre en place un plan national pour **régler la crise des centres médico-psychologiques saturés** (6 mois d'attente pour un rendez-vous) ;
- Renforcer les **dispositifs de psychiatrie infanto-juvénile et d'hospitalisation de jour** afin de pallier l'actuelle répartition inégale des personnels et des équipements et ouvrir des lits pour adolescents dans chaque département ;
- Développer **des relais de post-hospitalisation** en créant notamment des unités de soins études pour les collégiens et les lycéens.

150. Suite à ce rapport la ministre de la Santé de la Jeunesse et des Sports a présenté en février 2008 **un plan « santé-jeunes »** dont plusieurs mesures s'inspirent de ces préconisations. Notamment :

- la lutte contre la consommation intensive et banalisée de l'alcool et du cannabis,
- le soutien à la création d'ici 2010, dans chaque département, d'une Maison des adolescents et à la mise en place d'un travail en réseau ainsi que le développement d'équipes mobiles pluridisciplinaires allant au devant des jeunes,
- la gratuité expérimentale à partir des téléphones mobiles de l'accès au service téléphonique Fil santé jeunes,
- le renforcement d'un dispositif de repérage et de prévention de la crise suicidaire des jeunes.

151. La Défenseure des enfants s'est félicitée de sa mise en place. Néanmoins, elle souhaite rappeler que ce plan concerne surtout les 16-25 ans alors que la prévention doit commencer dès les premières années du collège. Les 11-15 ans montrent des signes nouveaux et inquiétants de souffrance psychique, et il est très important de **ne pas se concentrer seulement comme on l'a trop fait jusqu'à présent sur les jeunes de plus de 16 ans.**

---

<sup>157</sup> Les adolescents doivent pouvoir s'y rendre librement, facilement et gratuitement (l'autorisation des parents n'est pas nécessaire) pour exposer leurs difficultés de vie et trouver une réponse adaptée à leurs problèmes somatiques ou psychiques. Elles ont vocation à dynamiser le travail en partenariat de toutes les institutions intervenants dans la vie des jeunes l'univers scolaire mais aussi, les éducateurs, l'aide sociale à l'enfance, les magistrats, la brigade des mineurs, les foyers et de garantir la continuité du soin. Elles doivent faciliter l'accès à l'hospitalisation en étant adossées à une structure hospitalière comprenant des lits spécifiques pour adolescents. Un accueil et un suivi des parents doit pouvoir également être organisés. Elles peuvent aussi être un lieu de formation et de mise en commun de savoirs croisés des différents professionnels de l'enfance.

152. La ministre de la Santé a mis en place le 30 juin 2008 un comité de pilotage composé d'experts institutionnels et associatifs en charge de contribuer à l'élaboration d'un "Plan national de prévention du suicide". Elle a annoncé comme public prioritaire : "les plus fragiles, comme les personnes âgées, mais aussi les jeunes, et plus particulièrement les jeunes homosexuels". Ce comité doit remettre son rapport fin 2008.

## RECOMMANDATIONS

- **R 62** - Mettre en place un Plan national pour régler la crise des centres médico-psychologiques (CMP).
- **R 63** - Dans chaque département, combler les besoins en lits d'hospitalisation en pédopsychiatrie et en relais diversifiés de post-hospitalisation, y réserver des lits de pédopsychiatrie « spécifiques adolescents ».
- **R 64** - Augmenter le nombre de postes de psychiatres mis au concours de l'internat et se donner l'objectif d'une infirmière par établissement scolaire.
- **R 65** - Supprimer toute restriction à l'accès aux soins de santé des enfants résidant à Mayotte, qu'ils soient en situation régulière ou non, et notamment le paiement d'une provision préalable.
- **R 66** - Renforcer les actions d'information auprès des populations d'origine étrangère sur le dispositif de CMU complémentaire et multiplier les « actions de proximité » en mettant en place des permanences dans les structures publiques ou associatives qu'elles fréquentent.
- **R 67** - Mettre en place une stratégie complète destinée à prévenir, repérer et prendre en charge le plus tôt possible les adolescents en difficulté ou en souffrance.

## 6.3 Le niveau de vie

6.3 Le Comité a souhaité que le versement des allocations familiales ne soit plus lié aux modalités d'entrée en France.

153. Le code de la sécurité sociale subordonne le versement des prestations familiales aux personnes de nationalité étrangère, en faveur des enfants de nationalité étrangère dont ils assument la charge, à la condition pour ces enfants d'une entrée régulière

en France (article L 512-2 et D 512-1, 512.2)<sup>158</sup>. De ce fait, les Caisses d'Allocations Familiales(CAF) sont amenées régulièrement à **opposer un refus d'octroi de prestations familiales sollicitées à des personnes de nationalité étrangère en faveur d'enfants étrangers**<sup>159</sup> pour défaut de production du certificat de contrôle médical délivré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) à l'issue de la procédure de regroupement familial. Le même type de refus est signifié aux personnes de nationalité étrangère assumant la charge d'un enfant handicapé étranger, alors que la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) leur a attribué le bénéfice de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé sur le plan médical.

154. Ces personnes qui se sont vues opposer un refus peuvent saisir la Commission de recours amiable de la CAF puis, s'il y a lieu, le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit des enfants handicapés de mener une vie décente (articles 3 et 23 de la Convention internationale des droits de l'enfant). Les juridictions (TASS) de Bobigny et de Créteil ont ainsi accordé, les 15 février 2007 et 11 janvier 2008, le bénéfice des prestations familiales en ne tenant compte que de la seule situation administrative de l'allocataire (sa régularité), sans se préoccuper de celle des enfants. Cette année, d'autres décisions similaires ont été rendues par ces juridictions et sont devenues définitives en l'absence d'appel.

155. L'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale prévoit également pour l'octroi des prestations familiales la production d'une attestation préfectorale précisant que l'enfant étranger est entré en France au plus tard en même temps que l'un de ses parents, lorsque celui-ci est titulaire de la carte de séjour portant la mention « *vie privée ou familiale* »<sup>160</sup>. La Défenseure des enfants a pu observer que **certaines CAF font état de leur impossibilité à obtenir cette attestation des préfectures, tandis que certaines préfectures refusent de remettre directement ce document aux bénéficiaires sans intervention des CAF**. Pour éviter un tel dysfonctionnement, la Défenseure des enfants est intervenue auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales afin qu'un modèle type d'attestation préfectorale soit créé et qu'un dispositif identique de traitement des demandes par les préfectures soit mis en place. Ce dossier a été finalement transmis au ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement. Ce dernier s'est engagé dans la préparation d'une circulaire aux préfets sur ce point.

---

158 L'article 89 de la loi de financement de la Sécurité Sociale (N° 2005-1579) du 19 décembre 2005 a modifié l'article L 512-2 du code de la Sécurité Sociale. Le décret d'application (N° 2006-234) du 27 février 2006 a inséré dans le code de la Sécurité Sociale les articles D 512-1 et D 512-2.

159 À noter que les réfugiés et les apatrides ne relèvent pas de la procédure de regroupement familial selon la circulaire interministérielle du 1er mars 2000. En effet selon la convention de Genève les réfugiés doivent être assimilés à des nationaux en matière de protection sociale).

160 Étranger entré en France au plus tard en même temps que l'un de ses parents admis au séjour en vertu soit du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), soit du 5° de l'article 6 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.

156. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) dans une délibération du 29 septembre 2008<sup>161</sup> a estimé que **le refus de verser des prestations sociales aux enfants étrangers qui ne peuvent justifier de la régularité de leur entrée en France est "discriminatoire", seule "la régularité du séjour des parents" pouvant être exigée.** La HALDE a donc présenté ses observations devant les cours d'appel de Paris et de Versailles, qui ont ordonné le versement des prestations familiales aux familles. La HALDE a recommandé par ailleurs au ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports de **modifier les dispositions du code de la sécurité sociale qui sont contraires à la Convention européenne des droits de l'Homme et à la Convention internationale des droits de l'enfant.**
157. Pour la Défenseure des enfants, sous réserve de l'appréciation ultérieure des instances judiciaires compétentes, ces dispositions contestées par la HALDE apparaissent comme non-conformes aux engagements internationaux de la France, en particulier aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et aux articles 2 et 26 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elles constituent, en outre, une discrimination à l'égard de parents étrangers qui sont en situation régulière en France et assument les mêmes responsabilités éducatives que les parents français.

## RECOMMANDATIONS

- **R 68** - Modifier les dispositions du code de la sécurité sociale (article L 512-2 et D 512-1, 512.2) qui sont contraires à la Convention européenne des droits de l'Homme et à la Convention internationale des droits de l'enfant.
- **R 69** - Publier une circulaire ministérielle instituant un modèle type d'attestation préfectorale relative à l'entrée en France des enfants étrangers et un dispositif identique de traitement des demandes par les préfectures.

---

161 Délibération n° 2008-205 du 29 septembre 2008 accompagnée d'un rapport spécial publiée au Journal Officiel (JO 1<sup>er</sup> novembre 2008).

## VII - Éducation

### 7.1 Le droit à l'éducation et les difficultés scolaires

*7.1.1 Le comité a souhaité que la France poursuive ses efforts et augmente ses dépenses pour que tous les enfants jouissent de leur droit à l'éducation.*

158. Le système éducatif français ne souffre pas d'une insuffisance du budget qui lui est consacré ni des moyens alloués aux établissements, mais plutôt d'une allocation des ressources prenant insuffisamment en compte les besoins quantitatifs et qualitatifs identifiés au plan local. Les données disponibles<sup>162</sup> montrent en effet que la France dépense en réalité davantage pour chaque élève que la moyenne des pays européens, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du produit intérieur brut<sup>163</sup>.
159. Depuis 2005 le traitement de la grande difficulté scolaire au collège et à la fin de la scolarité obligatoire a fait l'objet de plusieurs rapports publics. On dispose de peu de moyens de mesurer directement la grande difficulté scolaire à la fin de la scolarité obligatoire, mais on estime que 14 à 20 % des sortants sont concernés (selon les critères de comptage). Ce chiffre a baissé très fortement entre 1965 et 2001 mais il stagne maintenant. En février 2005 le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École (HCEE) a mis en évidence<sup>164</sup> la grande difficulté scolaire au collège et à la fin de la scolarité obligatoire. Face à cette situation le rapport du HCCE rappelle que la pauvreté et l'écart entre catégories socioprofessionnelles sont les principales causes des difficultés scolaires dès l'école primaire. Il dénonce aussi l'empilement des dispositifs les uns sur les autres depuis 1975 et une création de zones d'éducation prioritaires donnant lieu à des pratiques ni toujours pilotées, ni mises en cohérence, ni suffisamment évaluées. Il souligne enfin que depuis 1975, on a recouru aux aménagements de structures et à la mise en place de dispositifs bien plus qu'à des évolutions de contenus et de méthodes : ceux-ci, au collège, restent très proches du lycée et sont fortement marqués par le poids des enseignements par grande discipline. Dans le même temps, contrairement à certains voisins, la France utilise peu (3,5 %) la notion d'élèves « à besoins éducatifs particuliers », ou la circonscrit aux élèves handicapés. Il plaide en conséquence : pour des mesures souples, plus diversifiées ; la nécessité de donner aux établissements les moyens d'exercer leur autonomie : objectifs, outils, évaluations ciblées sur la promotion de tous les élèves,

---

162 Annuaire statistique d'Eurostat. Toute comparaison internationale ne peut cependant avoir de portée absolue en raison des différences de système éducatif entre les pays

163 La dépense publique pour l'éducation était estimée en 2003 à 88,5 milliards d'euros contre 64,1 milliards d'euros en Italie, 77,8 milliards d'euros au Royaume-Uni, et 91,5 milliards d'euros en Allemagne qui compte pourtant 2,7 millions d'élèves de plus que la France. Cet effort global pour l'éducation représentait la même année 5,7 % du PIB en France contre 4,9 % dans l'Europe des 25. Enfin, la dépense moyenne par élève et par an se montait, toujours en 2003, à 6 248 euros en France contre 5 518 euros dans l'Europe des 25.

164 Source : CRAP Cahiers pédagogiques. Grande difficulté scolaire, redoublement : et si on écoutait le HCEE ? (Florence Castinaud)

moyens de formation ; **l'abandon de la pratique du redoublement, statistiquement inefficace et d'autant plus dévastateur qu'il intervient précocement** ; la formation des enseignants à la prise en compte de l'hétérogénéité.

160. Une étude<sup>165</sup> « Les représentations de la grande difficulté scolaire par les enseignants : année scolaire 2005-2006 » a été menée par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale. Cette étude met en évidence que le plus grand besoin pour les élèves en difficulté (le plus souvent à cause de leur environnement social) est de retrouver l'estime de soi. Pour faire progresser ces élèves, les enseignants pensent prioritaire de leur faire acquérir des méthodes de travail et préconisent un traitement avant même l'entrée au collège et notamment à l'étape de la grande section de maternelle. S'ils jugent le redoublement inefficace, ils plébiscitent le soutien individualisé et l'aide au travail personnel et sont demandeurs d'outils, d'aides et de formations concrètes pour être en mesure d'élaborer eux-mêmes des réponses adaptées à des besoins perçus comme multiples et qui peuvent les amener à modifier, au quotidien, leurs pratiques ainsi que leur relation à l'élève.
161. Le rapport annuel du Haut Conseil de l'Éducation 2007<sup>166</sup> a relevé à son tour les maux de l'école primaire. Il souligne que si le système éducatif français pour la majorité des élèves atteint ses objectifs il ne le fait pas pour 15 % des élèves. Et pour un quart d'entre eux, à la fin du primaire, les acquis sont si fragiles que l'échec au collège est prévisible. Il dresse plusieurs constats, par exemple les déficiences de pilotage ou de fourniture d'outils d'évaluation, qui ne sont pas imputables aux maîtres. Il dénonce l'émiettement de l'école qui fait obstacle au travail collectif et au changement et propose de redéfinir le rôle du directeur d'école. Il suggère de s'intéresser à l'école maternelle pour y faire baisser les inégalités sociales.
162. A partir de la rentrée 2008, a été effectuée la suppression de la scolarité du samedi matin en primaire et une limitation des horaires à 24 heures d'enseignement pour tous les élèves. En contrepartie ont été instituées deux heures d'enseignement par semaine pour aider les enfants qui en ont le plus besoin. L'aide est effectuée en très petits groupes, avec le cas échéant la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative. Le ministère de l'Éducation nationale a également mis en place de nouveaux programmes pour les écoles maternelles et élémentaires. La suppression corollaire de 3 000 postes d'enseignants spécialisés dans l'aide aux enfants en difficulté qui effectuaient leur activité au sein des Réseaux d'Aide et

---

165 Les représentations de la grande difficulté scolaire par les enseignants Année scolaire 2005-2006

Chi-Lan DO avec la participation de François ALLUIN

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

166 « L'école primaire ». Bilan des résultats de l'École – 2007 Haut Conseil à l'éducation.

de Soutien aux Enfants en Difficulté (RASED) a été la mesure la plus contestée. De nouveaux protocoles nationaux d'évaluation en CE1 et en CM2 vont être mis en œuvre pour un bilan des acquis des élèves en CE1 (deuxième année du primaire) et en CM2 (dernière année du primaire). Il sera important à travers les résultats de ces évaluations de suivre si les mesures prises permettent de réduire ou non les difficultés qui avaient été dénoncées précédemment.

#### 7.1.2 Le comité a déploré que certaines écoles soient dites « sensibles ».

163. Cette classification, instaurée au début des années 1980 à travers les Zones d'Education Prioritaires (ZEP), bien que stigmatisante pour les établissements, les enseignants et les élèves, permet cependant d'attribuer des moyens supplémentaires importants à des établissements scolaires situés pour la plupart dans des quartiers « difficiles » ou des zones rurales défavorisées. Aujourd'hui, cette politique visant le passage d'une égalité formelle à une égalité réelle des élèves va être reconsidérée, en liaison avec la réforme du soutien scolaire, pour aboutir à un passage progressif de l'aide à l'établissement vers l'aide à l'élève en difficulté scolaire ou en difficulté d'intégration. A cette occasion, un tutorat est prévu entre 100 000 étudiants et 100 000 élèves de ces établissements.

### RECOMMANDATIONS

- **R 70** - Allouer les moyens nécessaires pour réduire sensiblement la proportion des élèves éprouvant de grandes difficultés scolaires et engager les réformes permettant aux établissements et enseignants de mieux y faire face.
- **R 71** - Fixer un objectif chiffré de réduction des grandes difficultés scolaires d'ici 5 ans et 10 ans. Engager un plan pluriannuel d'action, en conséquence.

## 7.2 Le droit d'accueil du jeune enfant

164. Le redressement de la natalité depuis 2000 en France crée une forte tension sur les services de garde d'enfants d'âge préscolaire (0-3 ans) ainsi qu'une difficulté à respecter la loi prévoyant le droit à l'accueil des enfants de 3 à 6 ans à l'école maternelle dès que la famille en fait la demande. Face à cette situation, le Président de la République s'est engagé avant d'être élu à mettre en place d'ici 2012 un **droit de garde opposable**.

165. Si l'école n'est obligatoire en France que de 6 à 16 ans, les dispositions du code de l'Éducation (article L 113-1) selon lequel « *tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile si sa famille en fait la demande* » sont opposables. **La quasi généralité des parents choisissent ainsi d'inscrire leurs enfants en « maternelle »**. Il a pu arriver que certains maires aient des **résistances injustifiées à l'accueil des enfants dont les parents ont des liens jugés insuffisants avec la commune (gens du voyage, enfants de parents étrangers sans papiers ou demandeurs d'asile)** ou refusent leur accès à la cantine rendant de fait leur scolarisation difficile, voire impossible si les parents travaillent loin de la commune, mais les préfets ou la justice finissent par leur faire entendre raison.
166. L'école a également la possibilité d'accueillir les enfants de moins 3 ans<sup>167</sup> sous réserve de place disponible et à condition qu'ils aient acquis la propreté. Toutefois **le taux de scolarisation des enfants de 2 à 3 ans a diminué de 34 % entre 2002 et 2007 passant de 32 % à 20,9 %**<sup>168</sup>. Le « baby boom » des années 2000 et suivantes a en effet conduit à une réorientation de la politique de scolarisation précoce.
167. Deux rapports récents<sup>169</sup> esquissent un nouveau concept pour les enfants de 2 à 3 ans qui pourrait permettre de désengorger les structures de garde en les réservant par priorité aux enfants de moins de 2 ans et de conforter le rôle de première école de la maternelle. Il s'agit des « **jardins d'éveil** », **structure intermédiaire entre la crèche ou l'assistante maternelle et l'école maternelle**. Alors que la norme d'encadrement pour une crèche est d'1 adulte pour 5 enfants et pour un centre de loisirs d'un 1 pour 8, la norme proposée serait d'1 pour 15 enfants, soit un taux proche de celui des classes maternelles. L'axe central en termes de ressources humaines serait le recours à des éducateurs de jeunes enfants. Ce sont les communes qui auraient à assumer la responsabilité de ce service qui serait payant, à la différence de l'école maternelle. Est estimée nécessaire la création de 300 000 à 500 000 places (ce dernier chiffre est envisagé en cas de suppression de la scolarisation à deux ans). **Ce projet soulève de nombreuses contestations parmi l'opposition parlementaire et les associations professionnelles. Celles-ci dénoncent en effet la fin de l'égalité d'accès des familles et de la gratuité d'accueil et des perspectives de fortes inégalités territoriales en fonction de la richesse des communes.**
168. Sur 100 enfants de 0 à 3 ans, 57 sont encore gardés par les parents, 19 % par une assistante maternelle, 11 % en crèche collective ou familiale, 5,5 % à l'école maternelle, 5 % par d'autres membres de la famille que les parents, et 3,5 % à

---

167 Comme le précise le décret du 6 septembre 1990 « les élèves de moins de trois ans ne sont admis à l'école que dans la mesure des places disponibles » excepté comme le prévoit la loi du 10 juillet 1989 dans « des écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

168 Toutefois seuls les enfants nés entre le 1er janvier et le 31 août de l'année donnée sont scolarisables. Rapportés à l'effectif des enfants scolarisables 40 % des enfants de 2 ans susceptibles d'entrer à l'école ont été scolarisés en 2006-2007.

169 Rapport au Premier Ministre sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance (Michèle Tabarot, juillet 2008) et rapport d'information du Sénat sur la scolarisation des jeunes enfants (Monique Papon et Pierre Martin octobre 2008)

domicile par d'autres personnes que les parents. Les assistantes maternelles assurent 70 % de l'offre de garde par des tiers, loin devant l'accueil collectif. Le coût d'un accueil en crèche<sup>170</sup> est estimé<sup>171</sup> autour de 10 000 euros en fonctionnement normal alors que celui d'une assistante maternelle est de 7 500 euros et celui en école maternelle est de 4 660 euros. **Les collectivités publiques peinent à satisfaire la demande de garde de très jeunes enfants à la fois en raison de son coût<sup>172</sup> et en raison du manque de personnel qualifié.** Le déficit en capacité de garde d'enfants est estimé ainsi à environ 390 000 places, lequel se conjugue avec de **grandes disparités territoriales** tous modes de gardes confondus. Les efforts de solvabilisation des ménages entrepris ces dernières années ont permis la multiplication du nombre d'assistantes maternelles par 3,5 en 10 ans alors que les places en accueil collectif n'ont été multipliées que par 1,5 depuis 1990<sup>173</sup>. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit d'autoriser les assistantes maternelles à accueillir non plus 3 mais 4 enfants ce qui devrait encore amplifier la tendance.

169. La plupart des modes de garde collectifs sont réservés aux parents qui travaillent à plein temps, alors que la pauvreté des familles résulte le plus souvent du chômage ou du sous-emploi. Ainsi **la plupart des familles pauvres ou issues de l'immigration récente ne peuvent faire garder leurs enfants à l'extérieur.** Les femmes en milieu rural, les femmes les moins qualifiées et celles qui occupent des emplois pénibles ou à horaires décalés sont les plus nombreuses à rencontrer ce type de difficultés tandis que le caractère forfaitaire des aides accordées (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant et Complément de Libre choix d'Activité) les incite davantage à faire cet arbitrage lorsqu'elles ont un revenu d'activité faible.

## RECOMMANDATIONS

- **R 72** - Mettre en œuvre le droit de garde opposable, promis par le Président de la République, à travers une obligation pour la collectivité de proposer à chaque famille un mode d'accueil de qualité pour le jeune enfant ne fréquentant pas encore l'école correspondant à ses besoins éducatifs et aux souhaits de ses parents.
- **R 73** - Harmoniser la participation financière des parents aux frais de garde en fonction de leurs ressources.
- **R 74** - Garantir un accès à un accueil préscolaire de qualité pour l'éveil et les apprentissages fondamentaux de tous les enfants.

170 Une place de crèche peut accueillir plus d'un enfant du fait des placements à temps partiel

171 Source : mission de révision générale des politiques publiques relatives à la politique familiale

172 19 milliards d'euros soit plus de 1 % du PIB selon un rapport du Conseil d'Analyse Stratégique de février 2007.

173 Source : rapport du centre d'analyse stratégique sur le service public de la petite enfance (février 2007)

## VIII - Mesures de protection spéciale

### 8.1 Les mineurs isolés

Le Comité s'est inquiété du nombre croissant de mineurs étrangers isolés (MEI), de l'absence de protection des droits de ces enfants et de l'absence de fiabilité de détermination de l'âge au moyen d'expertises osseuses.

170. La Cour d'Appel de Paris a rendu un arrêt le 7 décembre 2004 selon lequel un enfant placé en zone d'attente peut être considéré comme étant en danger et ainsi relever de la compétence du juge des enfants pour les mesures d'assistance éducative adaptées à sa situation<sup>174</sup>. La loi de 2007 de protection de l'enfance inclut plus clairement les mineurs étrangers isolés (MEI) comme relevant des mécanismes de protection, y compris éventuellement au-delà de leur majorité, jusqu'à 21 ans. Cependant il subsiste encore des divergences entre les juges au sujet de leur compétence pour prendre des mesures de protection pour ces mineurs.
171. Il n'existe pas de recensement par le gouvernement du nombre et du flux des MEI ; les associations ou institutions donnent chacune leurs propres chiffres, s'accordant seulement sur le fait qu'ils augmentent chaque année, mais ces chiffres ne sont pas exploitables globalement. La Conférence du Conseil de l'Europe à Malaga en octobre 2005<sup>175</sup> avait retenu l'arrivée de 4 000 à 5 000 MEI chaque année sur le territoire français. L'ONED<sup>176</sup> pourrait à l'avenir comptabiliser cette population au titre de la protection de l'enfance.
172. De manière générale la protection des droits des MEI a peu progressé. En zone d'attente, les mineurs de 13 ans et plus ne sont toujours pas séparés des adultes<sup>177</sup> ; ceux de moins de 13 ans sont accueillis en hôtel, à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, mais les associations habilitées pour les informer de leurs droits ne peuvent les rencontrer qu'en zone d'attente et non sur leur lieu de logement.
173. L'habilitation accordée à quelques associations pour rencontrer les MEI en zone d'attente ne constitue par une garantie suffisante que ceux-ci puissent être correctement informés de leurs droits, notamment celui de pouvoir demander l'asile. Certains sont renvoyés avant même d'avoir pu être approchés. Dans ces conditions la compétence judiciaire en vue de leur protection ne peut s'exercer pleinement.

---

174 Arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 7 décembre 2004, 24e chambre, section B.

175 Conférence régionale sur « les migrations des mineurs non-accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant » Malaga, Espagne, 27-28 octobre 2005. « La situation des mineurs non accompagnés en France » Elisabeth JOHNSTON.

176 ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger.

177 Rapport de la Commission Nationale de contrôle des centres de rétention (créée en mars 2006).

174. Lorsque le procureur a pu, néanmoins, être informé de l'arrivée d'un MEI, il désigne un administrateur ad hoc (AAH)<sup>178</sup> pour assister le mineur dans toutes les procédures relatives à son maintien en zone d'attente et son entrée éventuelle sur le territoire français. La faiblesse des moyens matériels mis à disposition des administrateurs a limité leur recrutement et leur efficacité. L'indemnisation des administrateurs ad hoc a été revalorisée fin juillet 2008, ce qui constitue une meilleure reconnaissance d'un travail particulièrement difficile<sup>179</sup>.
175. Deux avis spécialisés ont été rendus en 2005 et 2007 sur le peu de fiabilité des expertises osseuses pour déterminer l'âge réel, recommandant toutefois la passation de plusieurs examens, et non d'un seul, et leur interprétation par un double avis médical<sup>180</sup>. L'usage de ce type d'examen reste cependant fréquent, et en cas de doute, n'est pas toujours utilisé dans le sens d'une présomption de minorité.
176. Les mineurs qui arrivent par voie terrestre ont plus de probabilités d'être accueillis par l'Aide Sociale à l'Enfance, d'être placés durablement dans un établissement jusqu'à leur majorité, d'apprendre la langue française et d'entreprendre une formation : la possibilité d'une régularisation à leur majorité est alors plus grande. Néanmoins ces MEI sont très dispersés sur le territoire français et les institutions d'accueil n'ont pas de personnel suffisamment formé pour optimiser ce type de prise en charge. Il est cependant établi qu'une prise en charge adaptée produit des résultats positifs sur les possibilités d'insertion des MEI, alors que leur rejet accroît le nombre de mineurs à la rue, en danger et en risque d'exploitation économique, sexuelle et délinquante<sup>181</sup>. En 2002 le gouvernement a mis en place un dispositif d'accueil et de prise en charge à Paris basé sur une coordination d'acteurs associatifs. Les services de l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris ont créé ensuite une cellule d'accueil spécialisée pour les MEI (CAMIE) aboutissant au placement du mineur avec un projet éducatif personnalisé, qui se poursuit souvent au-delà de la majorité et une prise en charge médicale et juridique ; les associations qui accueillent elles-mêmes des MEI travaillent en lien étroit avec la CAMIE<sup>182</sup>. Cependant un projet de plate-forme commune à tous les intervenants en lien avec les MEI dans la région parisienne n'a pu aboutir.
177. Un accord bilatéral de rapatriement a été mis en œuvre pour les mineurs roumains isolés depuis 2002 ; il n'a été mis en œuvre que pour un petit nombre d'enfants. Un nouvel accord bilatéral devrait être prochainement réexaminé par le Parlement, sous une forme qui s'avèrerait moins protectrice pour les mineurs, en écartant

---

179 Décret n° 2008- 764 du 30 juillet 2008 relatif au recouvrement des amendes forfaitaires et à certains frais de justice criminelles ou assimilés.

180 Avis du Comité Consultatif National d'Ethique n° 88 du 23 juin 2005 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques et Rapport de l'Académie Nationale de Médecine sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés, mars 2007.

181 « Le parcours des mineurs isolés roumains suivis par Hors la Rue et pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris » Rapport de l'association Hors la Rue du 29 mars 2007.

182 Au 31 décembre 2006 la CAMIE de Paris prenait en charge 370 MEI.

l'appréciation et le contrôle du Juge des enfants. Ce projet d'accord a fait l'objet de grandes réserves de la Défenseure des enfants.

178. Globalement, les dispositions concernant les MEI restent insuffisamment protectrices au regard de la CIDE et de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant : les pratiques des professionnels concernés ne sont pas assez coordonnées et complémentaires entre elles, notamment par absence de formation pluridisciplinaire. Les disparités de traitement sur le territoire sont très importantes et contribuent à une grande insécurité juridique et psychologique pour ces mineurs.
179. Soucieuse de mieux faire connaître les droits des MEI à la protection et les bonnes pratiques à leur égard, la Défenseure des enfants a organisé un colloque sur cette question le 20 juin 2006 au terme duquel elle a rendu publiques 25 recommandations destinées à harmoniser l'ensemble des pratiques professionnelles autour de 5 priorités :
- 1) Un meilleur respect du droit à l'information des mineurs arrivant par voie aérienne, notamment lors de leur séjour en zone d'attente ;
  - 2) Une protection immédiate des mineurs arrivant par voie terrestre avec une prise en charge dans un dispositif d'urgence (sur le modèle du dispositif parisien ou de celui de l'ONG « Jeunes errants » à Marseille), puis avec une prise en charge administrative et judiciaire adaptée ;
  - 3) Une évaluation de la minorité dans le respect des principes juridiques, éthiques et déontologiques, dans les seuls cas où l'état civil du mineur ne pourrait être juridiquement établi ;
  - 4) Une égalité des droits par rapport aux autres jeunes du même âge pour l'accès notamment à la scolarité, à la formation professionnelle, à l'aide juridictionnelle et à l'obtention d'un contrat jeune majeur ;
  - 5) La construction d'un projet de vie avec le jeune et l'ensemble des acteurs associatifs et institutionnels, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe.

## RECOMMANDATIONS

- **R 75** - Réviser les modalités de prise en charge des mineurs étrangers isolés sur la base des 25 recommandations produites par la Défenseure des enfants le 25.06.2008<sup>183</sup>.
- **R 76** - Clarifier la répartition du financement des mesures et réduire les disparités sur l'ensemble du territoire.

---

183 Voir [http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/Actes\\_MEI.pdf](http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/Actes_MEI.pdf)

## 8.2 Les mineurs étrangers dont la famille est en situation irrégulière

180. Les mineurs étrangers vivant avec des parents en situation irrégulière sont marqués par la précarité, en raison du risque de reconduite encouru par les parents.
181. Lorsqu'une famille fait l'objet d'une reconduite à la frontière, les procédures administratives ne tiennent pas compte suffisamment de l'intérêt supérieur des enfants, notamment lorsque les interpellations s'accompagnent de manifestations de force excessives ou de violences à l'égard des parents. Ou comme cela est arrivé lorsque des enfants sont récupérés directement dans leur école par des policiers. Les services du ministre de l'Immigration<sup>184</sup> assurent toutefois avoir donné l'instruction que cette dernière situation ne se reproduira plus.
182. La Défenseure des enfants est régulièrement saisie de situations de familles interpellées en vue d'une reconduite. Bien qu'aient été créés des centres de rétention réservés à l'accueil de familles, ceux-ci demeurent mal adaptés à la vie quotidienne des enfants qui sont mélangés à d'autres adultes et ne peuvent y mener la vie normale d'enfants de leur âge ; le plus souvent ces enfants y témoignent d'une grande souffrance psychique (troubles du sommeil, maux de ventre...) ; la situation de ces enfants est difficile à appréhender dans la mesure où elle n'est pas officiellement comptabilisée, si ce n'est par la CIMADE<sup>185</sup>, association habilitée à pénétrer dans les lieux de rétention.
183. La Cour d'Appel de Rennes a rendu le 23 octobre 2007 une ordonnance confirmant le refus du juge de première instance de prolonger la rétention administrative d'un couple moldave et de leur enfant de trois semaines, cette retenue constituant un traitement inhumain et des conditions de vie anormales imposées à un très jeune enfant, disproportionnés par rapport au but poursuivi, la reconduite à la frontière<sup>186</sup>. La Défenseure des enfants avait saisi la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) de cette situation ; la CNDS a rendu un avis le 20 octobre 2008 qui se prononce dans le même sens<sup>187</sup>.
184. Le cadre de vie de l'enfant est assurément davantage pris en compte lorsque la famille est assignée à résidence pendant le temps de la procédure administrative, mais les conditions en sont assez étroites, et cette procédure est trop peu utilisée car la crainte éprouvée par des parents peut les conduire à se cacher ou à cacher leur enfant.

---

184 Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

185 Rapport 2007 de la CIMADE : il existe 11 centres de rétention administratives pour familles en métropole ; en 2007, 242 enfants ont accompagné leurs parents en centre de rétention ; 242 avaient moins de 5 ans ; 28 % des familles restent au moins 10 jours en centre de rétention.

186 Ordonnance n° 187/2007 de la Cour d'Appel de Rennes du 23 octobre 2007.

187 Avis de la CNDS du 20 octobre 2008, saisine n° 2007-121 du 23 octobre 2007 de la Défenseure des enfants.

185. Les travailleurs sociaux qui ont connaissance de ces situations expriment des inquiétudes fondées sur des poursuites récentes<sup>188</sup>, quant au respect de leur secret professionnel par les autorités.

### RECOMMANDATIONS

- **R 77** - Mettre pleinement en application les principes directeurs du Conseil de l'Europe et les engagements de la CIDE lors des procédures d'expulsion des parents étrangers en situation irrégulière.
- **R 78** - Ne recourir au placement en centre de rétention qu'à titre tout à fait exceptionnel lorsqu'aucune autre mesure n'a été possible et privilégier l'assignation à résidence des parents et de leurs enfants ou à défaut leur placement en résidence hôtelière.

## 8.3 L'exploitation économique

Le Comité s'est inquiété de ce que des mineurs étrangers puissent être exploités en France par des réseaux.

186. S'il existe des enfants exploités par des membres de leur famille ou des adultes de leur nationalité, ces situations ne relèvent pas forcément de réseaux organisés ; ces situations sont difficiles à dénombrer et constituent un « chiffre noir ». Les mineurs arrêtés pour d'autres infractions ne révèlent pas spontanément l'exploitation dont ils seraient l'objet. Néanmoins en 2004 un réseau comportant 33 adultes roumains exploitant une trentaine de mineurs étrangers isolés, a pu être démantelé. Le développement de l'entraide judiciaire internationale facilite de telles élucidations, ainsi que la création d'offices centraux de police judiciaire, notamment l'OCRTEH (Office central pour la répression de la traite des êtres humains), déjà ancien, et l'OCLTI (Office Central de lutte contre le travail illégal), créé en 2006.

187. Il existe également des situations d'esclavage domestique touchant des majeures et des mineures, surtout des femmes ; elles ne constituent pas une infraction en droit interne, mais depuis 2003<sup>189</sup> la lutte contre la traite des êtres humains a été introduite dans la loi française ; s'y ajoutent les dispositions antérieures visant la

<sup>188</sup> Le lundi 19 novembre 2007, deux intervenantes sociales travaillant pour France Terre d'Asile, dans le cadre d'un dispositif de protection de l'enfance financé par l'État, ont été interpellées au petit matin à leur domicile parisien pour aide au séjour irrégulier. Le procureur de la République de Boulogne sur mer a conclu ensuite à une générosité « mal placée ».

<sup>189</sup> Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003.

répression des atteintes sexuelles, la séquestration, l'aide au séjour irrégulier et la législation sur le droit du travail. Certains auteurs sont cependant protégés par leur immunité diplomatique<sup>190</sup>. Des associations spécialisées assurent le soutien et la protection des victimes, mais il est rare que des mineures dénoncent les faits pendant leur minorité.

188. Si des procès ont été menés à bien et largement médiatisés, ils l'ont été sur le fondement des dispositions anciennes, et non sur celui de la traite des êtres humains, en raison d'une rédaction inadéquate. Celle-ci a été corrigée dans le cadre de la loi n° 2007-1631 du 21 novembre 2007 sur l'immigration ; il conviendra donc de vérifier à l'avenir si les juridictions se saisissent de cette modification au bénéfice des victimes de la traite.

189. La France a également ratifié en 2004 deux protocoles additionnels pour renforcer la lutte contre la traite des personnes, notamment des enfants<sup>191</sup>.

## RECOMMANDATIONS

- **R 79** - Faire mieux connaître la spécificité de l'exploitation économique et de la traite des enfants auprès des professionnels, notamment des milieux sociaux, médicaux et judiciaires, pour faciliter le dépistage, le traitement et la protection des enfants victimes.

## 8.4 L'exploitation sexuelle

Le Comité est préoccupé par l'existence de la traite d'enfants, de la prostitution et des moyens mis en place pour lutter contre l'exploitation sexuelle des enfants.

190. La France a ratifié le 26 février 2002 le protocole facultatif de la CIDE concernant **la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants**<sup>192</sup> ; elle a mis en place un dispositif législatif important.

---

190 22 % des situations en 2004 selon le CLEM (Comité de lutte contre l'esclavage moderne).

191 - Décret n° 2004-446 du 19 mai 2004 portant publication du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée adoptée à New-York le 15 décembre 2000 et signé par la France le 12 décembre 2000.

- Décret n° 2004-447 du 19 mai 2004 portant publication du protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adoptée à New-York le 15 décembre 2000 et signé par la France le 12 décembre 2000

192 Décret n° 2003-372 du 15 avril 2003 portant publication du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, fait à New York le 25 mai 2000.

191. Les observations des associations spécialisées et le rapport commandé par le ministère de la Justice<sup>193</sup> constatent qu'il n'est pas possible de chiffrer la prostitution infantile en France ; beaucoup d'articles de presse, de rapports, de manifestations ont eu lieu de 2001 à 2003, alors que la prostitution à Paris de mineurs étrangers (notamment d'origine roumaine et africaine) était particulièrement visible ; la législation plus répressive qui a suivi, réprimant le racolage passif<sup>194</sup>, a suscité un déplacement géographique des jeunes victimes et de leurs clients ; depuis il est devenu difficile d'appréhender le phénomène quantitativement. Certains réseaux exploitant des mineurs ont néanmoins été démantelés. Cependant des associations ont récemment alerté sur une recrudescence de la prostitution de jeunes étrangers à Paris, démontrant ainsi qu'il s'agit de phénomènes cycliques et non résolus.
192. Il s'avère indispensable de susciter davantage d'actions de sensibilisation et de formation pour les magistrats, policiers, gendarmes, non seulement sur le traitement des procédures d'atteintes sexuelles sur le territoire français et à dominante familiale ou environnementale, mais également sur les mouvements migratoires des mineurs, leur précarité économique et psychologique, et la prise en charge pluridisciplinaire de ces situations ; les formations au recueil de la parole de l'enfant touchent un nombre insuffisant de ces professionnels.
193. Les actions de sensibilisation et de formation menées en direction des professionnels<sup>195</sup> et étudiants du tourisme depuis 2004<sup>196</sup> pourraient être étendues aux professionnels et étudiants du secteur de l'hôtellerie.
194. Les poursuites en matière de tourisme sexuel sont peu nombreuses en France depuis 10 ans, malgré la collaboration judiciaire européenne et internationale. Des actions spécifiques devraient être entreprises au bénéfice des postes diplomatiques et consulaires pour qu'ils soient davantage en lien avec les autorités locales afin de favoriser de leur part la transmission de signalements sur les actes d'exploitation sexuelle de mineurs commis à l'étranger (aucun signalement de « tourisme sexuel » aux autorités françaises n'a été effectué par des autorités locales à ce jour) ; un guide pourrait être également réalisé pour les personnels des entreprises et des ONG implantées à l'étranger, rappelant le respect dû à l'enfant, la répression apportée à l'exploitation sexuelle des enfants et l'obligation légale de signaler les cas observés.

---

193 La prostitution de mineurs à Paris : Données, acteurs et dispositifs existants. Cabinet Anthropos, Adrienne O'DEYE, Vincent JOSEPH, Oct 2006. Commande du Ministère de la Justice du 30 novembre 2004.

194 Art 225-10-1 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure.

195 Voir Rapport sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants dans le tourisme. Ministère de la Famille et de l'Enfance, 9 septembre 2004.

196 Circulaire n° 2006-118 du 28 juillet 2006 de l'Education Nationale sur la mise en garde des publics en formation dans les domaines du tourisme sur l'exploitation sexuelle des enfants liée au tourisme.

195. Dans les territoires et départements d'Outre mer les coutumes claniques font obstacle au dévoilement des violences, notamment sexuelles, faites aux enfants ; un travail d'information spécifique est à mener pour réduire ces situations.
196. Pour la lutte contre la pédopornographie par voie télématique la France dispose d'un cadre répressif assez large ; des services spéciaux centralisés d'enquête ont été créés<sup>197</sup> pour repérer sur Internet les réseaux de diffusion d'images pédopornographiques et cibler les utilisateurs des sites pour les signaler aux autorités judiciaires compétentes ; la loi du 5 mars 2007 de prévention contre la délinquance renforce les moyens donnés à ces services d'enquête et a créé les délits de proposition sexuelle à un mineur de 15 ans par voie télématique<sup>198</sup> et de simple consultation d'images pédopornographiques. Le gouvernement a ouvert un site (signalement-internet.gouv.fr) afin que n'importe quel internaute puisse signaler un site qui lui paraîtrait suspect ou exploitant l'image de mineurs à des fins sexuelles. Ces dispositions répondent aux préconisations de la décision-cadre du Conseil de l'Union Européenne de 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie.
197. Au plan législatif de nombreuses dispositions complètent les lois antérieures pour faciliter les poursuites et soutenir le témoignage de l'enfant, qu'il s'agisse de prostitution ou de violences sexuelles familiales ou commises par des tiers.
- la loi du 5 mars 2007 sur l'équilibre de la procédure pénale<sup>199</sup> prévoit que le mineur victime d'atteintes sexuelles, prostitution, tortures et actes de barbarie doit obligatoirement être assisté par un avocat devant le juge d'instruction lors de ses auditions ; le mineur peut être assisté d'un administrateur ad hoc si ses parents ne prennent pas suffisamment en compte ses intérêts (art 706-50 CPP)
  - l'audition enregistrée du témoignage du mineur victime est obligatoire et n'est plus soumise au consentement de ses parents ou du sien propre (art 706-52 CPP)
  - le délai de prescription a été sensiblement allongé bien après la majorité pour faciliter le dépôt de plainte de la jeune victime<sup>200</sup>.
  - Les professionnels de l'enfance sont dûment informés des procédures de signalement, lesquelles ont été clarifiées par la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 ; des aménagements au secret professionnel facilitent le dévoilement des situations d'abus. Les poursuites pénales sont en constante augmentation et les dernières lois

---

197 - Pour la police : l'OCLCTIC : Office Central de Lutte contre la Criminalité liée aux Technologies de l'Information et de la Communication, et l'OCRTEH : Office Central pour la Répression de la Traite des Etres Humains

- Pour la gendarmerie : l'IRCGN : Institut de Recherches Criminelles de la Gendarmerie Nationale et le STRJD : Service Technique de Recherches Judiciaires et de Documentation avec le Centre national de veille du réseau Internet

198 Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

199 Loi n° 2007- 291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (art 706-51-1 du Code de Procédure Pénale).

200 Le délai de prescription a été porté par la loi du 9 mars 2004, pour tout mineur victime, à 20 ans après la majorité pour les crimes et pour les agressions et atteintes sexuelles sur mineurs de 15 ans aggravées par d'autres circonstances, et à 10 ans pour les délits, pour tous les faits non prescrits à la date de la loi.

durcissent à nouveau la répression<sup>201</sup>, après le scandale causé par le procès d'Outreau. Un groupe de travail et une commission parlementaire ont fait des propositions pour améliorer encore le traitement des enfants victimes de violences sexuelles ; cependant les modalités de recueil de la parole de l'enfant, bien qu'encadrées par la loi, demeurent de qualité inégale sur l'ensemble du territoire français<sup>202</sup>.

## RECOMMANDATIONS

- **R 80** - Mettre en place une Conférence annuelle sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants réunissant les ministères, institutions et acteurs concernés avec comme objectifs : l'organisation d'une meilleure coordination, un meilleur traitement des informations et la présentation de travaux d'évaluation périodique.

## 8.5 L'abus de drogues

Le Comité est préoccupé par l'augmentation de l'abus des drogues par les jeunes.

198. Si 64 % des jeunes de 16 ans pensent que les consommateurs réguliers de cannabis courent un risque<sup>203</sup>, **10,8 % des jeunes de 17 ans dont 15 % des garçons et 6,3 % des filles sont des consommateurs quotidiens<sup>204</sup> de cannabis** et 36,8 % des garçons et 28,8 % des filles<sup>205</sup> en consomment occasionnellement. La consommation de cannabis des jeunes français est ainsi l'une des plus élevées d'Europe<sup>206</sup>. De nombreux chefs d'établissement constatent les ravages de plus en plus graves produits chez leurs élèves : perte d'attention, affaiblissement de la motivation, effets secondaires sur la scolarité de beaucoup de jeunes. Les psychiatres relèvent quant à eux l'émergence de bouffées délirantes consécutives à une consommation très élevée de cannabis et des études ont démontré qu'une consommation de cannabis supérieure à 50 fois par an (c'est-à-dire au moins une fois par semaine) sur une période de 5 ans « est associée à une prévalence de plus de 6 % des cas de

201 - Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

- Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales

- Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

- En 2004 (dernières statistiques disponibles), 12 166 condamnations ont été prononcées pour des atteintes sexuelles (crimes et délits) ; parmi celles-ci figurent 554 condamnations pour proxénétisme, ce chiffre ne distinguant pas si les victimes étaient majeures ou mineures ; le nombre de condamnations est en progression constante depuis 5 ans.

202 - Groupe de travail chargé de tirer les enseignements du traitement judiciaire de l'affaire dite d'Outreau, Jean-Olivier VIOU, Ministère de la Justice, La Documentation Française, 8 février 2005.

- Commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, Philippe Houillon, Assemblée Nationale, La Documentation Française, 8 juin 2006.

203 Mission interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie – Plan gouvernemental 2004-2008.

204 Source : Observatoire français des drogues et toxicomanies.

205 Source : Observatoire régional de la Santé, les jeunes en Ile de France rapport mars 2007.

206 Source : Observatoire français des Drogues et Toxicomanies.

*schizophrénie*. Mais pour le reste la société française banalise cette consommation aidée par une certaine complaisance médiatique<sup>207</sup> et un coût de moins en moins élevé<sup>208</sup>. Face à cette situation préoccupante les campagnes de prévention ont été jusqu'à présent essentiellement centrées sur la sécurité routière et un réseau de consultations anonymes et gratuites a été mis en place par les pouvoirs publics.

199. Sans que les adultes en aient pleinement conscience, le comportement des jeunes face à l'alcool a profondément évolué. Le motif premier de l'alcoolisation est devenu la recherche, par des adolescents de plus en plus jeunes, de la « *défonce* » obtenue en se saoulant le plus rapidement possible. De manière générale la consommation s'intensifie dès la fin du collège. A 15 ans, un jeune sur trois déclare avoir déjà été ivre<sup>209</sup>. **Presque 28 % des 15-19 ans disent avoir été ivres plus de quatre fois dans l'année**<sup>210</sup>. Des « *Premix* », mélanges de sodas et d'alcool, attirent progressivement les jeunes vers des alcools plus forts et des cas de comas éthyliques d'adolescents de 12 ans commencent à apparaître. L'ivresse précoce des jeunes est d'autant plus préoccupante que la quantité d'alcool consommée en France est en baisse continue depuis 50 ans.

200. **La poly addiction : alcool, tabac, cannabis apparait en hausse constante.** Elle a doublé en 10 ans, passant de 17 % en 1997 à 34 % en 2007. Elle paraît démarrer à la fin du collège<sup>211</sup>.

201. La Défenseure des enfants dans son rapport thématique annuel 2007 « Adolescents en souffrance : plaidoyer pour une véritable prise en charge »<sup>212</sup> a alerté les pouvoirs publics et l'opinion sur ces situations et a appelé à la mise en place d'une **stratégie nationale volontariste de prévention et de lutte contre l'alcoolisation précoce des adolescents et la banalisation du cannabis** comprenant les impératifs suivants : **diminuer l'accessibilité des mineurs aux boissons alcooliques** (notamment en appliquant strictement les interdictions de vente d'alcool aux mineurs et en interdisant le sponsoring des soirées festives de jeunes par les alcooliers ; **veiller à ce que les textes surtaxant les boissons ciblées jeunes** (prémix, alcopops...) **ne puissent être contournés ; renforcer l'éducation à la prévention** (en introduisant la prévention de l'alcool et du cannabis en plus du tabac, **dès l'enseignement primaire**, incluant une pédagogie active pour apprendre aux enfants à refuser de telles sollicitations) ; organiser un **repérage précoce de l'alcoolisation et de la consommation de cannabis lors de toute consultation médicale et former à ce repérage** les infirmières et les médecins pour qu'ils orientent les jeunes consommateurs d'alcool ou de cannabis vers une prise en charge spécialisée.

---

207 Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances (Action mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie) pour 2009 par M. Gilbert Barbier

208 4 euros le gramme de résine et 5,40 euros le gramme d'herbe

209 Patrice Huerre et François Marty, Alcool et adolescence, Hachette, 2007

210 Observatoire régional de la santé, Les jeunes en Ile-de-France, activités physiques, surpoids et conduites à risques, rapport mars 2007

211 Patrice Huerre et François Marty, Alcool et adolescence, Hachette, 2007

212 Voir <http://www.defenseurdesenfants.fr/rapports.php>

202. Le gouvernement a annoncé en 2008 une série de mesures s'inspirant de ces recommandations. Le plan « santé des jeunes 16-25 ans », présenté le 27 février 2008 par la ministre de la Santé, comporte comme l'une de ses principales mesures « la lutte contre les pratiques addictives, notamment en modifiant la législation pour limiter l'offre d'alcool aux mineurs de seize à dix-huit ans ». Le nouveau plan gouvernemental 2008-2011 de lutte contre les drogues et la toxicomanie présenté par le Premier ministre en juillet 2008 préconise notamment : des campagnes d'information pérennes sur les conséquences sanitaires et juridiques des consommations ; des actions de prévention en milieu scolaire et périscolaire mobilisant les intervenants du milieu éducatif mais aussi des acteurs issus d'autres secteurs (santé, justice, gendarmerie, police) ; la systématisation de la réponse judiciaire à l'usage illicite de drogues, par le biais des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants prévus par la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 ; des mesures destinées à réduire l'accessibilité des boissons alcoolisées de manière significative pour les consommateurs les plus jeunes et les plus vulnérables (interdiction de l'offre et de la vente d'alcool aux mineurs de moins de 18 ans, mesures contre certaines stratégies déployées pour fidéliser ce public vulnérable, actions d'éducation à la santé et de sensibilisation au risque routier) ; des formations au repérage précoce des addictions destinées à l'ensemble des professionnels de santé, afin que ce repérage devienne un réflexe naturel ; une augmentation du nombre de jeunes accueillis dans les consultations jeunes consommateurs, par une meilleure couverture géographique, une mise en réseau avec les autres structures qui reçoivent des jeunes et la confirmation sur le terrain de la polyvalence de ces consultations (alcool et cocaïne notamment). Le plan gouvernemental de lutte contre la drogue et la toxicomanie doit également se traduire par l'élaboration de plans départementaux et traiter deux aspects insuffisamment abordés jusqu'à présent : l'association de l'Éducation nationale, qui y reste encore trop étrangère, et la part trop importante prise par la lutte contre l'insécurité routière dans la gestion de l'alcoolisme et du cannabis.
203. Ceci constitue le cadre d'action de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) dont l'activité a été recentrée sur sa fonction de coordination. En 2009, la MILDT orientera son action vers deux nouvelles catégories de la population : les parents, dont l'information et l'autorité doivent être renforcées, et le monde du travail,
204. La ministre de la Santé a annoncé que lors de l'examen de la loi Hôpital, patients, santé et territoires au Parlement, elle ne s'opposerait pas à un amendement parlementaire qui autoriserait la publicité pour les boissons alcoolisées sur Internet. Mais à la condition de prévoir des garde-fous". (comité de suivi Interdiction des pop-up ou des spams, adjonction aux publicités de messages sanitaires sur les dangers de l'alcool prohibition de cette publicité sur les sites consacrés à la jeunesse et au sport). Cette dérogation à la « loi Evin » relative au contrôle de la publicité pour les alcools<sup>213</sup> a été très vivement dénoncée par les associations spécialisées dans la

---

213 Loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

lutte contre l'alcoolisme ainsi que par les associations familiales. Le 31 octobre 2008 la Défenseure des enfants a publié un communiqué<sup>214</sup> dans lequel elle exprime sa profonde préoccupation sur ce projet. Le projet de loi "Hôpital, patients, santé et territoires" sera examiné début 2009 à l'Assemblée nationale.

## RECOMMANDATIONS

- **R 81** - Mettre en application l'ensemble des recommandations du rapport « Adolescents en souffrance, plaidoyer pour une véritable prise en charge », de la Défenseure des enfants remis au Président de la République en novembre 2007 et notamment :
  - introduire l'éducation à la prévention aux méfaits de l'alcool et le cannabis en plus du tabac, **dès l'enseignement primaire** ;
  - restreindre au maximum la publicité sur les boissons alcoolisées sur les supports les plus fréquentés par les jeunes ;
  - restreindre au maximum l'accès aux boissons alcoolisées pour les jeunes
  - intensifier le repérage précoce **de l'alcoolisation et de la consommation de cannabis** ;
  - améliorer la couverture géographique en « consultations cannabis » qui accueillent jeunes et parents, délivrent informations et conseils et aident à l'arrêt de la consommation.

## 8.6 La justice pour mineurs

Le Comité a fait part de sa préoccupation sur la législation et la pratique dans le domaine de la justice des mineurs qui tendent à préférer la répression aux mesures de prévention et d'éducation.

205. La justice des mineurs est régie par l'Ordonnance du 2 février 1945 affirmant la primauté de l'éducatif sur le répressif, la spécialisation des juridictions et l'atténuation de la responsabilité pénale du mineur ; ce texte a maintes fois été amendé, et très récemment, pour répondre à un rajeunissement de la délinquance et à l'aggravation de certaines violences.

206. **L'ouverture de Centres Educatifs Fermés (CEF) depuis 2003, conçus comme une alternative à l'incarcération pour les mineurs multi-réitérants a permis un temps de faire baisser le nombre d'incarcérations.** 37 CEF sont en service ; les

---

214 Voir [http://www.defenseurdesenfants.fr/communiquPresseAll.php#com\\_23](http://www.defenseurdesenfants.fr/communiquPresseAll.php#com_23)

évaluations démontrent que le parcours d'un mineur délinquant peut être positivement infléchi par un séjour suffisamment long comportant de nouveaux apprentissages, une resocialisation et des soins.

207. Si au cours des années passées les services des procureurs de la République ont beaucoup développé les mesures alternatives aux poursuites par des réponses éducatives et réparatrices, évitant ainsi la saisine du juge, **des lois récentes encadrent plus strictement les mesures éducatives, augmentent les sanctions éducatives pour les mineurs de 10 à 13 ans, instaurent une procédure de présentation immédiate, créent de nouvelles infractions et augmentent la durée des peines prononcées contre les mineurs délinquants.** L'ensemble des textes<sup>215</sup> accroît ainsi les possibilités d'incarcération plus qu'il n'apporte d'innovation éducative. La loi du 10 août 2007 a instauré des peines plancher et supprimé l'excuse atténuante de minorité pour les mineurs de 16 à 18 ans en état de 2<sup>e</sup> récidive ayant commis certains crimes, qui seront ainsi jugés comme des majeurs. Les juges peuvent rétablir l'excuse de minorité mais en motivant leur décision<sup>216</sup>. La Défenseure des enfants a rendu un avis sur cette question<sup>217</sup>.

208. Au 1<sup>er</sup> mars 2008, 785 mineurs étaient incarcérés, dont 56,5 % en détention provisoire (représentant 1,2 % des l'ensemble des détenus) ; mais c'est en fait plus de 3 500 mineurs qui entrent chaque année en prison, la rotation rapide étant due à la brièveté du temps de séjour<sup>218</sup>. Six centres de détention spécialisés pour les mineurs, de 60 places chacun, remplacent progressivement les anciens quartiers réservés aux mineurs dans les prisons pour adultes (un dernier est encore en construction) ; ce dispositif créera à terme 420 places pour les mineurs condamnés, assorties d'un dispositif de prise en charge plus soutenu avec un programme de scolarisation, de pratiques sportives et d'activités plus conformes à l'âge des mineurs, et avec la présence permanente d'éducateurs préparant leur réinsertion ; la séparation d'avec les délinquants adultes est totale, notamment pour les jeunes filles, jusqu'alors incarcérées avec les femmes. Néanmoins les possibilités d'aménagement des peines fermes restent encore très limitées : **le régime de la semi-liberté n'est pratiquement pas appliqué aux mineurs et le durcissement législatif laisse penser que le nombre de mineurs incarcérés augmentera encore.** Toutefois, ceux-ci sont toujours placés seuls en cellule et ne souffrent pas de la promiscuité découlant de la surpopulation carcérale, comme chez les adultes.

209. Comme chez les majeurs, on relève une proportion importante de jeunes incarcérés présentant des troubles psychiatriques ou psychologiques importants. **Les délais de plusieurs semaines pour obtenir une consultation dans le secteur public, le peu de lits disponibles en pédo-psychiatrie, les établissements spécialisés**

---

215 Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

216 Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 relative à la récidive des majeurs et des mineurs.

217 Avis de la Défenseure des enfants en date du 26 juin 2007 relatif au projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

218 Au 31 décembre 2005, 732 mineurs se trouvaient incarcérés, mais 3 519 mineurs sont entrés en prison pendant l'année 2005.

**insuffisamment développés font que les troubles s'aggravent avec l'âge et ne sont souvent détectés qu'à l'occasion d'une infraction.** L'année 2008 a été marquée par le suicide de trois mineurs détenus, sans compter les tentatives de suicide. A propos de l'un d'eux, survenu dans un EPM, la CNDS<sup>219</sup> a sévèrement souligné l'absence de communication entre les professionnels, la non-prise en compte des signes d'alerte (plusieurs tentatives antérieures du jeune au cours de sa détention) et les dysfonctionnements de compétence entre les magistrats, l'ensemble ayant concouru à cette issue tragique.

210. Le financement des CEF et des centres de détention a grevé de près de 25 % en 2005 celui des mesures éducatives dévolues aux mineurs en danger. **Les réponses éducatives en milieu ouvert destinées aux jeunes délinquants souffrent aussi d'un manque de moyens matériels et humains, se traduisant notamment par des délais de prise en charge de quelques semaines à quelques mois, ou par la fermeture de certains établissements, ce qui limite la prévention de la récidive**<sup>220</sup>.
211. Les lois de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance de 2007 votées le même jour<sup>221</sup> souffrent **d'un manque de coordination**, de telle sorte que les mêmes parents sont tantôt soutenus par les uns dans leur fonction éducative, tantôt encadrés par les autres de façon contraignante, voire sanctionnés en cas d'échec.
212. Le gouvernement a annoncé son intention de réformer l'ordonnance de 45 organisant la justice des mineurs et a mis en place une commission d'experts<sup>222</sup> (dite Commission Varinard) chargée de faire des propositions en ce sens ; celles-ci a rendu son rapport le 3 décembre 2008. Bien que les principes fondamentaux antérieurs soient rappelés, **une partie des propositions produites tend cependant à continuer le mouvement déjà amorcé selon lequel la justice des mineurs s'éloigne progressivement de l'esprit originel de l'ordonnance de 1945 et des articles 37 b et 40 de la CIDE.**
213. La Défenseure des enfants, qui avait soutenu devant la commission des propositions<sup>223</sup> conformes à l'esprit de la CIDE, dans un avis rendu le 8 décembre a souligné que certaines propositions centrales du rapport ne s'inscrivent pas dans le sens des engagements internationaux de la France et notamment la Convention Internationale des droits de l'enfant.
- En adoptant le seuil de la responsabilité pénale à 12 ans, la France se situerait dans la partie la plus basse des seuils fixés par de nombreux pays européens, qui ont plutôt retenu l'âge de 14 ou 15 ans.
  - Le rapport propose également que des enfants de 12 ans puissent être placés en garde à vue et incarcérés en première intention, s'il leur est reproché une qualification criminelle. Seraient concernés des enfants sans casier judiciaire, et pour lesquels souvent

---

219 Avis n° 2008-21 de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité rendu le 17 novembre 2008

220 La loi de finances 2007 prévoit ainsi de réduire le financement accordé à la PJJ de plus de 1,2 million d'euros ; le financement d'un Etablissement Pénitentiaire pour Mineurs revient à 90 millions d'euros et 7 établissements de ce type sont prévus.

221 Lois n° 2007-293 et 2007-297 du 5 mars 2007, déjà citées

222 Commission présidée par Le Professeur André Varinard mise en place le 15 avril 2008

223 Voir Audition de la Défenseure des enfants par la Commission Varinard chargée de formuler des propositions de réforme de l'ordonnance de février 1945 relative à l'enfance délinquante. [www.defenseurdesenfants.fr/auditions.php](http://www.defenseurdesenfants.fr/auditions.php)

aucune mesure éducative n'aura encore été mise en place. Pour des mineurs ayant commis un délit – situation plus fréquente- l'incarcération serait possible dès 14 ans (au lieu de 16 ans actuellement en matière de détention provisoire). La Défenseure des enfants a rappelé que la France a ratifié la CIDE selon laquelle l'incarcération des mineurs doit rester exceptionnelle. De plus, il ressort de toutes les observations de terrain que son efficacité à un âge précoce est loin d'être avérée et que les modalités d'incarcération, même au sein des établissements pour mineurs (EPM) récents ne sont pas adaptées à des enfants de 12 ans.

- Concernant la réorganisation de la justice des mineurs le rapport propose que les adolescents de 16 à 18 ans, récidivistes ou déjà détenus, comparaissent devant un tribunal correctionnel, dans lequel le juge des enfants, rebaptisé « juge des mineurs » n'occuperait qu'une place « mineure » au coté de deux juges non spécialisés. Ceci serait contraire au principe de spécialisation de la justice des mineurs qu'elle rapprocherait de celle des majeurs, ce qui va à l'encontre des recommandations de la Convention internationale des droits des enfants.

214. La Défenseure des enfants a noté avec satisfaction la déclaration du Premier Ministre suite à la présentation du rapport, lequel s'est déclaré hostile à l'incarcération d'enfants de 12 ans. Elle a rendu public un avis dans lequel elle a rappelé la nécessité d'une justice spécialisée et adaptée aux mineurs, la primauté des mesures éducatives sur les réponses répressives, l'opportunité de créer un Code des mineurs rassemblant tous les textes relatifs à la prise en charge des enfants, sur le plan de la prévention, de la protection et de la répression. Elle a formé le souhait que le projet de loi à venir soit l'occasion de lancer une grande réflexion avec l'ensemble des acteurs de l'enfance et de l'adolescence sur les concepts qui engageront de façon déterminante l'avenir d'une partie de la jeunesse qu'il va bien falloir aider à s'intégrer pour faire partie des acteurs constructifs de demain.

## RECOMMANDATIONS

- **R 82** - Prendre en compte les 30 propositions sur la justice des mineurs que la Défenseure des enfants a produites sur 4 axes :
  - Limiter la judiciarisation des actes commis par les mineurs et mieux prévenir l'apparition des actes de délinquance ;
  - Traiter la délinquance dans le respect des principes fondamentaux de la justice des mineurs ;
  - Conserver à l'incarcération d'un mineur un statut d'exception, et toujours l'accompagner d'un accompagnement éducatif spécifique
  - Apporter des réponses plus cohérentes et plus diversifiées à la délinquance juvénile par des solutions non exclusivement pénales ;
  
- **R 83** - Elaborer un « Code des mineurs » rassemblant l'ensemble des dispositions civiles et pénales concernant les mineurs pour en assurer la cohérence et unifier le traitement des enfants en matière de prévention, de protection et de répression.







104 Boulevard Auguste Blanqui 75013 Paris

ou [www.defenseuredesenfants.fr](http://www.defenseuredesenfants.fr)