

**RAPPORT DE LA DEFENSEURE DES ENFANTS**  
**AU COMITE DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES**  
**SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT**  
Résumé des principales observations et recommandations

**I. La notion même de droits de l'Enfant est-elle véritablement  
acquise en France ?**

- Si des progrès importants ont permis de mieux faire connaître et respecter la Convention internationale des droits de l'enfant (la « CIDE ») et la notion de droits de l'enfant depuis la création du Défenseur des Enfants (loi du 6 mars 2000), il peut être constaté que 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, malgré le fait que l'éducation aux droits de l'homme et de l'enfant ait été intégrée au socle commun des connaissances des élèves de 5<sup>ème</sup>.

La Défenseure des enfants a développé au cours des deux premières années de son mandat des nouveaux outils pédagogiques à la disposition des établissements scolaires et l'intervention de 32 Jeunes Ambassadeurs, dans le cadre du service civil volontaire, dans 12 départements, allant à la rencontre des enfants pour les sensibiliser aux droits de l'enfant.

Elle considère que la France devrait renforcer ses efforts pour davantage faire connaître la Convention par les enfants eux-mêmes mais aussi par les professionnels en charge de l'enfance. Elle demande en conséquence que soit rendue obligatoire la formation aux droits fondamentaux des enfants de tous les professionnels concernés par l'enfance et renforcés les moyens des organismes chargés de la promotion des droits des enfants.

- La Défenseure des Enfants se félicite du revirement opéré par la Cour de Cassation sur l'applicabilité des articles 3-1 et 12-2 de la Convention internationale des droits de l'enfant c'est-à-dire son droit d'être entendu dans toute procédure le concernant, ainsi que la primauté de leur intérêt supérieur dans toute décision les concernant. Ainsi les deux plus hautes juridictions que sont la Cour de cassation (ordre judiciaire) et le Conseil d'Etat (ordre administratif) considèrent désormais comme d'applicabilité directe ces deux articles. Toutefois, quelques divergences subsistent encore entre la Cour de

Cassation et le Conseil d'Etat sur l'applicabilité directe de certaines dispositions, et il conviendrait d'y mettre rapidement un terme.

- Pour la Défenseure des enfants la poursuite de la mise en conformité de la législation à la CIDE doit être renforcée pour améliorer la prise en compte des droits de l'enfant dans l'ordre juridique français : la Défenseure des enfants recommande que dans chaque assemblée parlementaire soit créée une délégation parlementaire aux droits des enfants, et mis en place une commission de transcription, chargée de vérifier la conformité des lois à la Convention. Elle demande également l'adoption d'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.

## **II. La lutte contre la maltraitance et la protection de l'enfance**

La Défenseure des enfants se félicite qu'une nouvelle loi réformant la protection de l'enfance ait été adoptée le 5 mars 2007, à la suite d'un long processus de concertation :

- Cette loi a créé les cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes concernant les mineurs.
- Si l'organisation de ces cellules 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 apparaît devoir être encore renforcé en vue d'améliorer les modalités de l'évaluation de la situation de danger par un regard croisé entre les différentes catégories de professionnels concernés.
- 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 à l'enfant ou adolescent concernés doivent encore beaucoup progresser.
- L'ONED, qui gère le 119, centralise toutes les informations transmises par les cellules départementales ce qui devrait permettre de mieux connaître les chiffres de la maltraitance. Il faudra vérifier si ce nouveau dispositif permet de réduire le nombre de faits auparavant non signalés pour analyser les raisons d'une éventuelle augmentation dans les statistiques sur l'enfance en danger.

La Défenseure des enfants demande que soit publié sans tarder le décret prévu pour l'application de la loi mettant en place 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.

## **III. Les enfants victimes de violences sexuelles**

La loi du 17 juin 1998 a créé une obligation d'enregistrement audiovisuel du témoignage de l'enfant victime de violences sexuelles. Il a été constaté toutefois :

- Une grande disparité dans sa mise en œuvre ;

- La création dans certains départements seulement d'unités d'accueil pour mineurs victimes en milieu hospitalier ;
- un manque de formation pour les enquêteurs, les magistrats ou les services socio-éducatifs.

La loi du 5 mars 2007 sur la procédure pénale a permis que **l'enregistrement audiovisuel du mineur victime ne soit plus subordonné au consentement du représentant légal ou de l'enfant lui-même** :

- Les juges d'instruction doivent entendre le mineur victime en enregistrant sa déposition et lui désigner un avocat d'office ;
- cependant le non-respect de ces dispositions n'est pas une cause de nullité de la procédure ce qui limite la portée.

#### **IV. Le placement des enfants et le maintien des liens avec la famille**

La Défenseure des enfants se félicite que la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance ait diversifié les modes de prise en charge des enfants en renforçant les possibilités d'accueils ponctuels ou épisodiques hors de la famille sans pour autant qu'il s'agisse d'un placement en établissement ou en famille d'accueil.

Lorsqu'il apparaît néanmoins nécessaire d'opérer un placement d'un enfant pour assurer sa protection la Défenseure des enfants constate toutefois que au-delà des problèmes de contestation du placement dont elle est parfois saisie tant sur ses modalités (type de placement, maintien des liens, séparation des fratries) que sur son fondement les décisions de placement sont trop souvent peu ou mal expliquées aux enfants et adolescents, provoquant parfois des fugues voire des tentatives de suicide.

Le problème du maintien des liens est régulièrement soulevé dans les réclamations portées à l'attention de la Défenseure des enfants. Exemple de situations rencontrées : des structures qui sont chargées d'encadrer et de surveiller la reprise des liens entre les enfants placés et leurs parents trop éloignées ou n'ayant pas la possibilité d'organiser les visites car surchargées de demandes. Elle demande en conséquence que soit précisé systématiquement dans le « projet pour l'enfant » prévu par la loi, le plan d'action et de soutien en direction des parents ainsi que le cas échéant des frères et sœurs et grands parents. Faire évoluer la fonction de référent ASE afin qu'il travaille davantage avec les parents lui paraît également souhaitable.

Enfin, la Défenseure a été aussi régulièrement saisie de la question du maintien du lien affectif qui s'est tissé entre les enfants et les familles d'accueil qui s'en sont occupées pendant de nombreuses années. Elle a souhaité à ce propos que les décisions de changement de familles d'accueil soient mieux expliquées aux enfants. De même, elle considère que l'enfant, s'il le souhaite, doit pouvoir conserver des liens avec une famille avec laquelle il a passé plusieurs années et créé des liens affectifs (cf : rapport 2006 sur le statut des tiers).

#### **V. Le droit des enfants à l'occasion de la séparation de ses parents**

La Défenseure des enfants considère l'audition de l'enfant par le juge aux affaires familiales, lorsqu'il en fait la demande, prévue par la loi du 5 mars 2007, comme un

progrès notable. Elle a consacré son dernier rapport annuel remis au Président de la République le 20 novembre 2008 au thème de « l'enfant au cœur des séparations familiales conflictuelles ». Ce rapport fruit 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, présente 30 propositions qui préconisent notamment les actions suivantes :

- *systematiser l'information des parents sur la coparentalité et ses conséquences pratiques ;*
- *inscrire dans la loi un dispositif de médiation familiale pour inciter les parents à élaborer ensemble un accord concernant le projet de vie de leur enfant et rendre obligatoire la médiation familiale judiciaire en cas de désaccord des parents lors de l'audience devant le juge aux affaires familiales ;*
- *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 ;*
- *adapter l'organisation judiciaire 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.*

## **VI. Le droit de l'enfant à connaître ses origines**

La loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines personnelles a constitué un progrès.

N'est toutefois pas encore pleinement reconnu à l'enfant un droit à la connaissance de ses origines, mais plutôt une faculté donnée à la mère biologique de laisser son identité et d'en autoriser la divulgation à l'enfant s'il en fait la demande.

La Défenseure des enfants constate en premier lieu des difficultés matérielles et procédurales pour gérer le flux de demandes transmises au Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP), notamment en termes de délais d'instruction des dossiers – 2 ans d'attente.

La Défenseure des enfants observe en second lieu que le principe de l'anonymat dans les procréations médicalement assistées avec tiers donneur, s'il tend à préserver les relations entre le couple receveur et l'enfant à naître, peut sembler contestable au regard du droit de l'enfant à connaître ses origines.

Elle demande en conséquence :

- que soit amélioré le fonctionnement du Conseil National pour l'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP) afin de réduire les délais d'instruction des dossiers ;
- que soit envisagé (lors de la tenue des états généraux de la bioéthique prévus au premier semestre 2009 en préparation de la révision de la loi annoncée pour 2010) 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 ;

- que soit concilié enfin 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.

## VII. Les enfants adoptés

### **Le comité a demandé la mise en place d'un suivi des adoptions internationales conforme à la Convention de La Haye de 1993**

- o 8 adoptions sur 10 concernent aujourd'hui les enfants originaires d'autres pays
- o La loi du 22 janvier 2002 a réformé les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) en encadrant leur mission
- o La loi du 15 juillet 2005 a créé l'agence française de l'adoption (AFA) et développer un meilleur accompagnement de l'adoption dans toutes ses phases (trop tôt pour en faire l'évaluation). Il y a toutefois un certain flou entre la répartition des rôles entre l'AFA et les OAA.

### **Les adoptions internationales :**

Quelques chiffres :

- o adoptions internationales suite à une démarche individuelle : 37,9 %
- o adoptions via l'AFA : 19 %
- o adoptions via les OAA : 41,8 %
- o adoption avec les pays parties à la Convention de La Haye : 38 %
- o adoptions avec des pays non signataires de cette convention : 62 %

**La Défenseure des enfants observe que si la France manifeste la volonté d'apporter un meilleur accompagnement et plus de garanties aux démarches individuelles d'adoption à l'étranger, elle ne les prohibe toujours pas (37,9%), ce qui apparaît de plus en plus comme une spécificité française.**

Le scandale 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.

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 nécessaire.

**De même devrait être réformé et harmonisé au niveau national les conditions dans lesquelles il est procédé à l'agrément des familles adoptantes : 25 000 familles ont un agrément et 4000 enfants sont adoptés par an.**

## **L'adoption nationale :**

En ce qui concerne l'adoption d'enfants français celle-ci pourrait être relancée par diverses mesures et notamment la **possibilité de recourir davantage à l'adoption simple**. Il conviendrait alors de **renforcer le droit de l'enfant à être informé, représenté et entendu au moment de consentir à son adoption**.

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.

Pour la Défenseure des enfants **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**.

De même pour les enfants déjà pupilles de l'Etat devrait être créé une cellule nationale d'information pour augmenter les possibilités d'appareillement sur l'ensemble du territoire national.

## **VIII. Les enfants vivant dans la précarité ou la pauvreté**

La Défenseure des Enfants constate qu'en France d'importants transferts réduisent le nombre de familles avec enfants vivant en situation de pauvreté et l'intensité de leur pauvreté : néanmoins c'est près de **2 millions d'enfants qui sont considérés comme pauvres**.

**La situation du logement reste extrêmement préoccupante pour les familles les plus vulnérables :**

- Il manque 800 000 logements en France dont 500 000 pour les ménages modestes
- 25% des familles pauvres avec enfants vivent dans un logement surpeuplé Les foyers monoparentaux et les familles nombreuses (4 enfants et plus) étant particulièrement exposées à ce type de situation
- 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 dans des établissements hébergeant des familles.
- Le recours à des chambres d'hôtel est fréquent comme mode d'hébergement des familles à la rue notamment les demandeurs d'asile ou déboutés du droit d'asile, sans solution au terme de leur prise en charge institutionnelle.

## **La loi instituant le droit au logement opposable (loi DALO) du 5 mars 2007 a constitué une avancée importante :**

- Elle 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 logées dans des locaux sur occupés ou indécents, de **contraindre l'Etat à leur trouver un logement s'il y a au moins une personne mineure ou handicapée.**
- A partir du 1er décembre 2008 les recours devant la justice pour les personnes non relogées plus de six mois après avoir reçu un avis favorable sont possibles et l'État pourra être condamné à verser une astreinte.

Un projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion est en cours de discussion au Parlement.

Seul un effort particulièrement soutenu de construction de logements à loyers accessibles aux familles à faibles revenus et le **respect de l'obligation de 20% de logements sociaux sur le territoire des villes de plus de 3500 habitants** permettra de donner toute sa portée à ce nouveau dispositif.

## **IX. Les enfants des « Gens du voyages » et les enfants des familles Roms**

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 ont beaucoup d'enfants.

La Défenseure des enfants constate que malgré les préconisations de la Commission nationale consultative des gens du voyage et de son président le sénateur Pierre Héritier et les efforts faits par certains départements et communes **ces deux populations voient encore trop souvent leurs enfants connaître des problèmes sérieux de scolarisation et vivre dans des conditions d'habitat très précaire.**

### **Les gens du voyage :**

- les gens du voyage sont privés des prestations sociales liées aux droits de logement car les caravanes ne sont pas considérées comme un logement ;
- en 2007 la loi de 2004 obligeant les communes à réaliser des aires de stationnement n'était respectée que par 15 % des communes ;
- les aires de stationnement des Gens du voyage sont souvent des aires de passage de courts séjours alors que ceux-ci sont en attente d'une offre de longs séjours. Ils sont donc amenés à stationner le plus souvent dans des conditions précaires, contribuant à accélérer le rythme des périodes d'itinérance au détriment de la scolarisation stable des enfants ;

- alors qu'il manque encore de très nombreuses places, la loi du 5 mars 1007 permet aux maires d'expulser les familles stationnant hors des aires aménagées ;
- si l'obligation de scolarité primaire est à peu près respectée peu d'enfants du voyage poursuivent leur scolarité dans un établissement secondaire.

### **Les Roms :**

Les Roms sont originaires majoritairement d'Europe centrale ou orientale. Selon que leur pays appartient à l'espace Schengen, ces familles ont la liberté de circulation ou doivent justifier de documents de séjour et de ressources :

- Elles vivent dans une grande précarité et sont régulièrement expulsés par les forces de l'ordre.
- La scolarité des enfants quoique souhaitée par la grande majorité des familles est donc chaotique et se heurte à des refus de scolarisation dans certaines communes même lorsque celle-ci est obligatoire (de 6 à 16 ans).
- L'accompagnement social et éducatif de l'aide sociale à l'enfance est souvent absent en dehors d'une aide d'urgence à l'hébergement ou à la nourriture.

## **X. L'accès aux soins des plus démunis et la prise en charge médico-psychologique des enfants et adolescents**

### **Accès aux soins pour les plus démunis**

La couverture maladie universelle (CMU) a été créée en 1999 pour les personnes résidant régulièrement en France depuis plus de trois mois. Elle couvre plus de 40 % des moins de 20 ans.

La CMU complémentaire destinée aux personnes à très bas revenus, n'est pas systématiquement utilisée (manque d'information, peu de recours aux soins de façon préventive) : 13 % des personnes appartenant à un foyer monoparental n'ont pas de complémentaire.

Les O.N.G. dénoncent la nécessité d'une domiciliation administrative (en particulier pour les patients hébergés de façon précaire ou sans domicile) et la complexité des démarches qui sont les grands freins à l'accès aux soins pour les personnes les plus démunies et les refus de soins de certains spécialistes pour les titulaires de la CMU et de l'A.M. E (aide médicale Etat).

### **L'accès aux soins de santé des enfants de migrants sans papiers**

L'aide médicale Etat (AME) a été mise en place par la loi de 2001 pour les personnes en situation irrégulière: depuis 2003, une condition de résidence ininterrompue de plus de trois mois a été exigée pour avoir l'AME.

Le Conseil d'État a décidé dans une décision du 16 juin 2006 que les enfants ne pouvaient être exclus du bénéfice de l'aide médicale en se fondant notamment sur l'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le cas particulier de Mayotte où se pose un grave problème d'accès aux soins pour les enfants. La CMU et l'AME n'existent pas dans cette collectivité d'Outre mer. En outre les problèmes d'état-civil privent d'accès aux prestations les français mahorais dont l'état-civil n'a pas encore été révisé. (cf : rapport de la Défenseure des enfants sur Mayotte 2008).

### **Prise en charge médico-psychologique des enfants et adolescents**

Environ 15% des adolescents de 11 à 18 ans présentent des signes inquiétants de souffrance psychique (tentatives de suicide, alcoolisation précoce et massive, consommation quotidienne de cannabis, scarifications, cyberdépendance, ...) soit 900 000 adolescents.

Face à cette situation la Défenseure des enfants a constaté dans son rapport annuel 2007 que l'offre de pédopsychiatrie est marquée par une grave insuffisance et une forte hétérogénéité régionale. Plusieurs départements manquent ou sont même dépourvus de lits d'hospitalisation à temps complet en pédopsychiatrie et des enfants de moins de 16 ans sont hospitalisés dans des services adultes ou dans des départements voisins.

Les Centres médico-psychologiques qui ont pour mission d'organiser et coordonner toutes les actions extrahospitalières et pour fonction 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 17h ou 17h30 en semaine et le week-end). Par ailleurs les parents et les enfants paraissent souffrir d'un important déficit d'information et d'accompagnement pour leurs démarches.

Quant aux professionnels au contact avec les enfants ils paraissent en général insuffisamment formés à la psychologie de l'enfant et au repérage des situations critiques.

La Défenseure des enfants demande- en plus des mesures déjà prises dans le Plan santé jeunes mis en place la ministre de la Santé en février 2008 (maisons des adolescents et équipes mobiles) :

- un plan national pour régler la crise des centres médico-psychologiques (CMP) ;
- des lits d'hospitalisation en pédopsychiatrie dans les départements dépourvus et des relais diversifiés de post-hospitalisation ;
- une sensibilisation et information des professionnels et des parents (une ligne nationale d'écoute téléphonique « parents ») sur le repérage des signes éventuels de mal-être ;
- des mesures en direction des collégiens (11-15 ans) non concernés par le plan santé jeunes ;
- l'interdiction de la diffusion de publicités pour des boissons alcoolisées sur Internet, le média le plus utilisé par les enfants et adolescents.

## **XI. Les enfants porteurs de handicap**

250 000 enfants sont porteurs de handicap dont 60 000 à 100 000 atteints d'autisme et d'autres troubles du développement.

**La Défenseure des enfants considère comme une très grande avancée la loi du 11 Février 2005** qui a posé le principe de l'inscription des enfants handicapés dans l'établissement scolaire le plus proche.

Le Président de la République française s'est engagé à instituer un droit opposable à la scolarisation des enfants handicapés.

**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 le protocole additionnel facultatif.**

Des progrès très significatifs ont été réalisés : plus de 90 % des enfants handicapés sont scolarisés : quasi-doublement du nombre de places en cinq ans.

Toutefois un nombre important des 162 000 enfants handicapés scolarisés ne l'est que sur des temps partiels, voire très partiels (3 heures/semaine).

La loi a généralisé l'utilisation des auxiliaires de vie scolaire (AVS) pour assister les élèves handicapés dans leur vie scolaire quotidienne. Mais la précarité de leur statut, leur insuffisante formation professionnelle et leur remplacement parfois par des emplois de vie scolaire (demandeurs d'emploi de longue durée) non formés à cette mission (problème de leur formation et de la précarité de leur statut) rend cette assistance encore pleine d'aléas.

A travers les réclamations reçues par la Défenseure des enfants les parents expriment encore fréquemment le sentiment d'**un véritable parcours du combattant** pour trouver des solutions adaptées aux besoins de leur enfant handicapé.

**Les Maisons départementales des personnes handicapées** débordées par les tâches administratives sont trop souvent dépourvues de moyens pour faire face aux missions d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseil des personnes handicapées et de leur famille.

D'autres difficultés sont rencontrées :

- **Problème de nombre et de disponibilité des enseignants référents** placé sous l'autorité de l'inspection académique et chargés 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 (sont chargés de la situation de 100 à 300 enfants selon les départements).
- **Manque de formations et d'adaptations pédagogiques pour l'accueil d'enfants porteurs de handicaps** (essentiellement dans les des établissements hébergeant des CLIS (classes d'intégration scolaire) ou des UPI (unités pédagogiques d'intégration)).

- Peu de progrès dans la complémentarité nécessaire entre le secteur spécialisé (médico-éducatif) et l'Education nationale et **le décret relatif à la coopération et à la complémentarité entre les établissements scolaires et les établissements du secteur médico-social n'est toujours pas publié.**
- Le manque de moyens dont dispose le milieu spécialisé pour prendre en charge les enfants autistes ou poly handicapés reste important et provoque un **exil forcé vers des institutions étrangères, notamment vers la Wallonie pour environ 3000 enfants autistes.**

## **XII. La protection des enfants par rapport aux effets de la violence et de la pornographie dans les médias**

### **Les lois de juin et juillet 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ont clarifié le droit applicable sur Internet :**

- principe de l'irresponsabilité des fournisseurs
- pas d'obligation de surveillance de la part des hébergeurs sur les contenus
- responsabilité des éditeurs de contenu dont les bloggeurs sur les contenus. Toutefois la majorité des éditeurs sont à l'étranger et échappent à la loi française

### **Des mesures de protection et d'éducation des mineurs ont été prises par les pouvoirs publics face aux risques liés aux usages d'Internet :**

- contrôle parental
- charte d'engagement des opérateurs mobiles sur le contenu multimédia
- loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance qui a renforcé les obligations de signalements et d'interdiction aux mineurs des documents pornographiques

### Problèmes actuels :

- Le développement des blogs personnels rend impossible tout contrôle des contenus.
- La question de la protection des données personnelles reste entière. Elle fait l'objet d'une action de sensibilisation importante par la CNIL. La Défenseure des enfants agit en partenariat avec cette autre autorité indépendante. Une convention de collaboration a été signée entre les deux institutions.
- Il n'y a pas de coordination entre les différentes structures existantes : une instance indépendante unique pluri-média compétente pour la protection de l'enfant serait nécessaire.
- Il n'y a pas d'instrument juridique commun pour faciliter la coopération entre les Etats.

### **La France a mis en place un dispositif législatif répressif assez large pour lutter contre la pédopornographie via Internet.**

- La loi du 5 mars 2007 de prévention contre la délinquance a créé le délit de propositions sexuelles à un mineur de 15 ans par voie télématique et de simple consultation d'images pédopornographiques.

- Un site internet a été créé par le gouvernement pour que les internautes puissent signaler les images sexuelles suspectes concernant des mineurs.
- De nombreuses dispositions législatives ont renforcé les lois antérieures pour faciliter les poursuites et soutenir le témoignage des enfants en matière de prostitution ou de violences sexuelles familiales ou commises par des tiers.

### **XIII. Les mineurs étrangers**

La situation des mineurs étrangers (MEI) est le second motif des réclamations adressées à la Défenseure des enfants après les problèmes issus des séparations familiales.

#### **Problème du versement des allocations familiales pour certains enfants étrangers dont les parents sont en situation régulière :**

Le versement des allocations familiales est soumis à la production du certificat de contrôle médical délivré par l'ANAEM à la fin de la procédure de regroupement familial ou à la production de l'attestation préfectorale précisant que l'enfant est entré en France au plus tard en même temps que l'un de ses parents lorsque le parent est titulaire de la carte de séjour « vie privé ou familial ».

Cette dernière attestation fait l'objet de difficultés d'obtention de la part des préfetures : une circulaire en direction des préfets est en attente de la part du ministère de l'immigration et de l'intégration pour créer un modèle type d'attestation préfectorale.

La HALDE a estimé (septembre 2008) que le refus de verser des prestations sociales aux enfants étrangers qui ne peuvent justifier de la régularité de leur entrée en France était discriminatoire et que seule la régularité du séjour des parents pouvait être exigée.

La HALDE a recommandé au ministère de la santé 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 CIDE.

#### **La situation particulière des enfants étrangers recueillis par kafala à l'étranger par des personnes demeurant en France**

**La loi de février 2001 relative à l'adoption internationale interdit l'adoption des enfants dont le statut personnel prohibe l'adoption.**

Ces enfants ne peuvent bénéficier des dispositions du regroupement familial : d'où des difficultés pour obtenir la sécurité sociale ou obtenir un document de circulation pour sortir du territoire.

**Il ya donc nécessité de mettre en place des accords de coopération avec les pays d'origine sur le modèle de l'accord franco-algérien de décembre 1968 (autorisation du regroupement familial après vérification tenant à l'intérêt de l'enfant).**

## **La procédure de réunification familiale pour les réfugiés statutaires et la procédure de regroupement familial pour les personnes ayant un titre de séjour :**

- **La réunification familiale pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié statuaire :**
  - o La procédure dite de « famille rejoignante » est mise en œuvre par le ministère de l'immigration.
  - o Cette procédure n'est encadrée par aucun délai et n'est pas susceptible de recours. Les délais peuvent aller jusqu'à 5 ans avant que les visas de long séjour soient délivrés pour les enfants : problèmes rencontrés sur la vérification des pièces d'État civil ; problème de moyens en personnel dans les postes consulaires, incohérences dans les pratiques administratives ; demandes successives de documents ...
  - o Pas d'interlocuteur unique à l'OFPRA.

## **La procédure de regroupement familial pour les personnes titulaires d'un titre de séjour :**

La durée de validité de l'accord de regroupement familial accordé par une préfecture en France nécessite de déposer la demande de visa dans un délai de six mois.

Le traitement du dossier par les consulats montre souvent des courriers-types aux motivations assez floues, et beaucoup de remise en doute des documents d'État civil.

Lorsqu'il y a rejet des demandes de visas : ignorance par les requérants que le silence durant plus de 2 mois par la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France au mois vaut rejet implicite. Conséquences : les personnes ne peuvent plus saisir le Conseil d'État dans le délai maximum de deux mois impartis.

**La loi du 21 novembre 2007 sur l'immigration a posé des conditions supplémentaires au regroupement familial :** ressources, obligation de formation en cas de connaissance insuffisante de la langue française et des valeurs de la république (Cf : avis de la DE).

Le recours aux tests génétiques pour établir la filiation en cas de doute sur la véracité de l'État civil a été validé par le conseil constitutionnel sous réserve du contrôle du juge.

## **Les mineurs étrangers isolés**

**La protection des droits des mineurs étrangers isolés a peu progressé même si la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance les inclut comme relevant de la protection de l'enfance jusqu'à 18 ans et même jusqu'à 21 ans.**

Il n'y a pas de recensement du nombre et du flux des mineurs étrangers isolés : on estime leur nombre entre 4000 à 5000 chaque année.

**Constats :**

- en zone d'attente les mineurs de plus de 13 ans ne sont pas encore séparés des adultes (projet en cours) ;
- les mineurs de moins de 13 ans sont accueillis à l'hôtel à l'aéroport de Roissy ;
- certains mineurs seraient renvoyés avant d'avoir pu rencontrer les associations agréées en zone d'attente : de ce fait, le procureur de la République qui n'est pas informé de l'arrivée d'un mineur étranger isolé, ne peut désigner un administrateur ad hoc (AAH) ;
- le statut des AAH a été revalorisé par une meilleure indemnisation fin juillet 2008.

Pour les MEI arrivant par voie terrestre :

- **Problème non résolu des expertises osseuses non fiables pour déterminer l'âge réel des mineurs**, malgré les avis rendus par les plus hautes autorités éthiques et médicales.
- **Le gouvernement a mis en place en 2002 un dispositif d'accueil et de prise en charge à Paris** : il semblerait qu'un projet de plate-forme régionale soit en train de se mettre en place en Île-de-France.

La Défenseure des enfants a organisé un **colloque sur les mineurs étrangers isolés en juin 2006** avec 25 recommandations pour harmoniser les pratiques professionnelles et améliorer la prise en charge des mineurs étrangers isolés autour de 5 priorités : *un meilleur respect du droit à l'information des mineurs arrivant par voie aérienne, notamment lors de leur séjour en zone d'attente ; 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'association « Jeunes errants » à Marseille), puis avec une prise en charge administrative et judiciaire adaptée ; 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 ; 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 ; 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.*

Les mineurs roumains isolés :

- **Problème du renouvellement de l'accord bilatéral concernant les mineurs roumains isolés conclus en 2002** : le nouvel accord proposé au parlement se révèle moins protecteur pour les mineurs en écartant la saisine systématique du juge des enfants et en permettant la reconduite de ces mineurs en Roumanie.

Les mineurs étrangers dont la famille est en situation irrégulière

Constats :

- **Insuffisante prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants quand la famille fait l'objet d'une reconduite à la frontière** : conditions de l'interpellation des parents, scolarisation des enfants.
- **Les centres de rétention administrative (CRA)** sont inadaptés à la vie d'enfants mêmes si des espaces familles ont été créés dans certains d'entre eux : les enfants qui vivent une rupture avec leur milieu scolaire et leur environnement quotidien présentent une grande souffrance psychique : cf : la Cour d'appel de Rennes a rendu en octobre 2007 une ordonnance très sévère considérant que la retenue d'un couple moldave et de leur bébé de trois semaines avait constitué un traitement inhumain et des conditions de vie anormale pour un très jeune enfant. La Défenseure des enfants demande de ne recourir à la rétention qu'à titre exceptionnel et privilégier l'assignation à résidence des parents et de leurs enfants ou à défaut leur placement en résidence hôtelière pendant le temps de la procédure administrative.
- **Situation très particulière du CRA de Mayotte** (cf : rapport de la DE sur Mayotte)

#### **XIV. Les enfants en situation de conflit avec la loi**

La détention des mineurs :

Au 1<sup>er</sup> mars 2008 : 785 mineurs incarcérés, dont 56,5 % en détention provisoire. Plus de 3 500 mineurs passent chaque année en prison pour des durées assez courtes.

L'ouverture de 37 Centres Educatifs Fermés (CEF) depuis 2003 a permis un temps de faire baisser le nombre d'incarcérations.

7 centres de détention (1 en cours de construction) spécialisés pour mineurs de 60 places chacun vont remplacer progressivement les anciens quartiers réservés aux mineurs dans les prisons pour adultes (420 places à terme).

Le régime de la garde à vue des mineurs leur garantit des droits différents des majeurs mais les locaux de garde à vue dépendant de la gendarmerie ne sont pas conformes à la législation (totalement fermés et sans dispositif de surveillance visuelle).

Les possibilités d'aménagement de peines fermes restent encore très limitées et le régime de la semi-liberté n'est pratiquement pas appliqué aux mineurs

Beaucoup de jeunes incarcérés présentent des troubles psychiatriques ou psychologiques importants : trois mineurs détenus se sont suicidés en 2008 et on constate de nombreuses tentatives de suicide chez des jeunes incarcérés (40 fois plus que chez les jeunes en liberté).

Les dernières lois votées en 2007 et 2008 laissent penser que le nombre de mineurs incarcérés pourrait augmenter encore (création de nouvelles infractions, augmentation de la durée des peines).

La loi du 10 août 2007 a instauré ainsi des peines plancher et supprimé l'excuse atténuante de minorité pour les mineurs de 16 à 18 ans en état de 2<sup>ème</sup> récidive ayant commis certains crimes, qui seront ainsi jugés comme des majeurs (les juges peuvent toutefois rétablir l'excuse de minorité mais en motivant leur décision) <sup>1</sup>.

**Un contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a été institué par la loi en octobre 2007 et a été nommé en mai 2008:** une convention de collaboration entre la Défenseure des enfants et le CGLPL a été signée entre les deux institutions.

**Les réponses éducatives en milieu ouvert destinées aux jeunes délinquants souffrent d'un manque de moyens matériels et humains,** se traduisant notamment par des délais de prise en charge de quelques semaines à quelques mois, ce qui limite la prévention de la récidive.

Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer l'ordonnance de 1945 organisant la justice des mineurs et a mis en place une commission d'experts (dite « Commission Varinard ») chargée de faire des propositions.

La Défenseure des enfants, a soutenu devant la commission un ensemble de propositions<sup>2</sup>, soulignant la nécessité de limiter la judiciaireisation des actes commis par les mineurs, d'avoir une justice spécialisée et adaptée aux mineurs ; de conserver à l'incarcération d'un mineur un statut d'exception, et toujours l'accompagner d'un accompagnement éducatif spécifique ainsi que d'apporter des réponses plus cohérentes et plus diversifiées à la délinquance juvénile par des solutions non exclusivement pénales.

Elle a également appelé de ses vœux la **création d'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.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 relative à la récidive des majeurs et des mineurs

<sup>2</sup> 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)

Suite à la publication du rapport tout en saluant un ensemble de propositions qui reprenaient ses suggestions, dans un avis rendu le 8 décembre elle a émis trois importantes réserves :

- Sur le seuil de la responsabilité pénale à 12 ans : la France se situerait dans la partie la plus basse des seuils fixés par les pays européens, qui ont plutôt retenu l'âge de 14 ou 15 ans.
- Sur la comparution d'adolescents de 16 à 18 ans, récidivistes ou déjà détenus, devant un tribunal correctionnel composé de deux juges non spécialisés et d'un juge des enfants rebaptisé « juge des mineurs » : la France s'éloignerait du principe de spécialisation de la justice des mineurs.
- Sur l'incarcération en première intention et sans aucune mesure éducative de mineurs de 12 ans ayant commis un crime : 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.

## **XV. Le fichage des mineurs**

La Défenseure des enfants constate que les mineurs peuvent se retrouver inscrits dans un ou plusieurs fichiers, parfois même à leur insu ou à l'insu de leurs parents, et donc sans pouvoir exercer leurs droits à cet égard.

- Les mineurs peuvent être inscrits dans différents fichiers pour des raisons diverses : STIC (traitement des infractions constatées), FNAEG (empreinte génétique), JUDEX (gendarmerie), FIJAISV (auteurs d'infractions sexuelles violentes), ELOI (étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement), EDVIRSP (informations relatives à la sécurité publique : en cours de mise en place).

Dans un avis sur EDVIRSP la Défenseure des enfants s'est élevée 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.

Elle a demandé que la finalité de tout fichier comprenant des mineurs soit clairement justifiée et délimitée de même que la qualité des personnes décidant de l'inscription celles ayant accès à ces informations et que la durée de vie de l'inscription et les modalités d'effacement soient clairement prévues.

En ce qui concerne le droit d'information d'accès et d'opposition aux données elle a également demandé 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.

