

**Note de la CNCDH en vue de l'examen du sixième rapport périodique de la France
par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies**

30 novembre 2022

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution française de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) française, établie conformément aux Principes de Paris et accréditée de statut A. La CNCDH est investie d'une mission générale de conseil et de contrôle auprès du Gouvernement et du Parlement dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire.

Au-delà de ses avis destinés à éclairer la décision politique, la CNCDH est une autorité indépendante d'évaluation des politiques publiques de par ses mandats de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la lutte contre la traite des êtres humains et plus récemment sur la lutte contre la haine anti-LGBTI, la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme et les droits des personnes en situation de handicap. Ces divers travaux (v. annexe n°1) constituent ainsi le cœur de la contribution de la CNCDH à l'examen de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (ci-après, « le comité »), dans laquelle elle revient sur la majeure partie des points établis dans la liste par le Comité avant la soumission du sixième rapport périodique de la France (CRC/C/FRA/QPR/6).

Observations générales :

La CNCDH tient à souligner que la réponse du Gouvernement donne davantage d'exemples et d'informations concrètes – notamment des données chiffrées – que celles soumises lors du précédent examen. Néanmoins, si certaines réponses sont précises, d'autres, en revanche, n'abordent que succinctement les réalités concrètes de leur application¹, se bornant à décrire des plans élaborés sans préciser leur mise en œuvre effective. Les bilans ou suites données à certains plans ou mesures et les sources et références des chiffres devraient être systématiquement mentionnés.

^{1 1} Comme la réponse sur les enfants en institutions ou sur les parcours de santé

I. Faits nouveaux

La CNCDH tient à souligner que de nombreux plans et lois ont été adoptés depuis le dernier examen de la France, et ce dans quasiment tous les domaines concernant les enfants : la justice pénale avec la création d'un code de la justice pénale des mineurs entré en vigueur le 30 septembre 2021, la traite des êtres humains avec le premier plan national de lutte contre la prostitution des mineurs lancé en novembre 2021, la protection de l'enfance avec la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants ou encore l'adoption avec la loi n°2022-219 du 21 février 2022².

Cependant, cette profusion de textes ne doit pas faire oublier la nécessité que chaque politique soit guidée par l'intérêt supérieur de l'enfant et la CNCDH continue de s'interroger sur l'articulation des différentes lois, mesures, stratégies et plans entre eux. Aussi, la Commission regrette que la situation ne soit pas toujours analysée en référence aux droits fondamentaux et aux capacités des enfants et de leurs parents de construire ensemble des propositions axées sur la défense de cet intérêt supérieur. A titre d'exemple, il ne ressort pas du rapport de la France en quoi l'aide appropriée, qui doit permettre concrètement d'accompagner les parents en difficulté sociale afin qu'ils puissent exercer leur fonction parentale et respecter le droit fondamental de l'enfant à grandir dans un environnement sécurisant et bienveillant, fait partie intégrante des politiques de soutien global à la parentalité.

La CNCDH prend note du lien entre les engagements de la France dans le cadre de son statut de « pays pionnier » de l'Alliance 8.7 et l'élaboration de la Stratégie nationale d'accélération pour éliminer le travail des enfants, le travail forcé, la traite des êtres humains et l'esclavage contemporain à l'horizon 2030. Elle rappelle la nécessité de penser les politiques de développement à l'aune des droits de l'enfant.

² Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption.

Impact de la crise sanitaire sur les droits fondamentaux

S'agissant de la crise sanitaire, la CNCDH considère que le bilan devrait être plus nuancé alors que la Covid a eu pour conséquence une augmentation du nombre d'enfants victimes de violences, ce qu'elle a souligné dans l'observatoire de l'Etat d'urgence sanitaire mis en place en 2020³ et ses avis relatifs aux conséquences de la crise sanitaire sur les droits fondamentaux⁴. La CNCDH a notamment alerté sur les conséquences de la pandémie sur le système judiciaire et l'organisation d'audiences par visio-conférence, limitant la présence de l'avocat et des parties, ce qui pouvait constituer une atteinte aux droits de la défense et notamment au droit à un recours effectif. Dans les procédures d'assistance éducative, les droits de visite ont souvent été suspendus sans décision de justice et certains placements reconduits sans avoir fait l'objet du débat nécessaire. Si certains enfants ayant atteint la majorité ont pu bénéficier d'une prolongation de l'ordonnance de placement et d'une prise en charge, ni leur nombre, ni ce qu'il est advenu d'eux par la suite n'a été précisé. L'Education nationale a également dû faire face à de grandes difficultés organisationnelles, dues notamment aux confinements et fermetures de classe. Ainsi, de nombreux enfants ont été totalement éloignés de l'école⁵ ce qui a eu une incidence démultipliée pour les enfants les plus vulnérables⁶. Enfin, la crise sanitaire a eu un impact considérable sur la santé mentale des enfants dont les hospitalisations ne décroissent pas depuis⁷, en particulier celle des adolescentes avec une hausse considérable du nombre de tentatives de suicide⁸, ainsi que sur la santé physique et mentale des enfants vivant dans des situations de grande précarité.

Environnement et changement climatique

Depuis la soumission de sa liste de questions en juin 2020, la CNCDH a axé une partie de ses travaux sur les préoccupations liées à l'environnement⁹ et bien que cette thématique ne soit pas mentionnée dans le cadre du présent examen, elle rappelle les graves conséquences de la crise climatique sur les droits de l'enfant.

Alors que le Conseil d'Etat vient de reconnaître le droit à un environnement sain comme une liberté fondamentale¹⁰, la France se situe en 102^e position de l'Indice des risques climatiques pour les enfants (IRCE)¹¹.

³ CNCDH, Observatoire de l'état d'urgence sanitaire, La lettre de l'Observatoire, [« Etat d'urgence sanitaire : le droit à l'éducation pour tous »](#), n°8, 4 juin 2020.

⁴ Voir par exemple CNCDH, Avis « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés », adopté le 26 mai 2020, JORF n°0132 du 31 mai 2020, texte n°98.

⁵ CNCDH, Avis « État d'urgence sanitaire : le droit à l'éducation à l'aune de la Covid-19 », adopté le 26 mai 2020, JORF n°0132 du 31 mai 2020 texte n° 97 ; Lettre #8 de l'Observatoire de l'état d'urgence sanitaire.

⁶ CNCDH, Observatoire de l'état d'urgence sanitaire, Lettre #8 : Education, 4 juin 2020.

⁷ Défenseur des droits, Rapport Annuel Enfant - Santé mentale : le droit au bien être, 2021.

⁸ Observatoire national du suicide, [Suicide : mesurer l'impact de la crise sanitaire liée au Covid-19, 5^e rapport](#), septembre 2022.

⁹ CNCDH, Avis « Urgence climatique et droits de l'Homme », adopté le 27 mai 2021, JORF n° 0130 du 6 juin 2021, texte n° 46.

¹⁰ CE, décision n° 451129 du 20 septembre 2022 : le Conseil d'État reconnaît que le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est une liberté fondamentale pour la saisine du juge en référé-liberté.

¹¹ UNICEF, [La crise climatique est une crise des droits de l'enfant](#), 2021.

Les enfants et générations futures font partie des populations particulièrement touchées par les effets négatifs du changement climatique bien qu'ils émettent moins de gaz à effet de serre que les adultes.

Les conséquences sont encore plus graves à l'égard des filles et des enfants en situation de vulnérabilité, les inégalités sociales se voyant encore exacerbées. Le changement climatique a des effets sur l'ensemble de leurs droits, notamment le droit à la vie, à la santé et le droit à un environnement sain¹².

Face aux conséquences de la crise climatique, la CNCDH recommande à la France de prendre en compte de manière systématique l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 3 de la CIDE, dans le cadre des politiques publiques liées aux questions environnementales et d'adopter les mesures préventives nécessaires pour protéger.

Selon l'article 12 de l'Accord de Paris, les États doivent prendre des mesures « *pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques* ». Ces mesures sont d'autant plus nécessaires pour permettre aux générations actuelles et futures de lutter efficacement contre le changement climatique¹³.

La CNCDH recommande à la France de permettre aux enfants de participer à l'élaboration de l'information en lien avec l'environnement et le changement climatique afin que cette dernière puisse leur être accessible ; de donner une place encore plus centrale, au sein des programmes d'enseignement, à l'éducation au changement climatique, à la biodiversité et au respect de l'environnement, enseignement qui doit débuter dès le plus jeune âge et se poursuivre tout au long de la scolarité.

Elle recommande de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la participation effective et l'implication des enfants, notamment en situation de vulnérabilité et ceux habitant les territoires ultramarins, à la conception des politiques environnementales et climatiques susceptibles de les affecter.

L'impact de la guerre en Ukraine

La CNCDH souhaite également évoquer la situation liée au conflit armé en Ukraine qui a un impact considérable sur les droits de l'enfant. Ainsi, il existe une inquiétude quant à l'exposition des enfants au risque de traite des êtres humains pendant leur parcours migratoire et à leur arrivée et notamment pour les mineurs non accompagnés venant d'Ukraine (de nationalité ukrainienne ou non), en raison notamment de l'absence d'enregistrement par les autorités d'une partie d'entre eux.

¹² Sur ce sujet, un collectif de 43 parents dans la Drôme (sud-est de la France) a déposé en décembre 2020, devant le tribunal administratif de Lyon, une requête pour « inaction environnementale » du préfet d'Auvergne-Rhône-Alpes compte tenu des « risques sérieux sur la sécurité alimentaire et sanitaire » de leurs enfants, en se fondant sur la CIDE.

¹³ CNCDH, Avis « Urgence climatique et droits de l'Homme », adopté le 27 mai 2021, JORF n° 0130 du 6 juin 2021, texte n° 46.

La situation des mères porteuses qui ont quitté l'Ukraine soulève également la question de leur statut et de celui de l'enfant, une fois arrivées en France. Par ailleurs, la CNCDH s'alarme de la situation des enfants ukrainiens séparés de leurs familles et déplacés de force vers la Russie.

II. Droits garantis par la Convention et les Protocoles facultatifs s'y rapportant

A. Mesures d'application générales (art. 4, 42 et 44 (par.6))

Depuis les dernières recommandations du Comité émises à l'occasion de l'examen périodique de la France, l'arsenal législatif relatif aux droits de l'enfant a été renforcé. La CNCDH salue la mise en place de la Stratégie pour l'enfance 2018-2022 et du Pacte pour l'enfance, qui agit comme un contrat passé entre chacun des membres de la société en faveur de la protection de l'enfance. Un Secrétaire d'Etat en charge de l'Enfance et des Familles avec une dimension interministérielle a été nommé en 2019, afin d'assurer une meilleure cohérence entre les différentes politiques. Depuis mai 2022, il a été remplacé par une Secrétaire d'Etat chargée de l'Enfance, rattachée au Premier Ministre. Les instances nationales de coordination des politiques de l'enfance sont également nombreuses et la CNCDH a pris bonne note de la création du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge (HCFEA). Toutefois, l'articulation entre les différents plans et politiques afférentes n'apparaît pas clairement, de même que les réalisations concrètes effectuées. Dans son rapport, l'Etat répond sur les ressources allouées s'agissant des mineurs non accompagnés, mais devrait également évoquer les enfants relevant de la protection de l'enfance et ceux vivant dans des environnements particulièrement défavorisés, tels que les enfants vivant en bidonville, les enfants Roms ou ceux vivant dans les Outre-mer.

10. Droits de l'enfant et entreprises

La CNCDH souligne le caractère pionnier de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance¹⁴ qui impose une obligation de vigilance en matière de droits de l'Homme, y compris des droits de l'enfant, et d'environnement à certaines entreprises françaises, dont le non-respect peut être sanctionné par le juge¹⁵. L'adoption de cette loi, ainsi que du plan national d'action pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux droits de l'Homme et aux entreprises (2017) participent à l'obligation de protéger les droits de l'Homme de la France, y compris par des tiers sous sa juridiction.

La CNCDH recommande au Gouvernement français d'indiquer comment il promeut l'application des textes par toutes les entreprises concernées, en particulier pour s'assurer de la prise en compte appropriée des droits de l'enfant. Elle rappelle l'importance de s'assurer que les droits de l'enfant sont dûment pris en compte dans le cadre des normes en cours d'élaboration au niveau régional et international.

¹⁴ Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

¹⁵ La loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire est venue confier la compétence des actions relatives à ce devoir de vigilance au tribunal judiciaire de Paris.

La CNCDH partage le constat général sur la mise en œuvre de la loi relative au devoir de vigilance, mais regrette que le Gouvernement n'insiste que sur la nécessité de « *renforcer et d'harmoniser les pratiques* » afin « *de passer d'une obligation à une véritable opportunité pour les grandes entreprises implantées en France* ».

À cet égard, il est regrettable que le Gouvernement n'apporte pas de réponse à la question relative à la responsabilité pénale des sociétés mères en cas de violations des droits de l'homme (et plus particulièrement des droits de l'enfant) commises par leurs filiales à l'étranger. Malgré des évolutions jurisprudentielles tendant à une plus grande responsabilisation des sociétés mères, l'autonomie de la personnalité juridique continue d'avoir des conséquences défavorables pour l'accès effectif à la réparation des titulaires de droits.

B. Principes généraux (art. 2,3,6 et 12).

11. Non-discrimination

Scolarisation des enfants, en particulier Roms et Voyageurs, enfants vivant en bidonvilles

Alors que l'instruction est obligatoire pour tous les enfants, français et étrangers, à partir de 3 ans et jusqu'à l'âge de 16 ans révolus¹⁶ et que l'Etat a l'obligation de garantir l'accès à l'école pour tous les enfants, la CNCDH regrette que le rapport de la France n'aborde pas la question de la scolarisation des enfants vivant en squats, bidonvilles et lieux de vie informels. En effet, le constat des associations montre que cette obligation est loin d'être respectée, en particulier dans certains territoires d'Outre-mer¹⁷. D'autres enfants subissent aussi des problèmes de scolarisation, notamment les enfants sans domicile stable ou fixe, les jeunes migrants dont la minorité n'est pas toujours reconnue et aussi les enfants en situation de handicap.

La CNCDH recommande la mise en place d'un observatoire de la non-scolarisation, afin de comptabiliser officiellement les élèves non scolarisés.

De réels progrès sont néanmoins à saluer grâce à l'augmentation des moyens alloués aux programmes de la DIHAL dans le cadre de la politique de résorption des bidonvilles, en particulier le programme de médiation scolaire. Grâce aux médiateurs scolaires, lesquels jouent un rôle essentiel dans le maintien du lien école-famille, le nombre d'enfants accompagnés a doublé depuis 2019¹⁸.

¹⁶ La loi du 26 juillet 2019 a abaissé l'âge du début de l'instruction obligatoire de 6 à 3 ans.

¹⁷ UNICEF, Défenseur des Droits, « Guyane, les défis du droit à l'éducation », juillet 2021 : On estime aujourd'hui en France qu'au moins 10 000 enfants ne sont pas scolarisés en Guyane, et qu'à Mayotte ils seraient au moins 5 000. Sur le territoire métropolitain 80 % des enfants vivant en bidonvilles ou en squats ne sont pas scolarisés.

¹⁸ 3 125 enfants ont bénéficié de ce dispositif en 2021, dont 1 900 étaient suivis par un médiateur.

La CNCDH recommande d'augmenter le nombre de médiateurs formés par un dispositif de formation national. Elle recommande également la mise en place d'un cadre réglementaire plus contraignant pour mieux protéger les enfants vivant en campements illicites et bidonvilles, conformément à la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et à l'Instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.

La question des évacuations, que subissent directement les enfants en lieux de vie informels, reste très problématique : des expulsions répétées continuent à se produire, souvent sans anticipation et sans mise à l'abri pérenne. Elles engendrent des ruptures de scolarisation de plusieurs mois¹⁹ pour les jeunes habitant en squats, bidonvilles et autres lieux de vie informels. Elles sont extrêmement dommageables puisqu'elles privent des enfants de temps scolaire et ce, alors même qu'ils vivent dans des conditions précaires, souffrent souvent de difficultés à l'école et sont parfois allophones. Ces ruptures entraînent aussi des difficultés pour scolariser à nouveau les enfants, dont le contact est souvent perdu par les écoles, associations et médiateurs. Ils peuvent par ailleurs être confrontés au manque de dispositifs adaptés dans leur nouveau lieu de vie, voire au refus illégal de la part de certains maires de les inscrire dans leur commune (malgré un nouveau décret précisant les pièces justificatives nécessaires²⁰), les privant ainsi de leur droit à l'instruction.

Afin de réduire les cas de rupture de continuité scolaire, la CNCDH recommande, dans ses Rapports sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2020 et 2021, à l'instar du collectif #EcolePourTous, l'instauration d'une trêve scolaire.

La scolarisation des enfants de Roms et de Gens du voyage est également inquiétante en ce qui concerne les difficultés rencontrées au moment de l'inscription²¹, le décrochage scolaire et les situations de discrimination. Ces difficultés sont liées à l'absence de progrès dans l'offre de logement correspondant aux aspirations de certains voyageurs, à savoir les terrains familiaux qui permettent d'avoir une caravane et un accès à des sanitaires.

¹⁹ D'après le [rapport Scolarisation et grande précarité](#) : l'accès à l'éducation pour tous adressé par Madame la députée Sandrine Mörch à Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports et présenté le 26 janvier 2022 devant la Commission des affaires culturelles et de l'éducation, les ruptures sont en moyenne de 6 mois, selon les estimations d'associations.

²⁰ La CNCDH a salué dans son rapport racisme 2020 la publication du décret n°2020-811 du 29 juin 2020 fixant la liste des pièces justificatives exigibles lors de l'inscription scolaire en la limitant à trois documents, justifiant respectivement de l'identité de l'enfant, de l'identité des personnes responsables de l'enfant et de la domiciliation de la famille concernée sur la commune. Cependant, il persiste encore des cas de refus de scolarisation comme en rend compte [la décision n°2021-001 de la Défenseure des droits du 21 janvier 2021](#) relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour une famille résidant dans un bidonville. Voir également HAUS Hélène, [« Stains : la mairie accusée de ne pas vouloir scolariser un enfant rom »](#), Le Parisien, 15 septembre 2020. Un recours a par ailleurs été [déposé en octobre 2020 par le collectif #EcolePourTous](#) devant le tribunal administratif contre la mairie de Saint-Denis.

²¹ Le Défenseur des droits a plusieurs fois été saisi de refus d'inscription scolaire pour des enfants « du voyage » ; voir à titre d'exemple [DDD, Décision 2017-236](#). Voir, plus récemment, LAHMAR Amina, [« Pas de rentrée scolaire pour les enfants des gens du voyage ? »](#), Le Bondy Blog, 08 septembre 2021, et WENGER Stéphanie, [« L'école et les gens du voyage, l'impossible rencontre »](#), Rue89 Strasbourg, 06 juillet 2021.

La CNCDH ne peut que rappeler l'urgence de garantir l'accès aux droits des personnes itinérantes en exécution de l'arrêt Winterstein dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France à reloger des voyageurs expulsés illégalement²².

Les données recueillies par l'Agence européenne des droits fondamentaux²³ permettent d'estimer qu'en France seuls 32 % des enfants de « Gens du voyage » âgés de 4 à 5 ans bénéficient d'un enseignement de maternelle ; seuls 82 % des enfants âgés de 6 à 15 ans fréquentent ensuite l'école, majoritairement les garçons, et 84 % de ceux âgés de 18 à 24 ans ont quitté le système scolaire avant la fin du collège ou juste après, contre 9 % pour la population globale²⁴.

La CNCDH recommande que la stratégie nationale pour « l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms » soit déployée le plus rapidement possible et accompagnée de moyens humains et financiers consacrés à la lutte contre l'antitsiganisme.

Lutte contre la non-discrimination à l'école - Formation du personnel scolaire et en particulier des enseignants

Consciente de la nécessité de lutter contre les discriminations et de sensibiliser à la tolérance et au respect de l'autre dès le plus jeune âge, l'Éducation nationale a souhaité structurer davantage les dispositifs dans le cadre de l'éducation à la « citoyenneté » et aux « valeurs de la République »²⁵, et en particulier du « parcours citoyen ». Celui-ci s'appuie de façon privilégiée sur le déploiement transversal et pluridisciplinaire des programmes d'enseignement moral et civique (EMC) et de l'éducation aux médias et à l'information.

La CNCDH regrette cependant que les enseignants et le personnel éducatif en général soient insuffisamment formés – tant en formation initiale que continue, les formations sur la non-discrimination n'étant pas obligatoires. Elle s'inquiète de la forte hausse du nombre de contractuels embauchés par l'Éducation nationale, en particulier parmi les enseignants²⁶, car ceux-ci ne bénéficient pas d'un véritable temps de formation ; ce chiffre est particulièrement important dans les académies incluant des territoires moins favorisés.

²² La CEDH souligne la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme constituée en raison du fait que les « requérants n'ont pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8 » et pour ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux, « en raison de l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins ».

²³ FRA, « [Roms et des Gens du voyage dans six pays – enquête sur la situation des Roms et des Gens du voyage](#) », 2020.

²⁴ Voir, Conseil de l'Europe, « Plan d'action stratégique du Conseil de l'Europe sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2020-2025) », §5.3, qui invite à « soutenir l'accès à une éducation et à une formation inclusive et de qualité » pour lutter contre les « problèmes de non-scolarisation, de sortie prématurée du système scolaire, de décrochage scolaire et de fréquentation irrégulière ».

²⁵ Voir [Eduscol, Citoyenneté et valeurs de la République](#), mis à jour en juillet 2022.

²⁶ Cour des comptes, Le recours croissant aux personnels contractuels, Communication à la commission des finances du Sénat, Mars 2018 : « Les non titulaires constituent des effectifs importants et en croissance continue depuis plusieurs années : 203 000 personnes pour l'année scolaire 2016-2017 contre 182 500 deux ans plus tôt. Les agents contractuels représentent près de 20 % des effectifs ».

La CNCDH recommande d'unifier le contenu des formations des futurs enseignants sur le racisme et les discriminations relatives à l'origine et LGBTIphobes, afin d'éviter les trop grandes disparités entre les académies, et à renforcer la partie consacrée à la réflexivité professionnelle sur ces questions.

La CNCDH rappelle qu'il est impératif de renforcer les moyens humains et financiers dédiés aux médecins scolaires, aux infirmières et assistants sociaux scolaires dont le nombre décroît depuis plusieurs années²⁷. Ce phénomène résulte du manque d'attractivité de ces métiers, marqué par des tâches éprouvantes pour des salaires insuffisants, faute de revalorisation. Cela crée une aggravation des inégalités territoriales, et donc sociales, entre enfants²⁸.

La CNCDH s'inquiète particulièrement des discriminations que subissent les élèves LGBTI ou supposés tels et du mal-être qu'ils peuvent ressentir, dans un contexte où des données fiables et complètes sur les LGBTIphobies en milieu scolaire font défaut, ainsi que de l'insuffisance des moyens alloués à l'accompagnement psychologique des jeunes. La CNCDH salue cependant la prise en compte de ces problématiques dans le plan de mobilisation 2020-2030 de la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et l'homophobie (DILCRAH), en particulier les recommandations pour améliorer l'accueil des élèves transgenres, dont le nombre augmente, sensibiliser à la diversité des orientations sexuelles et des identités de genre et lutter contre la haine anti-LGBTI. Il convient d'améliorer la formation des personnels sur ces sujets afin de favoriser une meilleure prise en charge des élèves concernés.

Mesures prises pour réduire les inégalités et promouvoir la diversité sociale

Malgré la volonté affichée de réduire les inégalités en matière de réussite scolaire, la CNCDH note que le Gouvernement, dans son rapport, ne fait pas état des grandes disparités existantes en fonction des communes, de leurs moyens financiers et humains et de leurs choix politiques dans la mise en place d'un projet éducatif territorial, disparités qui engendrent, immanquablement, une inégalité de traitement entre les enfants et influent sur les parcours scolaires puis professionnels. Des enquêtes révèlent une inégalité des chances entre les élèves en France et des différences de traitement entre les territoires favorisés et ceux paupérisés. Du fait de préjugés, d'un accompagnement insuffisant, à défaut d'informations adaptées aux familles et aux élèves, les enfants de milieux dits défavorisés sont majoritairement dirigés vers des formations en inadéquation avec leurs compétences et leurs ambitions, réduisant leurs chances de s'insérer dans la vie professionnelle et alimentant la reproduction des inégalités sociales.

²⁷ CNCDH, *Avis sur les inégalités sociales de santé*, adopté le 17 février 2022, JORF n°0055 du 6 mars 2022, texte n° 83.

²⁸ [Rapport de la Cour des comptes](#), en juin 2020. On y lit notamment : « Bien que des crédits soient ouverts, un tiers des postes de médecins de l'éducation nationale (contractuels compris) sont vacants et le nombre de médecins scolaires a chuté de 15% depuis 2013. Ainsi le taux d'encadrement des élèves s'est dégradé de 20 % en cinq ans pour atteindre en moyenne nationale un médecin pour 12 572 élèves en 2018. Le taux d'encadrement a chuté dans 75 départements et dans deux d'entre eux au-delà de 40 % . »

S'agissant de la problématique de la mixité sociale à l'école, la CNCDH rappelle que les inégalités progressent dans l'école française²⁹, en particulier à partir du collège, en raison notamment du manque de moyens humains, matériels et financiers engagés. Selon les résultats de l'enquête PISA³⁰ de l'OCDE, les écarts de résultats entre élèves socialement favorisés et élèves défavorisés sont de 107 points en France, contre 88 points d'écart en moyenne dans les autres pays de l'OCDE, alors que les mesures (nécessaires et bienvenues) mises en place par le Gouvernement pour réduire les inégalités se sont concentrées sur l'école maternelle et primaire.

Non-discrimination dans les procédures d'affectation des étudiants aux établissements d'enseignement supérieur à l'aide d'algorithmes

La France connaît, comme de nombreux pays, une crise de l'apprentissage. Des questions de fond sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur persistent : elles portent notamment sur les inégalités dont pâtissent les territoires ruraux et ultramarins et sur la différence de moyens entre les établissements (universités, grandes écoles...). Sont également préjudiciables les coûts d'accès aux formations, qu'elles soient privées ou publiques³¹, et le système d'affectation mis en œuvre avec Parcoursup, dont les critères de sélection sont à la fois potentiellement discriminants et opaques, mettant en cause l'effectivité du principe d'égalité³². La tension liée aux affectations des étudiants dans l'enseignement supérieur résulte des capacités d'accueil de certaines formations, qui n'ont pas suivi la croissance démographique et la hausse du nombre des étudiants qu'elle a engendrée.

Le lycée d'origine joue un rôle crucial dans le processus de priorisation des candidats, renforcé par la survenue tardive des notes aux épreuves de baccalauréat. Ainsi, de nombreux établissements utilisent la mention du lycée d'origine pour classer les élèves, ce qui risque de pénaliser ceux provenant d'établissements peu ou mal réputés. L'anonymisation du lycée d'origine permettrait d'éviter un déterminisme social liant l'accès à l'enseignement supérieur au territoire d'origine.

La CNCDH recommande d'harmoniser les notes des candidats en tenant compte de l'écart constaté entre les résultats du baccalauréat et la notation du contrôle continu dans le lycée d'origine.

A cause de leur opacité, les procédures d'affectation dans le processus d'utilisation de Parcoursup sont anxiogènes et arbitraires. Le manque de transparence qui entoure ces règles de classement nuit à l'efficacité et à l'équité de la procédure d'affectation des candidats.

²⁹ Le [rapport du Conseil national d'évaluation](#) du système scolaire met en lumière l'ampleur des phénomènes de ségrégation sociale que connaît notre système éducatif.

³⁰ OCDE, [Enquêtes PISA](#), 2019 et 2020.

³¹ Si l'exigence de gratuité ne s'oppose pas à la perception de droits d'inscription dans le supérieur (voir : CC n° 2019-809 QPC, 11 octobre 2019 – Union nationale des étudiants en droit, gestion, etc.), le respect de l'égalité des chances interroge sur les soutiens financiers qui doivent être apportés aux étudiants. Certaines propositions suggèrent par exemple la mise en place d'un revenu étudiant.

³² CNCDH, *Avis pour un enseignement supérieur respectueux des droits fondamentaux : se doter des moyens de cette ambition*, adopté le 27 mai 2021, JORF n°0130 du 6 juin 2021, texte n°47.

De fait, elle entrave la compréhension des critères d'admission, ce qui peut conduire les candidats refusés à suspecter le processus d'être biaisé. Elle empêche également la bonne information des candidats et des parents préalablement aux inscriptions sur la plateforme³³.

Garantir l'égalité d'accès de tous les enfants aux activités sportives, aux loisirs et à la culture

La CNCDH regrette que la réponse de la France soit très lacunaire sur ce point et se contente d'évoquer la problématique de la pratique sportive pour les enfants handicapés. L'égalité d'accès de tous aux loisirs et à la culture, essentielle pour le développement et la socialisation des enfants, n'est pas encore une réalité, malgré les dispositifs mis en place (Education artistique et culturelle, expérimentation puis extension du Pass culture, chèques vacances...), comme le rappellent les différents rapports de l'Observatoire des inégalités³⁴. Les enfants dont les familles ont de faibles revenus partent notamment moins en vacances : selon l'enquête « Conditions de vie et Aspirations des français » de janvier 2020, 52 % des enfants dont les parents ont de bas revenus sont partis en vacances (vs 81 % des enfants dont les parents ont de hauts revenus).

Les inégalités filles/garçons dans l'éducation : le sexisme au sein des savoirs scolaires

L'orientation des programmes et la manière d'aborder certains sujets conduisent à reproduire des stéréotypes de genres et à produire un savoir valorisant les hommes. Ces distinctions s'opèrent par exemple dans la littérature de jeunesse où les hommes occupent plus souvent des métiers d'encadrement et que les femmes sont représentées dans des métiers d'appui, d'accueil ou de soins. Lorsque les métiers sont mixtes, les qualités telles que l'écoute sont davantage représentées chez les femmes et le courage chez les personnages masculins. Quant aux programmes d'histoire, l'histoire des femmes reste par exemple peu abordée ou si elle l'est, elle est considérée comme un « sujet » à part entière, comme celui de la situation des femmes pendant la Seconde Guerre mondiale. La CNCDH regrette qu'une éducation égalitaire ne soit pas encore en place, évoquant tant les hommes que les femmes et rappelant l'existence de femmes ayant marqué leur temps. Les manuels scolaires renforcent eux aussi les inégalités femmes hommes en sous-représentant les femmes, transmettant notamment l'idée qu'elles seraient exclues du monde littéraire, scientifique et artistique. Il en ressort aussi que ces manuels ont tendance à homogénéiser le groupe des « femmes » et à transmettre une division sexuée des activités, du travail et des espaces sociaux.

³³ Julien Grenet, « De la théorie à la pratique : les algorithmes d'affectation dans le système éducatif français », Sociologie de l'appariement, juin 2022.

³⁴ Observatoire des inégalités, Rapport sur la pauvreté en France, deuxième édition 2020-2021, sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, éditions de l'Observatoire des inégalités, novembre 2020 ; et Rapport sur les inégalités en France, édition 2021, sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, édité par l'Observatoire des inégalités, juin 2021.

Des représentations biaisées de la place des femmes et des hommes dans les établissements scolaires

Alors que peu d'enseignants sont formés à la prévention des discriminations et à la lutte contre les préjugés, malgré de bonnes intentions, certains reproduisent des préjugés et des distinctions sexistes. A l'intérieur des classes, certains enseignants interagissent davantage avec les garçons et les félicitent différemment. Un garçon est souvent loué pour sa performance, son originalité, ses capacités intellectuelles et son talent alors que les filles sont davantage félicitées pour le soin apporté à leur travail.

Le laboratoire de l'Égalité montre aussi que durant les cours de mathématiques, les professeurs sollicitent davantage les garçons que les filles, celles-ci ayant moins l'occasion de s'exprimer et de tester leurs connaissances ce qui alimente le stéréotype selon lequel elles seraient moins bonnes en mathématiques que les garçons. Les attentes sont aussi différentes en termes de comportements. Le stéréotype de la « fille sage » face au « garçon dissipé » conduit à des réactions différenciées de la part des équipes éducatives, notamment en matière de punitions.

L'ensemble de ces pratiques ont une incidence sur les projections des élèves tant au niveau de leur carrière que de leur place dans la société et vient créer une forme de déterminisme social sexiste. En outre, au quotidien, on constate une distribution genrée des postes de l'ensemble des professionnels de l'éducation (enseignants proviseurs, surveillants, conseillers d'orientation, Atsem, AESH...) qui vient alimenter l'inconscient des jeunes et conduit à reproduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

La cour de récréation et les activités scolaires ou périscolaires comme perpétuation des inégalités

L'organisation spatiale des cours de récréation est essentielle et peut conditionner la nature des relations entre filles et garçons. Un terrain de football central, occupé essentiellement par des garçons peut souvent être vecteur d'inégalités, de violences, et de reproduction de relations sexistes. Dans les cours de récréation expérimentales avec davantage de mélanges entre filles et garçons, on note une baisse du niveau de violence.

La CNCDH recommande de mettre en place une politique incitative pour permettre une reconfiguration des cours de récréation au niveau national.

Une des rares enquêtes disponibles³⁵ montre que les filles sont deux fois moins nombreuses dans les activités sportives. Si elles sont en nombre égal avec les garçons dans les accueils périscolaires et les centres de loisirs avant la sixième, elles sont ensuite beaucoup moins nombreuses, et ne participent souvent qu'à des activités spécifiques qui leur sont consacrées, et ce quel que soit leur milieu social.

³⁵ Edith Maruejols et Yves Raibaud, « Filles/Garçons : l'offre de loisirs Asymétrie des sexes, décrochage des filles et renforcement des stéréotypes », Revue VIE n° 167, janvier 2012, Sceren CNDP-CRDP, p. 86-91.

Elles cessent également de participer aux séjours de vacances à partir de l'adolescence. Les pratiques culturelles sont plus également réparties entre les filles et les garçons, mais avec le même retrait des filles à l'adolescence. L'offre de loisirs subventionnée, toutes activités confondues, s'adresse en moyenne à deux fois plus de garçons que de filles.

12. Intérêt supérieur de l'enfant

Prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est mieux pris en compte lors de l'élaboration et l'adoption des lois. Le Conseil constitutionnel a reconnu, dans une décision du 21 mars 2019³⁶, que la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant est une exigence constitutionnelle. Certains articles de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), notamment l'article 3-1, sont reconnus d'applicabilité directe par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, bien que leur nombre reste encore limité. Comme le souligne le Gouvernement dans sa réponse, cette notion a été intégrée dans l'article préliminaire du code de la justice pénale des mineurs. Si cette exigence est intégrée dans les textes, sa prise en compte en pratique n'est pas toujours avérée. La Commission s'inquiète particulièrement des délais d'attente de plus en plus importants pour accéder aux tribunaux en matière d'affaires familiales. Par exemple, dans plusieurs juridictions, il y a plusieurs mois d'attente avant d'obtenir une date d'audience pour un divorce, puis encore plusieurs mois avant le jugement définitif³⁷.

S'agissant en particulier de la protection de l'enfance, la CNCDH regrette que l'intérêt supérieur de l'enfant ne semble pas toujours être la référence dans chaque situation et décision³⁸, alors qu'il s'agit du premier principe devant sous-tendre les mesures prises à ce titre. Comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Strand Lobben³⁹, l'intérêt supérieur de l'enfant exige la recherche d'un juste équilibre qui « oblige à ce que seules des circonstances tout à fait exceptionnelles puissent conduire à une rupture du lien familial. (...) De manière générale, l'intérêt supérieur de l'enfant dicte que les liens entre lui et sa famille soient maintenus, sauf dans le cas où celle-ci se serait montrée particulièrement indigne : briser le lien revient à couper l'enfant de ses racines ».

Le rapport déposé à la suite d'une démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance⁴⁰ considère que la satisfaction du besoin de sécurité physique et affective est un besoin primordial. Cette définition de l'intérêt de l'enfant conduit à ne pas l'opposer au droit des parents.

³⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019.

³⁷ Le Monde, « Divorcer pendant des mois voire des années : dans plusieurs juridictions, les avocats s'inquiètent de la lenteur des procédures », Le monde, 18 septembre 2022.

³⁸ CNCDH, *Avis sur les 30 ans de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant La convention au regard de la construction de l'enfant*, adopté le 21 novembre 2019, JORF n°0279 du 1 décembre 2019, texte n° 54 ; *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020, JORF n°0132 du 31 mai 2020, texte n° 99.

³⁹ CEDH, 10 septembre 2019, Strand Lobben et autres c. Norvège, n° 37283/13, §207.

⁴⁰ Rapport « Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance », remis à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, par le Dr Marie-Paule Martin-Blachais, réalisé avec l'appui de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le 28 février 2017.

S'il existe des situations où la décision de placement est incontournable, en cas de maladie psychiatrique d'un parent ou de violences ou négligences intrafamiliales graves, dans la majorité des dossiers, il convient de se demander de façon concrète si la séparation est la bonne solution, et si oui, pour combien de temps, tout en préparant la fin du placement par la mise en place d'une aide appropriée au regard de toutes les difficultés rencontrées par la famille.

L'approche par les besoins de l'enfant n'est pas en contradiction avec les notions de droit à une vie familiale et d'intérêt supérieur de l'enfant. Or, l'analyse actuelle⁴¹ des procédures conduit à constater que dans beaucoup de cas, notamment lors des audiences à l'issue du placement initial, ces interrogations sont insuffisamment prises en compte et ne sont pas fondées sur une réelle « mise en balance » des besoins de l'enfant, tels que ceux liés à son environnement comme le logement, la santé ou l'éducation, qui devraient être appréciés grâce à une analyse concrète, objective, bien outillée⁴², et de son droit de vivre en famille. Dans ce contexte, la CNCDH est inquiète du nombre de décisions de placement qui reste élevé⁴³.

13. Droit à la vie, à la survie et au développement

Si le plan de lutte contre les violences faites aux enfants (2020-2022), a permis de reconnaître les enfants exposés aux violences conjugales comme victimes de maltraitements, les violences des institutions (écoles, Aide sociale à l'enfance (ASE), instituts médico-éducatifs (IME)), des centres d'hébergement d'urgence, les violences subies par les enfants migrants et ceux vivant en squats ou bidonvilles, sont encore trop nombreuses. La lutte contre ces violences passe nécessairement par une connaissance fine du phénomène, c'est pourquoi la CNCDH est inquiète de l'absence de données officielles fines et ventilées sur les infanticides, sur les causes de la mort (Outre-mer comprise) ainsi que plus généralement sur les violences commises sur les enfants.

La CNCDH recommande l'élaboration d'outils propres à mesurer le phénomène et à concevoir les politiques publiques de nature à le prévenir. Elle exhorte le gouvernement à fournir des données précises sur les morts des enfants, dans l'espace familial et parmi les enfants confiés, ainsi que des données précises sur les causes de la mort (Outre-mer comprises).

S'agissant de l'autorité parentale, la loi a renforcé les dispositions visant à la retirer totalement ou partiellement en cas de violences physiques ou sexuelles⁴⁴. De nombreuses réflexions sont en cours autour de l'utilisation de cette notion.⁴⁵

⁴¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), Enquête Aide sociale, « Les mesures d'aide sociale départementale », paru en juillet 2020 et mis à jour en juillet 2022.

⁴² IGAS, Rapport Gueydan, « Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile », 2019, p. 10.

⁴³ DREES, Enquête Aide sociale ; INSEE, Estimations provisoires de population au 01/01/2021, mises à jour au 14 juin 2022.

⁴⁴ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille et loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

La CNCDH invite à mener une réflexion autour des conditions d'exercice de l'autorité parentale et d'y intégrer la notion de responsabilité parentale.

14. Respect de l'opinion de l'enfant

Les évolutions dans la prise en compte de la parole de l'enfant restent insuffisantes. En matière civile, le cadre juridique applicable est régi par l'article 388-1 du code civil et l'article 1182 du code de procédure civile s'agissant du juge des enfants et de l'assistance éducative. Dans cette dernière matière, la récente loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants prévoit de prendre davantage en compte la parole de l'enfant mais la CNCDH regrette que la présence de l'avocat ou de l'administrateur ad hoc n'ait pas été rendue obligatoire⁴⁶.

Afin de garantir une représentation effective de l'enfant et la prise en compte de son opinion et de ses besoins, la CNCDH recommande de désigner un avocat pérenne, spécialisé en protection de l'enfance et en droit des mineurs et de renforcer le rôle de l'administrateur ad hoc, ce qui passerait nécessairement par une redéfinition et une clarification de ses fonctions.

C. Libertés et droits civils (art. 7,8 et 13 à 17)

15. Enregistrement des naissances et nationalité, identité

Enregistrement des naissances dans les Outre-mer.

A titre liminaire, la CNCDH tient à souligner les efforts qui ont été fournis afin d'améliorer l'enregistrement des naissances dans les Outre-mer, s'agissant notamment des naissances des populations autochtones vivant dans les territoires isolés. En effet, des enfants nés en Guyane ne disposaient pas d'état civil, faute d'une déclaration de naissance en conformité avec le délai légal, alors même qu'il avait été porté à 8 jours pour certains territoires ultramarins⁴⁷. La CNCDH salue la création d'un bureau d'état civil au Centre hospitalier de l'ouest guyanais (CHOG) à Saint-Laurent-du-Maroni, afin de faciliter l'enregistrement des naissances. Un bilan de ce nouveau dispositif devrait être dressé. La CNCDH regrette toutefois la situation des enfants à Mayotte pour qui il existe un régime d'exception en vertu de l'article 2493 du code civil⁴⁸.

⁴⁵ CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020.

⁴⁶ CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020.

⁴⁷ CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer*, du 22 juin 2017, *JORF n°0157 du 6 juillet 2017*, texte n°89.

⁴⁸ Pour un enfant né à Mayotte, le premier alinéa de l'article 21-7 et l'article 21-11 du code civil ne sont applicables que si, à la date de sa naissance, l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

Si cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel en 2018, la CNCDH s'inquiète de cette dérogation au droit commun en défaveur des enfants et ce alors qu'une annonce visant à allonger le délai à un an vient d'être faite⁴⁹.

Etablissement de la filiation d'enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui.

La question de la filiation est centrale car elle entraîne des conséquences sur l'identité de l'enfant et sa construction en tant qu'individu.

La Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence relative à la transcription sur les registres d'état civil français des actes de naissance des enfants nés d'une GPA à l'étranger. Elle avait en effet fini par admettre leur transcription totale : non seulement à l'égard du père biologique, mais également à l'égard de la mère d'intention⁵⁰, voire du père d'intention⁵¹ dans le cas d'un couple d'hommes.

La France a néanmoins mis un coup d'arrêt à cette évolution en adoptant la loi n°2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Désormais, la reconnaissance de la filiation à l'étranger est « appréciée au regard de la loi française ». Cette nouvelle rédaction implique donc que les mentions de l'état civil correspondent à la réalité des faits, au sens traditionnellement entendu par l'article 47 du Code civil (c'est-à-dire notamment que c'est l'accouchement qui désigne la mère), ce qui s'oppose à la transcription intégrale de l'acte de naissance d'un enfant né d'une GPA, le second parent n'ayant pas accouché. Le parent d'intention doit donc désormais avoir recours à une procédure d'adoption pour établir son lien de filiation. Dans le cas de deux parents sans lien biologique avec l'enfant, il est donc en principe impossible de transcrire la filiation.

La CNCDH rappelle l'importance de la reconnaissance de la filiation, tant du parent biologique que du parent d'intention, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la CIDE et du droit au respect de sa vie privée.

Toutefois, la procédure d'adoption envisagée de manière aussi générale et absolue, ne garantit pas systématiquement l'intérêt supérieur de l'enfant, en raison notamment de la longueur des délais de procédure.

La CNCDH est inquiète pour les enfants conçus et nés par le biais d'une gestation pour autrui en Ukraine où la pratique est légale depuis 2002. La situation actuelle pose de nombreuses questions relatives à la filiation des enfants nés dans ce cadre, notamment de mères ayant fui l'Ukraine et accouché dans un pays où la pratique n'est pas légale, ou étant restées en Ukraine mais ayant perdu le contact avec les parents d'adoption, en raison du conflit. Des enfants risquent de se retrouver privés d'identité et d'être exposés à des réseaux de traite des êtres humains.

⁴⁹ En vue de la prochaine loi sur l'asile et l'immigration de 2023.

⁵⁰ Cass, Ass. plén., 4 octobre 2019, n° 10-19053.

⁵¹ Cass, Ass. plén., 18 novembre 2020, n° 19-50043.

Etablissement de la filiation d'enfants nés de parents transgenres.

La Commission s'inquiète également de la situation des enfants nés de parents transgenres ayant bénéficié d'un changement d'état civil et en couple avec une personne de même sexe. En effet, le code civil ne prévoit pas la possibilité pour un homme à l'état civil d'accoucher. Une solution temporaire a été trouvée pour les couples d'hommes mariés concernés, avec l'établissement d'une filiation du père accouchant via une présomption de paternité liée au mariage, mais cette solution est conditionnée au bon vouloir du parquet et des officiers d'état civil. De plus elle ne pourra pas être mise en œuvre dans le cas d'un père célibataire accouchant, laissant son enfant sans aucune possibilité de filiation.

Dans le cas de deux mères, – dont l'une a conservé ses organes sexuels masculins quand elle a obtenu son changement de sexe à l'état civil –, la cour d'appel de Toulouse a établi en février 2022 un lien de maternité entre la femme transgenre à l'origine de la conception de l'enfant et ce dernier, en plus du lien de maternité avec la femme qui a accouché.

La CNCDH recommande de modifier les règles d'établissement de la filiation pour permettre au parent transgenre d'établir un lien de filiation conforme à son sexe tel qu'il est inscrit à l'état civil.

16. Droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux, et droit à l'identité

Le respect la vie privée de la femme qui a accouché et le droit de l'enfant à connaître ses origines

La France n'apporte pas de réponse à la question posée. Il existe pourtant des dispositifs visant à garantir le respect de la vie privée de la femme qui a accouché et le droit de l'enfant à connaître ses origines, comme la loi du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat⁵² qui permet d'assurer un équilibre entre les deux, en permettant à l'enfant issu d'un accouchement sous X d'accéder, à sa majorité, à l'identité de la femme si cette dernière y consent. En outre, la CNCDH rappelle la nécessité de mettre en place des dispositifs de soutien psychologique et financier pour les jeunes femmes enceintes vivant seules ou avec leurs parents notamment ; de même qu'un soutien très précoce à la parentalité avant la naissance, par une équipe pluridisciplinaire, afin d'éviter les éventuels placements ultérieurs. Alors que la dernière étude sur le sujet date de 2011⁵³, la CNCDH estime utile que des données actualisées soient fournies. Elle s'interroge sur les données disponibles relatives au profil des femmes qui choisissent l'accouchement sous X.

⁵² Loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat

⁵³ Institut national d'études démographiques (INED), Catherine Villeneuve-Gokalp, [« Les femmes qui accouchent sous le secret en France \(2007-2009\) »](#), 2011.

Evolutions liées à la loi relative à la bioéthique.

Depuis son dernier examen, la France a adopté la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique⁵⁴ qui prévoit : l'ouverture de l'AMP (assistance médicale à la procréation) aux couples de femmes et aux femmes non mariées, même célibataires ; la sécurisation de l'établissement de la filiation des enfants conçus par AMP avec tiers donneur ; et l'accès à l'identité du donneur à la majorité de l'enfant, à sa demande et sans condition, le donneur ayant dû exprimer son consentement au moment du don. La CNCDH a salué l'adoption de cette loi, qu'elle avait appelée de ses vœux⁵⁵.

Pour les couples de femmes qui ont eu recours à l'AMP à l'étranger avant la loi bioéthique de 2021, la possibilité leur est donnée de faire une reconnaissance conjointe de l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de la femme qui a accouché. Cette reconnaissance établit la filiation à l'égard de l'autre femme. La CNCDH salue le dispositif transitoire mis en place, pour une durée de trois ans, par la loi du 8 février 2022 qui permet à la femme n'ayant pas accouché de demander l'adoption plénière de l'enfant en cas de refus de reconnaissance conjointe après une séparation avec celle qui est reconnue comme la mère à l'état civil. Le tribunal la lui accordera s'il estime que ce refus est contraire à l'intérêt de l'enfant et si la protection de ce dernier l'exige.

S'agissant des mesures envisagées pour permettre aux enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui de faire pleinement reconnaître leur filiation sur le plan juridique, la France n'apporte pas de réponse à la question posée. La question des délégations d'autorité parentale aux fins d'adoption, le plus souvent plénière, à des métropolitains sur des enfants de moins de deux ans en Polynésie française doit être évoquée, alors qu'il s'agissait d'une préoccupation du Comité lors du dernier examen. La CNCDH regrette que la *proposition de loi réformant l'adoption, qui a donné lieu à la loi n° 2022-219 du 22 février 2022 n'ait pas été l'occasion d'une réforme globale alors qu'il est apparu lors des débats au Parlement qu'en particulier, «le cas des territoires d'outre-mer, qui connaissent des spécificités comme en Polynésie française avec la tradition du fa'a'amu qui favorise une utilisation détournée des délégations d'autorité parentale dans le but de pouvoir ensuite adopter l'enfant après ses deux ans, n'est même pas évoquée* ⁵⁶.»

17. Droit à la protection de la vie privée

Respect du droit à l'oubli

La loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit que, sur demande de la personne concernée, le responsable du traitement est tenu d'effacer les données à caractère personnel collectées lorsque la personne était mineure. En cas de non-exécution de cette obligation ou d'absence de réponse, il existe une possibilité de saisir la CNIL.

⁵⁴ Loi n°2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

⁵⁵ CNCDH, *Avis sur l'assistance médicale à la procréation*, adopté le 20 novembre 2018, [JORF n°0273 du 25 novembre 2018](#), texte n°69.

⁵⁶ Rapport M. Jourda, au nom de la commission des lois du Sénat, enregistré à la présidence le 13 octobre 2021, p. 8 et 9.

Toutefois, la CNCDH regrette l'absence de réponse de la France sur l'information du droit à l'oubli. Elle rappelle à ce titre la nécessité d'informer les personnes concernées sur cette procédure, et de mettre en place un système d'évaluation de l'exercice de ce droit, et de son efficacité.

Exploitation commerciale d'enfants et éducation à la vie numérique

La France a adopté la loi du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants en ligne⁵⁷, qui règlemente leurs activités. Une campagne de sensibilisation des jeunes lycéens sur les risques de recrutement en ligne à des fins de traite des êtres humains et sur les risques liés à la pratique du selfie a également été lancée, comme la CNCDH l'avait recommandé⁵⁸.

Pour renforcer la protection des mineurs en ligne, la CNCDH recommande de renforcer l'éducation à la citoyenneté numérique dans le cadre scolaire en l'intégrant au sein d'un programme uniformisé à l'échelle nationale ; en garantissant une formation adéquate du personnel enseignant aux usages des nouvelles technologies, en promouvant la sensibilisation de tous les publics, et en prenant en compte l'expérience utilisateur dans l'élaboration et le déploiement de ces ressources pédagogiques.

Par ailleurs, la Commission se joint aux recommandations de la CNIL visant à mieux protéger les mineurs en ligne⁵⁹ et préconise d'encadrer leur capacité d'agir en ligne ainsi que de les associer à l'exercice de leurs droits numériques. De plus, impliquer les parents en recherchant leur consentement pour les mineurs de moins de quinze ans, en les accompagnant dans l'éducation au numérique et en renforçant les dispositifs de contrôle parental apparaît essentiel.

18. Accès à une information appropriée

Protection contre les contenus inadaptés et procédure de l'Arcom

Le Gouvernement précise avoir accompagné la signature d'un protocole d'engagement sur le contrôle parental et mis en place un comité qui évalue les progrès réalisés dans la généralisation des outils de contrôle parental. La CNCDH rejoint les constats du rapport parlementaire « Porno : l'enfer du décor »⁶⁰ qui met en exergue les effets néfastes de l'industrie pornographique sur la société et spécifiquement sur « l'accès facilité, démultiplié et massif des mineurs et jeunes adultes à des contenus pornographiques et toxiques » dont les conséquences sont "nombreuses et inquiétantes" sur la santé des mineurs.

⁵⁷ Loi n°2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de 16 ans sur les plateformes en ligne

⁵⁸ CNCDH, *Avis sur la lutte contre haine en ligne du 8 juillet 2021*, JORF n°0170 du 24 juillet 2021, texte n°79.

⁵⁹ La CNIL a publié [huit recommandations](#) pour renforcer les droits numériques des mineurs mais qui n'ont pour le moment pas été reprises par le Gouvernement.

⁶⁰ Rapport d'information du 27 septembre 2022 de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat

Il recommande notamment de « bloquer tout site ou réseau proposant des contenus pornographiques sans contrôle de l'âge des utilisateurs ». L'article 227-24 du code pénal, modifié par la loi du 30 juillet 2020⁶¹, prévoit désormais que le seul fait de demander de déclarer son âge pour accéder à des contenus pornographiques n'exonère pas les sites de leur responsabilité pénale : à ce titre, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, Arcom (anciennement Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)), peut adresser une mise en demeure aux sites qui n'ont pas pris les dispositions nécessaires ; en cas de non-respect de leurs obligations l'Arcom doit saisir le tribunal judiciaire afin qu'il ordonne aux principaux fournisseurs d'accès à internet d'empêcher l'accès aux sites en cause.

En décembre 2021, l'Arcom avait mis en demeure cinq sites à caractère pornographique de prendre toute mesure de nature à empêcher l'accès par des mineurs au contenu incriminé. Le tribunal judiciaire a ensuite été saisi et a enjoint aux différentes parties, impliquées dans l'actuelle procédure de blocage des sites pornographiques initiée par l'Arcom, de rencontrer un médiateur. L'Arcom a ensuite mis en demeure deux nouveaux sites. Une procédure de référé avait par ailleurs été engagée par deux associations qui avaient demandé le blocage d'accès de neuf sites internet. Elles ont été déboutées en première instance et en appel⁶². Si la CNCDH constate un élan positif visant à lutter contre l'exposition des mineurs à la pornographie⁶³, elle s'interroge sur l'application effective de ces nouvelles dispositions.

La CNCDH recommande d'adapter la sécurité, les fonctionnalités et l'ergonomie du service aux fins de protection des utilisateurs mineurs mais également de garantir une traduction en français facile à lire et à comprendre (FALC), des dispositifs de formation et de signalement des utilisateurs, et leur respect des standards d'accessibilité numérique.

⁶¹ Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

⁶² A noter également qu'en août 2021, 8 fournisseurs d'accès à internet ont été assignés par des associations devant le juge des référés du TJ de Paris afin qu'il ordonne de mettre en œuvre ou de faire mettre en œuvre toutes mesure appropriée de blocage pour empêcher l'accès à partir du territoire national à 9 sites et de justifier des mesures prises et mises en œuvre à cette fin. Les demandes ont été déclarées irrecevables. Le pourvoi en cassation est en cours.

⁶³ A ce sujet, il convient de mentionner la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) le 4 octobre 2022 par le tribunal judiciaire de Paris à la Cour de cassation sur un éventuel accès restreint des sites pornographiques aux mineurs, portant sur l'article 23 de la loi du 30 juillet 2020 (« loi Schiappa » sur les violences sexistes et sexuelles). Cet article oblige les sites pornographiques à interdire leurs contenus aux mineurs en vertu de l'article 227-24 du code pénal sanctionnant l'exposition d'un mineur à des images pornographiques. La société éditrice de « Pornhub » estime que cet article, en obligeant les sites pornographiques à vérifier l'âge de ses internautes, porte atteinte à leur liberté de communication et d'expression. L'Arcom, elle, demande le blocage de ces sites tant qu'ils n'auront pas de filtrage sur leurs pages d'accueil pour en empêcher l'accès aux mineurs.

D. Violences à l'égard des enfants (art. 19, 24 (par. 3), 28 (par.2), 34, 37 (al. a)) et 39)

19. Torture et autres peines ou traitements cruels ou dégradant

Mesures prises pour lutter contre les traitements inefficaces ou violents envers les enfants autistes.

Un nouveau dispositif d'évaluation de la qualité des établissements médico-sociaux élaboré par la Haute autorité de la santé (HAS) est paru en septembre 2021. Il serait intéressant de connaître l'apport spécifique de ce nouveau dispositif de contrôle et sa plus-value par rapport au précédent. La HAS a également publié en 2018 un guide de bonnes pratiques à l'attention des professionnels concomitamment à la mise en place de la Commission de promotion de la bientraitance et de lutte contre la maltraitance, et au lancement d'une nouvelle stratégie nationale pour l'autisme dans les troubles de neuro-développement 2018-2022, dont les modalités ont été précisées dans le décret n°2018-1297 du 28 décembre 2018.

Cependant, la CNCDH regrette l'absence de mesures relatives aux traitements inefficaces ou violents infligés aux enfants autistes, tant dans la stratégie précitée que dans le décret qui en précise les modalités faute d'étude statistique menée en ce sens. Par ailleurs, la violence générée par l'absence de scolarisation de certains enfants demeure. Plus généralement, si la France a mis en place de nouvelles mesures pour détecter les troubles du développement et orienter les familles, l'absence de mesures concrètes pour contrôler et lutter contre la maltraitance des enfants autistes reste préoccupante, notamment les violences sexuelles sur les filles souffrant d'un handicap cognitif dans les Instituts médicoéducatifs⁶⁴.

S'agissant des stratégies appliquées pour réduire le nombre d'enfants autistes placés dans des établissements spécialisés, la CNCDH regrette l'absence de réponse de la France à cette question.

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

Mesures de lutte contre les violences faites aux enfants.

Certaines avancées concrètes du plan de lutte contre les violences 2020-2022 sont précisées par la France. Cependant, la CNCDH déplore l'absence d'audit du plan interministériel 2017-2019, notamment en ce qui concerne les moyens et les bonnes pratiques mis en place, ainsi que l'absence de collecte de données et la recherche sur les violences sexuelles sur mineurs et, plus largement, sur les violences intrafamiliales, comme elle le recommandait⁶⁵.

⁶⁴ CNCDH, Rapport préliminaire : Connaître, définir, sensibiliser et combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des personnes handicapées, juillet 2021.

⁶⁵ CNCDH, *Avis sur la lutte contre les violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu pour les droits fondamentaux*, adopté le 20 novembre 2018, JORF n°0273 du 25 novembre 2018, texte n°66.

Cette demande a été renouvelée à plusieurs reprises à la suite de l'augmentation des violences intrafamiliales constatées pendant les confinements liés à la pandémie de Covid-19. En revanche, la CNCDH salue les campagnes de communication menées pour sensibiliser les lycéens, notamment en matière de violences sexistes et sexuelles, de l'usage d'images sexualisées et de la pratique de la pornodivulgateur. La CNCDH encourage la poursuite et l'intensification de cette dynamique de sensibilisation à destination des mineurs.

La loi n°2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires, a précisé dans le code civil que l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques et ou psychologiques. Cela permet d'interdire le « droit de correction » qui tolérait des violences envers les enfants, telles que la fessée. La CNCDH rappelle que l'interdiction des châtiments corporels et des traitements humiliants imposée aux parents doit s'appliquer également aux professionnels et institutions au contact de mineurs dans le respect d'un droit de l'enfant à une éducation non violente. C'est pourquoi elle recommande, à l'instar du Défenseur des droits, d'insérer le droit de l'enfant à une éducation non violente à l'article L.111-2 du code de l'éducation, et non plus seulement dans les règlements intérieurs des écoles, ainsi qu'à l'article L.112-4 du code de l'action sociale et des familles pour que l'interdiction des châtiments corporels et des traitements humiliants s'applique aussi aux professionnels et aux institutions prenant en charge et accueillant des enfants. Enfin la loi n°2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales permet de suspendre le droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur au parent violent.

La CNCDH salue également l'adoption de la loi n°2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne, pratiques communément appelées « thérapies de conversion » et sources de nombreuses violences physiques et psychiques pour les jeunes LGBTI.

Toutefois, le nombre d'affaires encore très élevé de tortures et actes de barbarie commis sur des enfants, révèle de nombreuses défaillances de la part des autorités, s'agissant notamment des cas de maltraitance avérée et du défaut d'une protection effective des enfants concernés. A cet égard, la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire dite « Marina⁶⁶ » pour violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, après le constat de plusieurs manquements manifestes d'un dysfonctionnement du service public de la justice est un signal fort de la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat. La CNCDH rappelle que tous les acteurs de la protection de l'enfance ont une responsabilité, qu'ils doivent coordonner leurs actions et qu'au-delà de la définition des crimes et délits dans le code pénal, les victimes doivent pouvoir bénéficier d'un accès effectif à la justice ; cela nécessite la mobilisation de moyens financiers et humains adaptés.

La CNCDH recommande, afin de fluidifier le traitement des informations préoccupantes et des signalements, de mettre en place une coordination renforcée entre les acteurs, dont les associations de protection de l'enfance.

⁶⁶ CEDH, 4 juin 2020, Association Innocence en Danger et Association Enfance et Partage c. France, n° 15343/15 et 16806/15.

21. Exploitation sexuelle et abus sexuels

Violences sexuelles commises par le clergé

La CNCDH note avec satisfaction la prise en compte des violences sexuelles commises dans l'Église qui a conduit au dépôt du rapport de la commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église (CIASE), publié le 5 octobre 2021 et faisant état d'un nombre très important de victimes depuis 1950. Si elle souscrit aux recommandations formulées par le rapport, elle rappelle cependant que ces violences ne peuvent pas être traitées uniquement sous l'angle de la responsabilité civile et que cette prise en compte doit s'accompagner de suites judiciaires pénales, afin de permettre une reconnaissance effective du préjudice des victimes. C'est pourquoi, il aurait été utile d'avoir des informations sur l'ouverture d'enquêtes préliminaires et les poursuites éventuellement menées.

La CNCDH recommande qu'une véritable stratégie soit élaborée afin d'éviter la répétition de faits de violences sexuelles au sein du clergé et plus largement dans milieux sportifs, éducatifs, culturels...

Lutte contre les violences sexuelles faites aux enfants

S'agissant plus généralement des violences sexuelles sur mineurs, la CNCDH tient à souligner la mise en place de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE)⁶⁷ qui a rendu des conclusions intermédiaires au mois de mars 2022. Après avoir reçu plus de 11 000 témoignages, auditionné de nombreux experts, effectué des déplacements dans plusieurs services spécialisés, elle a émis une vingtaine de recommandations afin de lutter contre les violences sexuelles faites aux enfants. Celles-ci s'organisent autour quatre axes : le repérage des enfants victimes, le traitement judiciaire des violences sexuelles, la réparation et la prévention. La CNCDH regrette que la CIIVISE ne soit pas mieux connue du grand public et recommande de diffuser largement ses coordonnées afin qu'une majorité de victimes puisse la saisir⁶⁸. Plus largement, la CNCDH encourage l'ensemble des institutions sportives et culturelles de se saisir du sujet.

⁶⁷ La commission indépendante estime à 160 000 le nombre d'enfants victimes de violences sexuelles chaque année en France. L'âge médian pour les premières violences sexuelles incestueuses est de 7 ans pour les filles et de 8 ans pour les garçons. Et les enfants en situation de handicap, qui représentent 13% des victimes, ont un risque 2,9 fois plus élevé d'être victime de violences sexuelles. Le repérage des victimes et le traitement judiciaire doivent être améliorés. La [Ciivise](#) propose de "clarifier l'obligation de signalement" des enfants victimes de violences sexuelles par les médecins et insiste sur la sécurité juridique à apporter aux praticiens. Elle préconise de suspendre les poursuites disciplinaires à l'encontre des médecins qui effectuent des signalements pendant la durée de l'enquête pénale pour violences sexuelles commises contre un enfant. Elle appelle aussi à ce que les auditions d'enfants soient réalisées dans la bienveillance, par un membre des forces de l'ordre "spécialement formé et habilité" avec un stage réalisé avant toute affectation sur un poste lié à ces questions.

⁶⁸ Voir les articles 222-22-3 et 223-23-2 du code pénal relatifs à l'inceste.

La CNCDH rappelle que la lutte contre les violences sexuelles, passe nécessairement par une éducation à la vie affective et sexuelle dispensée, sous des formes adaptées, à tous les enfants, dès le plus jeune âge (école maternelle comprise) afin qu'ils soient en mesure de dénoncer les abus sexuels dont ils pourraient être victimes.

En matière pénale, la CNCDH avait appelé de ses vœux une évolution de la législation permettant de réprimer les agressions sexuelles sur mineurs en prenant mieux en compte la question du consentement⁶⁹. Elle a pris acte de la création, par la loi du 21 avril 2021⁷⁰, de l'article 222-33-1 du code pénal selon lequel constitue désormais également un viol « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis par un majeur sur la personne d'un mineur de quinze ans ou commis sur l'auteur par le mineur, lorsque la différence d'âge entre le majeur et le mineur est d'au moins cinq ans ».

Mesures prises pour protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle et les violences sexuelles sur Internet

La France détaille les dispositifs d'identification de la pédocriminalité dont sont dotés les unités et services chargés de la lutte contre les abus sexuels en ligne et évoque la loi précitée du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste. Le plan national de lutte contre la prostitution des mineurs présenté en novembre 2021 prévoit un financement des maraudes numériques pour repérer les mineurs en situation de prostitution et les orienter vers les services partenaires compétents. L'adoption de mesures nationales nécessaires pour mettre en œuvre le futur règlement européen sur les services numériques (*Digital Services Act*), imposant, pour la première fois, des obligations de diligence aux fournisseurs de services intermédiaires, devrait entraîner une meilleure coopération des plateformes en ligne tant avec les enquêteurs qu'en matière de signalement et de suppression de contenus. La CNCDH préconise une vigilance accrue sur le suivi de l'efficacité de ces mesures.

S'agissant des utilisateurs mineurs, la CNCDH recommande conformément à la loi sur le renforcement du contrôle parental du 2 mars 2022, d'aller au-delà d'une simple charte, et d'adopter des mesures contraignantes afin de mieux protéger les intéressés.

La CNCDH recommande de veiller à ce que le contenu des séances d'éducation à la vie affective et sexuelle, lorsqu'elles ont effectivement lieu, intègre pleinement les dimensions relatives au consentement, au respect mutuel, à l'estime de soi et au plaisir partagé ainsi qu'à la prévention des violences de genre et des discriminations sexistes.

Il est notamment nécessaire de renforcer les moyens humains et financiers afin qu'elle soit plus accessible dans les territoires ultra-marins.

⁶⁹ CNCDH, *Avis relatif aux violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux*, adopté le 20 novembre 2018.

⁷⁰ Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

Différentes études⁷¹ y montrent, de façon inquiétante, une surexposition des femmes et des personnes LGBTI à différents risques, notamment de violences sexuelles et viols, grossesses précoces ou non désirées et d'infections sexuellement transmissibles. La Commission insiste par ailleurs sur la responsabilité de sites internet qui exposent les mineurs à la pornographie (voir point 18), voire qui permettent des pratiques telles que le délit de sextorsion⁷².

Dans son rapport, le Gouvernement mentionne le numéro d'urgence 119 et son tchat, affichés dans les lieux intéressant des mineurs, ainsi que ses partenariats, d'une part interministériels, d'autre part avec des entreprises privées et des fournisseurs d'accès à internet, et enfin avec TRACFIN. La CNCDH souhaite également mentionner le travail de la plateforme PHAROS (plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements) qui fait partie intégrante de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC).

La CNCDH encourage⁷³ la collecte de données et la recherche sur les violences sexuelles sur mineurs. Elle recommande également que les professionnels en contact avec ces derniers soient formés en incluant la thématique de la prostitution, de la traite et de l'exploitation sexuelle des mineurs dans leur formation initiale et continue.

La CNCDH préconise l'organisation de formations associant des personnels d'institutions différentes tant au niveau local que régional (éducation, santé, police, gendarmerie, justice...).

La CNCDH recommande d'améliorer le pilotage de la prévention et de la lutte contre la prostitution et l'exploitation sexuelle des mineurs, notamment dans le contexte de la mise en application du plan de lutte contre l'exploitation des mineurs présentée par le gouvernement en novembre 2021.

23. Pratiques préjudiciables

Bilan du plan national d'action (2019-2022) visant à éradiquer les mutilations sexuelles féminines

La France évoque le plan national d'action (2019-2022) visant à éradiquer les MSF (mutilations sexuelles féminines). Il aurait été intéressant de préciser son articulation avec le 3^{ème} plan national d'action de la France sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité « Femmes, paix, sécurité ». Si la France a accordé une protection internationale à un nombre conséquent de mineurs en raison d'un risque de MSF encouru en cas de retour dans leur pays d'origine - ce que la CNCDH salue - la Commission reste néanmoins réservée quant aux résultats concrets de ce plan national.

⁷¹ Voir la présentation qui en est faite sur le [site internet de l'ORS Ile de France](#).

⁷² Prévu à l'article 227-22-2 du Code pénal issu de la loi du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste. La sextorsion se définit comme l'extorsion de fonds par chantage après récupération de photographie ou de film représentant une personne dénudée sur Internet.

⁷³ CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs*, adopté le 15 avril 2021, JORF n°0092 du 18 avril 2021, texte n°66.

Elle rappelle à ce titre l'importance de présenter un bilan, notamment en matière de formation, et d'évaluer l'effectivité de ces nouvelles mesures, alors que le plan national d'action s'achève. Par ailleurs, il semble opportun de présenter les outils ayant été expérimentés aux fins de mise en œuvre du plan et d'expliquer la prise en compte des résultats dans les politiques publiques de lutte contre les MSF. La CNCDH s'interroge également sur la formation initiale et continue des magistrats, policiers et gendarmes ainsi que sur l'usage des kits pédagogiques de la MIPROF diffusés auprès des formateurs de la police nationale, qui gagneraient à être renforcés.

La situation des enfants intersexes

Dans son rapport, la France fait état de la loi bioéthique du 2 août 2021 qui permet des avancées notables pour les enfants intersexes et de leur famille, dans le respect des principes de nécessité médicale et de proportionnalité. La CNCDH se félicite de l'adoption de cette loi, en particulier l'allongement du délai de déclaration du sexe à l'état civil.

La CNCDH recommande d'ajouter une procédure judiciaire de changement de la mention du sexe pour les personnes mineures intersexes.

Bien que l'article 16-3 du code civil, qui pose l'exigence de la nécessité médicale et impose le recueil préalable du consentement de l'intéressé avant tout acte portant atteinte à son intégrité corporelle, suffirait à interdire la pratique d'actes chirurgicaux et médicaux non nécessaires sur des enfants présentant des variations du développement sexuel, certaines prises en charge sont encore réalisées de manière illicite et portent atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant. L'article 30 de la loi bioéthique du 2 août 2021 prévoit que « Le consentement du mineur doit être systématiquement recherché s'il est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision. »

Toutefois, dès lors que les interventions chirurgicales sont le plus souvent pratiquées sur des enfants en bas âge, et qu'il n'est pas apporté de précisions sur l'appréciation du caractère nécessaire et urgent de l'intervention, la CNCDH se demande dans quelle mesure ce nouvel article permettra une amélioration effective de la recherche du consentement libre et éclairé des enfants, et leur participation effective à la décision. Il sera en outre indispensable de prévoir les hypothèses de désaccord d'une part entre les titulaires de l'autorité parentale et d'autre part entre eux et les équipes, l'intérêt supérieur de l'enfant devant seul être poursuivi.

[E. Milieu familial et protection de remplacement \(art.5,9,11,18 \(par.1 et 2\), 20, 21, 25 et 27 \(par.4\).](#)

24. Milieu familial

Gouvernance de la protection de l'enfance

La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants comprend des dispositions visant à améliorer la gouvernance de la protection de l'enfance.

Si la CNCDH souscrit à l'objectif de la loi, elle réitère ses inquiétudes⁷⁴ sur le fait que « *les objectifs poursuivis ne pourront pas être pleinement atteints par cette réforme organisationnelle* », dans la mesure où il aurait fallu mener une réflexion sur le fonctionnement actuel des institutions, en les intégrant dans une politique globale, ainsi qu'au positionnement et aux missions de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en protection de l'enfance, tant en amont qu'en aval de l'intervention judiciaire.

En effet, l'hétérogénéité des pratiques au sein de cette organisation décentralisée en font un système qui fonctionne mal ou tout au moins devrait fonctionner de manière beaucoup moins aléatoire (suivant les départements, les arrondissements judiciaires et l'implication plus ou moins grande des acteurs). Par ailleurs, la CNCDH s'interroge sur l'articulation entre la réforme prévue par la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance avec la gestion décentralisée de la protection de l'enfance au niveau départemental.

De même, elle s'interroge sur sa mise en œuvre concrète et regrette l'absence de précisions sur les mesures que la France envisage de prendre sur cette question.

25. Enfants privés de milieu familial

Le recours fréquent au placement

La CNCDH estime que la réponse de la France n'est pas assez précise sur la désinstitutionalisation et les mesures prises pour garantir la sécurité des enfants placés en institution ainsi que sur les interruptions de placement d'enfants en famille d'accueil et les mesures d'aide à la famille. De manière générale, la réponse ne fait pas suffisamment état de mesures concrètes. Il aurait été pertinent de mentionner la loi du 14 mars 2016⁷⁵ en ce qu'elle modifie les conditions du délaissement parental et prévoit la création de commissions chargées d'examiner la situation des enfants placés⁷⁶.

En ce qui concerne les mesures prises afin de lutter contre le placement des enfants, comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme, l'un des objectifs du placement judiciaire est de réunir à nouveau les parents et l'enfant⁷⁷, si cela est possible, en dehors des situations de maltraitances ou de carences graves dans lesquelles il convient toujours de donner la priorité absolue à la protection de l'enfant, sous l'autorité du juge judiciaire. En principe, tout doit être mis en œuvre pour que le placement soit le plus bref possible afin de faciliter le retour en famille, en application de l'article 19 de la CIDE. Le code de l'action sociale et des familles (CASF) et le code civil offrent une pluralité de mesures alternatives au placement et intiment au juge d'y avoir recours en priorité, la mesure de placement devant demeurer l'exception.

⁷⁴ CNCDH, *Déclaration sur le projet de loi relatif à la protection des enfants*, adoptée le 8 juillet 2021, [JORF n°0170 du 24 juillet 2021](#), texte n° 80 ; CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020.

⁷⁵ [Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant](#).

⁷⁶ Article L.233-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁷⁷ CEDH, 24 mars 1988, *Olsson c. Suède*, n°10465/83.

Cependant, comme elle l'avait souligné dans son avis sur la protection de l'enfance⁷⁸, le nombre et la diversité des mesures d'assistance éducative entraînent parfois un manque de lisibilité et d'efficacité. De plus, les décisions sont trop souvent prises au regard de considérations matérielles et d'urgence. En conséquence, l'offre en matière de protection de l'enfance se rétrécit et le placement peut alors devenir la norme⁷⁹, la décision étant fondée sur le besoin immédiat de protection de l'enfant et non sur l'objectif de long terme de son développement et de la construction de sa personnalité.

Le faible recours au projet pour l'enfant

Dans ce contexte, la parole de l'enfant et de sa famille n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans les décisions de placement et le projet pour l'enfant (PPE), pourtant obligatoire depuis la loi du 5 mars 2007, est encore faiblement utilisé.

Selon la Cour des Comptes⁸⁰, sur la base des déclarations des départements, 68 départements sur 83 répondent le mettre en œuvre. Parmi ces derniers, seuls 27 indiquent y avoir recours pour tout mineur bénéficiant d'une intervention en protection de l'enfance. Le PPE et son actualisation régulière à partir des besoins de l'enfant, de l'analyse de sa situation familiale et des ressources possibles de son environnement est un outil que les professionnels doivent utiliser, en concertation avec l'enfant et les familles. Le maintien de véritables référents, reconnus et formés, est par ailleurs indispensable. Enfin le PPE doit faire l'objet d'une évaluation régulière avec l'enfant et sa famille, permettant les ajustements éventuellement nécessaires.

La CNCDH recommande de renforcer la place du projet pour l'enfant et de l'intégrer dans une démarche de simplification des autres obligations administratives auxquelles sont astreints les professionnels.

Le renforcement du dialogue entre les acteurs et la mise en place de l'aide appropriée

La CNCDH insiste sur la nécessité de renforcer le dialogue entre l'Aide sociale à l'enfance (ASE), les enfants et les parents ou responsables légaux. Un des principes centraux en matière de protection de l'enfance est le caractère contradictoire des procédures judiciaires. Or, les rapports rédigés par l'ASE sont difficilement accessibles pour les familles (les rapports arrivent souvent juste avant l'audience empêchant la famille de préparer des éléments de réponse aux critiques) ou ne décrivent pas concrètement ce qui a été mis en place par la famille ou par les professionnels. Ces pratiques empêchent une réflexion commune des travailleurs sociaux et de la famille sur la réalité du danger et des moyens à mettre en œuvre pour le faire cesser. De nombreux parents se retrouvent démunis, sans savoir quoi faire pour obtenir l'instauration d'un droit de visite. Au-delà de cette nécessité de dialogue, il est fondamental que l'adhésion des parents soit recherchée.

⁷⁸ CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020.

⁷⁹ C. Siffrein-Blanc, E. Bonifay, *Regards critiques sur les mesures de protection*, AJ famille, 2017, p.333.

⁸⁰ Cour des Comptes, « La protection de l'enfance - Une politique inadaptée au temps de l'enfant », 30 novembre 2020.

Or, dans de nombreux dossiers, l'opinion des parents sur les difficultés rencontrées et les solutions qu'ils peuvent proposer ne paraissent pas prises en compte.

S'agissant du recours aux mesures de placement, la CNCDH constate que la notion d'aide appropriée est quasiment absente des débats en protection de l'enfance. Sur ce point, elle rappelle la jurisprudence de la CEDH affirmant qu'une mesure de précarité matérielle ne peut « à elle seule, justifier une mesure aussi radicale que la séparation totale de la famille »⁸¹, un placement n'étant justifié que si une aide appropriée a été mise en place. Ceci est d'autant plus inquiétant qu'une grande partie des enfants placés vivent dans l'extrême pauvreté. La CNCDH est consciente que les services de la protection de l'enfance ne peuvent accompagner les familles face à toutes les difficultés ayant nécessité le placement rendu le placement nécessaire, mais elle recommande toutefois une modification des méthodes de travail de ces services afin qu'ils puissent solliciter et coordonner leurs partenaires dans les différentes facettes des accompagnements nécessaires.

La CNCDH s'alarme de cette double réalité : de trop nombreuses décisions sont prise sans participation préalable des familles alors que dans d'autres cas, des décisions de placements pourtant indispensables ne sont pas exécutées.

Les jeunes majeurs sortant de l'ASE

La loi du 7 février 2022 garantit un accompagnement pour les 18-21 ans sortant de l'ASE par les départements et l'État. Le principe d'un "droit au retour" à l'ASE des jeunes majeurs avant 21 ans a également été inscrit, même si ces jeunes ont refusé à 18 ans de prolonger leur accompagnement ou s'ils n'en remplissaient plus les conditions. Ils sont également prioritaires pour l'accès au logement social. Au mois de novembre 2022, le Conseil d'Etat a consacré une nouvelle liberté fondamentale sur le fondement de cette loi⁸² : les jeunes majeurs de moins de 21 ans, auparavant protégés par l'ASE, peuvent bénéficier d'une prise en charge temporaire par ce service lorsqu'ils ne disposent pas de ressources ou d'un soutien familial suffisant. Ces avancées sont à saluer, même si la CNCDH rappelle qu'un accompagnement jusqu'à 21 ans était déjà prévu par la loi mais rarement appliqué en pratique.

F. Enfants handicapés (art.23)

Favoriser une école inclusive

Dans son rapport, le Gouvernement mentionne la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, ainsi que la réforme du certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive (CAPPEI), les formations continues sur la thématique de l'école inclusive ouverte à tous les personnels et la mise en ligne de la plateforme Cap École Inclusive.

⁸¹ CEDH, 16 février 2016, Soares de Melo c. Portugal, n°72850/14.

⁸² Conseil d'Etat, 15 novembre 2022, référé-liberté sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative, requête n°468365.

Toutefois, ces formations sont difficilement accessibles aux jeunes professeurs car les places sont limitées et la priorité est donnée à l'ancienneté. Il aurait été intéressant de connaître le nombre de personnels ayant réellement suivi ces formations continues, et combien, parmi eux, ont des enfants en situation de handicap.

De même, les professeurs sont peu sensibilisés à l'existence d'un dispositif tel que la plateforme Cap Ecole Inclusive et il n'est pas expliqué comment est assurée la promotion de cette plateforme auprès des personnels. En conséquence, des enfants en situation de handicap se retrouvent scolarisés dans des classes ordinaires sans adaptation des effectifs, avec des professeurs sans formation spécifique qui se retrouvent démunis, les conditions d'une bonne inclusion n'étant pas pleinement réunies⁸³. L'externalisation de certaines classes des instituts médico-éducatifs (IME) dans des écoles dites ordinaires est en revanche une bonne mesure. Toutefois certains handicaps et des situations de polyhandicaps peuvent nécessiter le maintien de structures spécialisées. Ces places sont en nombre insuffisant et de nombreux enfants sont obligés d'aller en Belgique (*voir infra § Enfants confiés dans des pays voisins*). La CNCDH encourage le développement des unités spécialisées pour l'inclusion scolaire (Ulis), classes rassemblant des élèves aux troubles compatibles placées au sein d'un établissement scolaire du premier ou du second degré, pour permettre un meilleur maillage territorial et accueillir tous les enfants nécessitant ce type de scolarisation.

La CNCDH recommande d'assurer la promotion de Cap Ecole inclusive, afin que cette formation soit suivie par le plus grand nombre de personnels travaillant avec des enfants en situation de handicap.

La création d'environnements inclusifs et accessibles

Le rapport de la France fait état d'outils mis à disposition des équipes pour mener à bien leur projet inclusif, en interaction avec le secteur médico-social et les collectivités territoriales, ainsi qu'aux parents d'enfants en situation de handicap. Toutefois, la CNCDH réitère ses inquiétudes relatives aux disparités régionales notamment aux dépens des territoires ultramarins et des territoires ruraux. Il n'est pas rare que le lieu de vie se trouve à plusieurs heures de route du lieu de scolarisation. La CNCDH estime nécessaire de mentionner les accompagnants des élèves en situation de handicap, AESH, dont le rôle est primordial mais le salaire et la formation restent insuffisants. Certains enfants, notamment ceux souffrant de troubles du spectre autistique demeurent scolarisés à domicile faute de places dans les structures adaptées, par manque d'AESH ou par manque de volume horaire suffisant pour les accompagner dans les écoles dites ordinaires.

La CNCDH recommande de créer des environnements inclusifs pour tous les types de handicap, qu'il soit moteur, sensoriel, mental ou psychique.

⁸³ CNCDH, *Avis sur les 30 ans de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant La convention au regard de la construction de l'enfant*, adopté le 21 novembre 2019, JORF n°0279 du 1 décembre 2019, texte n° 54 ; *Avis sur l'accès aux droits et les non-recours*, adopté le 24 mars 2022, JORF n°0079 du 3 avril 2022, texte n° 72.

Le Gouvernement évoque son soutien au déploiement des campagnes de sensibilisation par les associations spécialisées, mais également la plateforme « Pour une école inclusive » permettant aux enseignants d'organiser des séances de sensibilisation en classe et le développement des centres de loisirs à parité (CLAP) favorisant la rencontre des enfants valides et porteurs d'un handicap.

La CNCDH se félicite de ces initiatives, mais elle constate que faute de formation et d'information, les enseignants ne se saisissent pas tous des dispositifs proposés, les causes étant multifactorielles. Actuellement, les enfants en situation de handicap souffrent encore trop souvent de discriminations faute de visibilité dans le milieu ordinaire, en particulier pour les handicaps psychiques, de sensibilisation dès le plus jeune âge, et aussi du fait que certains parents qui associent handicap et dangerosité.

Les recommandations de la haute autorité de santé sur les enfants autistes

La France indique que les recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) de 2012 et 2018 s'articulent avec les plans Autisme adoptés pour 2013-2017 et 2018-2022. De plus, elle fait état de la création en 2016 de pôles de compétences et de prestations externalisées (PCPE) qui visent à assurer aux personnes souffrant d'autisme l'accès à des prestations de professionnels reconnus, soit des mesures concrètes. Il serait toutefois intéressant d'avoir des précisions sur leur mise en œuvre.

S'agissant des recommandations de bonnes pratiques formulées par la HAS, elles sont opposables aux professionnels de santé dans la mesure où elles ont pour objet de les guider dans la prise en charge des patients. Or, d'un point de vue légal et déontologique, les professionnels de santé ont l'obligation de délivrer des soins appropriés et conformes aux « règles de l'art ». Un médecin qui prendrait en charge un enfant autiste en s'écartant des préconisations de la HAS pourrait voir sa responsabilité engagée en cas de préjudice, ce qui leur confère déjà une forme de caractère contraignant.

Placement des enfants autistes et en situation de handicap

Malgré le lancement de la Stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement (TND) 2018-2022 favorisant les dispositifs permettant une évolution du placement en hébergement vers un accompagnement à domicile et renforçant la formation et la sensibilisation des professionnels, la CNCDH s'inquiète de la banalisation du recours au placement, en particulier concernant les enfants en situation de handicap qui doivent pourtant bénéficier d'une protection particulière. Le placement devient la norme car souvent les décisions sont prises au regard de considérations matérielles et d'urgence qui ne laissent pas le temps d'envisager les mesures alternatives existantes. De plus, la CNCDH s'inquiète du fait que les associations et parents continuent de signaler des abus et maltraitements graves dans ces institutions spécialisées⁸⁴.

⁸⁴ CNCDH, *Avis Le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020.

Pour pallier cette banalisation du placement, la CNCDH recommande de mettre en place une coordination renforcée entre les acteurs, dont les associations de protection de l'enfance. La CNCDH rappelle la nécessité de prévoir des contrôles dans les établissements spécialisés pour sanctionner le recours à des traitements inefficaces et maltraitants.

Enfants confiés dans des pays voisins

Bien que l'on constate un nombre croissant d'enfants souffrant de troubles du spectre autistique scolarisés en classes ordinaires ou spécialisées, l'augmentation plus rapide de la prévalence de ces troubles dans la population par rapport au nombre de places, faute de recrutement d'AESH en nombre suffisant et d'ouverture de nouvelles classes pour des raisons budgétaires, a pour conséquence le maintien de la scolarisation à domicile.

La CNCDH regrette que la France ne fasse pas état de la situation des personnes en situation de handicap contraintes d'aller en Belgique, à défaut de places en France⁸⁵. En février 2021, le gouvernement français a mis en place « un moratoire sur l'exil forcé des Français handicapés » doublé d'une accélération de la création de solutions d'accueil de proximité, entraînant le non-renouvellement des conventions franco-belges pour la rentrée 2022⁸⁶. Si la CNCDH prend acte de la décision d'instaurer un moratoire elle s'inquiète de l'insuffisance persistante de la capacité d'accueil des structures adaptées et de l'absence de mise en place de nouveaux dispositifs depuis 2021. Elle s'inquiète également de l'absence de solutions alternatives proposées.

G. Santé de base et bien être (art.6, 18 (para.3), 24, 26, 27 (para. 1 à 3) et 33).

28. Soins de santé et services de santé

L'état de la protection maternelle et infantile (PMI) et le parcours des 1000 premiers jours de l'enfant

Le constat de la crise de la protection maternelle et infantile (PMI), est partagé par la mission parlementaire mais aussi par tous les acteurs de la petite enfance, et ce, depuis de nombreuses années. Elle s'inscrit dans un contexte d'augmentation significative du taux de mortalité infantile pour l'instant inexpliqué.⁸⁷ La PMI constitue un instrument essentiel de l'effectivité du droit à la santé des enfants et à la réduction des inégalités sociales et territoriales mais elle se trouve aujourd'hui dans une situation inquiétante.

⁸⁵ En 2022, on comptait 8.500 Français en situation de handicap, dont 1.500 enfants, dans 227 établissements wallons. [Ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, chiffres publiés en février 2022.](#)

⁸⁶ Agnès Leclair, Le Figaro, « [Handicap: la politique de retour des Français exilés en Belgique s'accélère](#) », 31 mai 2021.

⁸⁷ Hausse de 7% entre 2012 et 2019 selon [une étude de l'Inserm](#).

Au manque de moyens financiers s'ajoutent une pénurie de personnels médicaux bien formés et de fortes disparités territoriales. Face à ces difficultés, y compris la réduction du nombre de lieux d'accueil, l'activité de la PMI est en décroissance⁸⁸.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) visant l'intervention précoce auprès des enfants et des familles cherche à répondre à ce constat, notamment par la mise en place d'un entretien prénatal précoce, de visites à domicile par des sage-femmes et puéricultrices et de consultations infantiles. Des moyens supplémentaires ont été alloués aux départements pour pérenniser et renforcer les activités de la protection maternelle et infantile (PMI).

Il serait utile que soient développées plus précisément les mesures ayant un impact sur l'insuffisance des ressources et de personnels de la PMI et que soient donnés des exemples concrets de réalisation d'objectifs visant à améliorer la situation.

La CNCDH a pris bonne note du parcours des « 1000 premiers jours de l'enfant », constitué autour de trois moments clés : un entretien prénatal, le séjour en maternité et deux entretiens postnataux obligatoires, remboursés par la sécurité sociale. Afin que ce parcours puisse réduire effectivement les inégalités, la CNCDH recommande que les programmes liés à ce parcours soient réalistes, appropriables et non culpabilisants.

La CNCDH insiste sur la nécessité de mettre en place un accompagnement adapté pour que les enfants naissant dans les familles les plus défavorisées bénéficient d'un environnement propice et sécurisé, tant au niveau physique qu'affectif.

La CNCDH recommande également, avant d'envisager une mesure de placement, de mobiliser prioritairement les dispositifs de droit commun et d'expérimenter le cas échéant, d'autres formes d'aide. La Commission préconise par ailleurs de formaliser un parcours articulant soutien à la famille et protection de l'enfance, en portant une attention particulière à l'aide appropriée apportée mais aussi aux propositions raisonnables faites à chaque famille.

La CNCDH recommande de mettre en place une véritable politique de prévention, graduelle et transversale, via notamment le développement de dispositifs de répit ou encore de relais parental, mais également des centres parentaux destinés à protéger les premiers liens d'attachement du bébé et la confirmation de ses parents comme premiers acteurs de la protection de leur enfant.

Parcours de soins en protection de l'enfance

La réponse de la France n'est pas assez précise alors que la santé des enfants relevant de la protection de l'enfance devrait être prise en compte au même titre que leur accompagnement éducatif et affectif.

⁸⁸ CNCDH, *Avis sur les 30 ans de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant La convention au regard de la construction de l'enfant*, adopté le 21 novembre 2019.

Or, leurs besoins en soins de santé sont insuffisamment pris en compte, alors que leur parcours est marqué par des ruptures importantes⁸⁹. Cette prise en charge lacunaire est également liée au cloisonnement entre les professionnels de santé et la protection de l'enfance. Une approche globale des besoins de l'enfant nécessite un accompagnement aussi bien éducatif, social que médical. La loi du 14 mars 2016 a adopté des mesures en faveur d'un meilleur suivi de la santé des enfants, comme la création d'un médecin référent « protection de l'enfance » ou l'introduction d'un volet santé dans le PPE. Mais le manque de moyens freine la mise en œuvre de ces dispositions et de nombreux sujets sont encore insuffisamment pris en compte. Par exemple, la question de la santé mentale et de la psychiatrie, et plus particulièrement de l'accueil spécifique des enfants dans des lieux dédiés, n'est toujours pas suffisamment traitée, les éducateurs étant souvent démunis face à cet aspect de l'accompagnement.

Les questionnements autour de l'histoire médicale de l'enfant mais aussi de celle de ses parents devraient être intégrés dans le parcours de santé. Une meilleure adaptation aux problématiques liées à l'âge de l'enfant et aux enjeux de chaque âge, comme par exemple la sexualité s'agissant des adolescents, est indispensable⁹⁰.

La CNCDH recommande d'intégrer le parcours de santé des enfants dans le projet pour l'enfant et de mettre en place des traitements adaptés, et ce sans interruption. Elle préconise également une meilleure prise en compte des besoins de santé de l'enfant en protection de l'enfance et l'allocation de moyens à hauteur des enjeux.

S'agissant des services de santé mentale accessibles aux enfants, notamment aux enfants sous protection judiciaires, la réponse de la France est encore trop vague et il n'est pas précisé ce qui est fait quant aux services de santé mentale des enfants placés sous protection judiciaire, alors que la situation est préoccupante⁹¹.

La CNCDH recommande de mettre en place une politique de prévention qui repose sur le déploiement de compétences adaptées aux besoins fondamentaux de l'enfant et l'information des jeunes et des familles.

Elle préconise de renforcer significativement la densité pédopsychiatrique sur le territoire national, ce qui passe par un effort de valorisation des professions de santé mentale, en particulier pour les psychiatres.

Concernant le changement climatique, ce dernier a des impacts considérables sur la santé mentale des enfants partout dans le monde, dont un nombre considérable souffre de troubles d'éco-anxiété.

⁸⁹ Voir la décision du Défenseur des droits n°2017-235, du 24 juillet 2017 et ses recommandations afin d'améliorer l'état de santé des enfants confiés.

⁹⁰ CNCDH, *Avis sur les 30 ans de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant La convention au regard de la construction de l'enfant*, adopté le 21 novembre 2019.

⁹¹ Défenseur des droits, Rapport annuel, « Enfant - Santé mentale : le droit au bien être », 2021.

Selon un sondage sur plus de 10 000 personnes âgées 16 à 25 ans provenant de plusieurs pays dont la France⁹², 60% environ ont déclaré être extrêmement préoccupées par la crise climatique. En France, ce phénomène reste sous-représenté par les pouvoirs publics et dans le cadre médical⁹³.

Face à la multiplication du nombre de jeunes souffrant d'éco-anxiété, la CNCDH recommande à la France, d'une part, de prendre en compte le phénomène en tant qu'enjeu social collectif dans le cadre des politiques publiques sanitaires, et d'autre part de mener les recherches nécessaires sur le sujet afin d'accompagner au mieux les enfants souffrants de ce trouble.

29. Santé des adolescents

Education à la sexualité

La France mentionne la stratégie nationale de santé sexuelle 2017-2030 qui permet aux pouvoirs publics de renforcer la mise en œuvre de l'éducation à la sexualité en milieu scolaire, ainsi qu'une enquête menée en 2020 montrant que 88% des établissements répondants déclarent mettre en place des programmes de sensibilisation. Toutefois, ne sachant pas si cela relève du programme de SVT (éducation à la sexualité) ou du programme d'éducation morale et civique (EMC) confrontés parfois à l'obligation de paiement d'heures supplémentaires, sans oublier la crainte de la réaction des parents, certains chefs d'établissement se tournent vers des associations, qui, débordées, ne peuvent répondre à toutes les demandes. Alors que la loi du 4 juillet 2011 prévoit trois séances annuelles pour les enfants à l'école, au collège et au lycée, une enquête de 2021⁹⁴ réalisée auprès de plus de 10 000 jeunes a montré que la loi n'est toujours pas appliquée, les jeunes interrogés ayant en moyenne bénéficié de moins de trois séances dans le secondaire au lieu des 21 prévues. De plus, en l'absence de programme, les contenus sont de qualité inégale et les thématiques tant psycho-émotionnelles que juridiques ne sont presque jamais abordées.

Le 8 juillet 2021, le gouvernement a annoncé l'adoption d'un plan pour prévenir et mieux repérer les violences sexuelles au sein de l'école. La CNCDH se félicite de ces mesures mais regrette que la France ne précise pas leurs effets sur l'amélioration de l'identification des faits de violence sexuelle. Le gouvernement aurait dû notamment préciser en quoi l'augmentation des formations proposées impacte celle des formateurs et si elle bénéficie aux élèves. Peu de professeurs, et souvent les plus anciens, ont réellement accès à ces formations dont l'accès est limité par le nombre de places et la prise en compte d'un critère d'ancienneté.

⁹² Caroline Hickman et al., "Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey", *The Lancet*, 1er décembre 2021.

⁹³ V. s'agissant de la sphère médiatique, Rapport Notre Affaire à Tous, « Un Climat d'inégalités, Les impacts inégaux du dérèglement climatique en France », 2020, p. 94.

⁹⁴ Nous Toutes, [Enquête sur les séances d'éducation à la sexualité](#), 2021.

La CNCDH encourage la France à veiller à la mise en œuvre de ses stratégies et plans en rappelant que l'éducation, l'information et la prévention sont absolument nécessaires pour déconstruire les représentations sociales stéréotypées contribuant aux violences sexuelles.

La CNCDH préconise également de renforcer la protection des victimes mineures notamment en dispensant une éducation à la vie sexuelle et affective dès le plus jeune âge et en contrôlant l'accès des jeunes à la pornographie.

30. Niveau de vie

Lutte contre la pauvreté et droit au logement

La CNCDH estime que la réponse de la France n'est pas assez précise, notamment sur la Stratégie qui a déjà trois ans et s'achève en 2022, et sur les mesures qu'elle prévoit. Elle regrette qu'aucun bilan de l'évaluation 2020 n'ait été tiré en particulier sur ce qui a été mis en œuvre, ce qu'il reste à mettre en place, les carences existantes et les difficultés rencontrées.

La CNCDH rappelle également que la crise sanitaire a engendré des difficultés pour les personnes et les enfants particulièrement vulnérables. En 2020, la grande pauvreté représente une atteinte essentielle à une mise en œuvre satisfaisante de la CIDE par la France, et ce pour chacun des droits protégés par la convention⁹⁵. Elle concerne 2,2 millions de personnes en France qui vivent dans des conditions extrêmement difficiles et font face à l'exclusion sociale ; les enfants sont privés de leurs droits fondamentaux dont l'accès à la santé, au logement, à l'éducation ou aux loisirs. Cette situation met également en péril leur droit à la vie et diminue leur espérance de vie déjà située en dessous de la moyenne française. Pour la CNCDH, les ruptures familiales qui peuvent découler du placement des enfants, induit par l'absence d'un logement digne et pérenne, doivent absolument être évitées.

Malgré l'instauration en France d'un droit au logement opposable (DALO), celui-ci n'est toujours pas garanti pour les familles pauvres. Alors que les personnes défavorisées devraient être les premières bénéficiaires de la politique d'attribution des logements locatifs sociaux, les chances de voir leur demande accordée sont aujourd'hui d'autant plus faibles que les ressources du ménage sont faibles.

Les mesures consistant à augmenter les places d'hébergement d'urgence, à défaut de rendre effectif le droit au logement, n'apportent pas les garanties nécessaires à l'effectivité des droits de l'enfant, dont la conséquence la plus dommageable peut être la séparation des enfants et de leurs parents. Outre la saturation de leur capacité d'accueil, ces structures restent, dans l'ensemble, inadaptées aux enfants et à leur famille.

⁹⁵ Selon l'UNICEF, 3 millions d'enfants sont victimes de pauvreté et appartiennent principalement à des familles monoparentales et/ou de familles nombreuses. Parmi ces familles, celles qui touchent moins de 40% du revenu médian, soit, selon les statistiques de l'INSEE, 862 euros par mois pour un couple avec deux enfants sont dans l'extrême pauvreté.

En outre, dans certaines régions, des mineurs non accompagnés sont contraints de vivre dans des campements ou des squats insalubres voire à la rue (comme c'est le cas à Paris ou Calais) et ce, en l'absence de toute forme de protection par les pouvoirs publics. La Commission s'indigne de la hausse du nombre de famille laissées à la rue sans aucune solution d'hébergement, même temporaire, avec des enfants de plus en plus jeunes, parfois même des nouveaux nés.

La CNCDH recommande que la mise à l'abri de tous les enfants soit une priorité absolue des pouvoirs publics et que les moyens financiers, matériels et humains nécessaires soient mobilisés à cette fin.

Elle recommande que des mesures concrètes soient prises pour renforcer le niveau de vie des familles, notamment en termes d'accès au parc locatif social pour celles vivant dans l'extrême pauvreté.

H. Éducation, loisirs et activités culturelles (art. 28 à 31)

31. Éducation, y compris la formation et l'orientation professionnelles

Malgré la prise en compte du droit à une scolarité sans harcèlement dans des lois récentes et la mise en place de dispositifs de prévention, la CNCDH constate que de nombreux enfants demeurent confrontés aux situations de harcèlement scolaire et de cyber-harcèlement.

Sans intervention des équipes pédagogiques, qui n'ont pas toujours conscience des conséquences traumatisantes pesant sur les enfants victimes, ces phénomènes peuvent être banalisés. Le manque d'effectivité des dispositifs prévus, et de formation des équipes pédagogiques sur le repérage du harcèlement scolaire et les conduites à tenir sont donc à souligner⁹⁶.

La CNCDH recommande de mieux former les professionnels de l'Éducation nationale sur le repérage et les conduites à tenir en cas de harcèlement à l'école et de cyber-harcèlement, et la diffusion d'outils permettant de favoriser la prévention de ces situations.

⁹⁶ Voir Avis du Défenseur des droits n°21-10 du 12 juillet 2021 relatif au harcèlement scolaire et au cyber harcèlement.

I. Mesures de protection spéciales (art. 22, 30, 33, 35, 36, 37 (al. b) à d) et 38 à 40)

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

Le parcours des mineurs non accompagnés et les défaillances dans la prise en charge

Le nombre de mineurs migrants non accompagnés présents sur le territoire français a crû considérablement ces dernières années, même s'il est toujours difficile d'obtenir des données chiffrées fiables, permettant d'appréhender la réalité et la complexité de l'accueil de ces mineurs. La CNCDH regrette que la réponse de la France soit trop évasive sur leur situation et les conditions d'accueil, se bornant à évoquer l'aspect financier sans expliciter le mécanisme de prise en charge des mineurs non accompagnés dès leur arrivée sur le territoire⁹⁷.

La CNCDH estime que les dispositifs de prise en charge de ces mineurs ainsi que l'accès aux droits dont ils doivent bénéficier tels que : l'établissement loyal de la minorité ; la garantie des droits procéduraux, au premier rang desquels le droit d'accès au juge ; le droit à des conditions matérielles d'existence ; à l'éducation ; à être protégés contre l'exploitation, les maltraitances, la traite et les violences ; ou encore le droit à la santé et à une couverture sociale, ne sont pas toujours garantis. L'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance est conditionnée à l'évaluation de la minorité et à la situation d'isolement. Or, le droit à un établissement loyal de la minorité n'est pas toujours respecté, des évaluations sommaires étant parfois réalisées avec des refus de guichet sur des critères physiques ou de comportements. Le recours aux tests osseux a été validé par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 21 mars 2019⁹⁸, qui a estimé que les dispositions légales étaient suffisantes pour encadrer cette pratique, notamment le fait que seule l'autorité judiciaire puisse décider de recourir à un tel examen, qu'il ne puisse être ordonné que si la personne en cause n'a pas de documents d'identité valables et que si l'âge allégué n'est pas vraisemblable.

La CNCDH déplore la généralisation du fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM) par la loi du 7 février 2022, qui relève davantage du contrôle migratoire que du droit commun de la protection de l'enfance auquel doivent avoir accès les mineurs non accompagnés⁹⁹. Les départements doivent ainsi transmettre à l'État, chaque mois, les décisions relatives à l'évaluation de la minorité des mineurs non accompagnés, à l'exception du cas où leur « minorité est manifeste ».

⁹⁷ CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national*, adopté le 26 juin 2014, [JORF n°0156 du 8 juillet 2014](#), texte n°92

⁹⁸ Dans cette même décision, le Conseil a pour la première fois reconnu le caractère « d'exigence constitutionnelle » de l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁹⁹ CNCDH, *Déclaration sur le projet de loi relatif à la protection des enfants*, adoptée le 8 juillet 2021, [JORF n°0170 du 24 juillet 2021](#), texte n°80.

En conséquence, ce fichier permet aux préfets de savoir, quasiment en temps réel, quand un migrant est « tamponné » majeur par un département et de délivrer une « obligation de quitter le territoire », quel que soit le risque d'erreur, et avant même que le jeune n'ait le temps de contester son évaluation devant un juge des enfants. Ce « fichage » peut aboutir à ce que les mineurs en question ne demandent pas la prise en charge par les services départementaux d'aide sociale à l'enfance.

La CNCDH recommande que la présomption de minorité soit systématiquement prise en compte. Toute décision concernant les mineurs isolés doit être prise dans leur intérêt supérieur à partir de leur parole et d'une évaluation objective de leur âge.

La CNCDH réaffirme son opposition à la pratique des tests osseux.

La situation des enfants qui perdent la qualité de mineur à la suite de l'évaluation, et qui face aux administrations ne sont ni mineurs ni majeurs, est également inquiétante dès lors qu'elle peut donner lieu à de nouvelles violations des droits. A la frontière franco-italienne, la CNCDH a pu constater que les recours contre les décisions de non-reconnaissance de la minorité sont rares, en raison notamment des renvois expéditifs vers l'Italie qui ne laissent pas le temps au jeune de saisir la justice, constituant ainsi une atteinte au droit à un recours effectif¹⁰⁰. De nombreux mineurs en attente de la décision relative à l'évaluation de leur âge sont également placés en rétention. La CNCDH souhaite également attirer l'attention du comité sur les mineurs non accompagnés devenus majeurs qui ne reçoivent pas de titre de séjour à leur majorité.

Les droits des mineurs non accompagnés sont également réduits lors du passage des frontières, notamment avec l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni¹⁰¹, dès lors qu'ils se voient appliquer la même procédure de refus d'entrée que les majeurs. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, l'article L. 332-2 du CESEDA¹⁰² a supprimé l'application du droit au jour franc aux frontières terrestres, régularisant ainsi des pratiques jusqu'alors illégales de refoulement direct d'enfants vers l'Italie ou l'Espagne, leur ôtant toute possibilité d'exercer leurs droits. De nombreux rapports révèlent ainsi des contrôles discriminatoires, des poursuites sur des chemins dangereux, des propos menaçants et insultants, des entraves à l'enregistrement des demandes d'asile, et ce en l'absence de tout d'accès aux droits, à commencer par celui à un interprète. Lorsqu'ils parviennent à entrer sur le territoire français, et ne sont pas refoulés, certains mineurs non accompagnés sont victimes de dysfonctionnements dans leur prise en charge en raison de lacunes administratives et de failles juridiques.

¹⁰⁰ CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018*, adopté le 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24.

¹⁰¹ Amnesty International et al., Rapport, « Les manquements des autorités françaises aux devoirs élémentaires de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des mineur.e.s isolé.e.s étranger.e.s en danger », 2020.

¹⁰² Anciennement art. L 213-2 du CESEDA avant refonte du code.

Malgré la loi du 7 février 2022 qui interdit le placement des enfants à l'hôtel au profit de structures expressément autorisées par le code de l'action sociale et des familles, la CNCDH déplore que les mineurs non accompagnés soient traités différemment des autres enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance : hébergement en hôtels où ils sont exposés à des réseaux de traite des êtres humains, avec un accès limité à l'alimentation, des difficultés pour obtenir une scolarisation ou une formation professionnelle, une absence de suivi éducatif et d'accès aux soins¹⁰³. Tout en saluant cette avancée, la CNCDH s'inquiète de la dérogation prévue par ce texte visant à permettre à titre exceptionnel le recours au placement dans des hôtels en cas d'urgence, dérogation visant principalement les mineurs non accompagnés. En outre, cette interdiction doit s'appliquer dans un délai de deux ans, ce qui n'empêche pas le placement jusqu'au 1^{er} février 2024, pour une durée de deux mois maximums. La CNCDH s'interroge sur les capacités d'hébergement permettant de mettre en œuvre cette nouvelle mesure.

L'enfermement des mineurs non accompagnés

Les mineurs non accompagnés connaissent plusieurs formes d'enfermement en France. Depuis la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, ils peuvent être placés en zone d'attente lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr, s'il a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable, ou bien s'il a présenté des faux documents d'identité, de voyage ou fourni de faux documents concernant son identité¹⁰⁴. Lorsqu'ils ne demandent pas l'asile, ils peuvent être renvoyés du territoire dans les 24h, avant même la désignation d'un administrateur ad hoc et sans qu'aucune voie de recours n'existe¹⁰⁵.

Dans les Outre-mer, surtout à Mayotte, de nombreux mineurs non accompagnés sont enfermés dans certains centres de rétention administrative (CRA). Il arrive en effet que des enfants se présentant comme mineurs isolés mais non reconnus comme tels par les services départementaux soient placés en rétention, alors qu'ils sont en attente de la décision judiciaire relative à l'évaluation de leur minorité¹⁰⁶.

Placement en rétention administrative de familles avec enfants

La CNCDH tient également à souligner que les enfants migrants avec leur famille peuvent être enfermés et que les dernières réformes du droit des étrangers n'ont pas mis fin à cette pratique bien que l'assignation à résidence soit désormais la mesure à privilégier¹⁰⁷. Le 31 mars 2022, la France a été condamnée pour la 9^{ème} fois par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt N.B. et autres c. France pour sa politique en matière d'enfermement d'enfants dans les centres de rétention¹⁰⁸.

La CNCDH recommande d'interdire purement et simplement le placement en rétention des enfants avec leurs familles, dans la loi et en pratique.

¹⁰³ Défenseur des droits, Rapport, « Les mineurs non accompagnés au regard du droit », 15 février 2022.

¹⁰⁴ Article L. 351-2 du CESEDA.

¹⁰⁵ Défenseur des droits, Rapport, « Les mineurs non accompagnés au regard du droit », 15 février 2022.

¹⁰⁶ CNCDH, *Avis relatif à la privation de liberté des mineurs*, adopté le 27 mars 2018.

¹⁰⁷ CNCDH, *Avis sur la proposition de loi visant à encadrer strictement la rétention administrative des familles avec mineurs : une occasion manquée*, adopté le 24 septembre 2020, JORF n°0242 du 4 octobre 2020, texte n° 76.

¹⁰⁸ CEDH, N.B. et autres contre France, 31 mars 2022, n° 49775/20.

Enfants qui vivent en camps de réfugiés

S'il n'existe pas en France de camps de réfugiés selon la définition du UNHCR, il existe des camps de migrants dans lesquels vivent des enfants, notamment dans le Nord de la France, à Calais, Grande-Synthe et sur le littoral. L'accueil des enfants non accompagnés y est particulièrement lacunaire et la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme le 21 février 2019¹⁰⁹ sur le fondement de l'article 3 de la CEDH pour sa carence dans la prise en charge de ces enfants.

Lors d'un déplacement à Calais au mois de novembre 2020¹¹⁰, la CNCDH a pu constater que les mineurs non accompagnés y sont toujours présents dans ces camps. Survivant au milieu d'adultes, ils sont confrontés à la violence des conditions de vie en errance, aux expulsions répétées, à l'insuffisance des réponses à leurs besoins fondamentaux en matière de nourriture ou de santé et à la violence des prédateurs sexuels et des trafiquants d'êtres humains. Les difficultés de prise en charge sont souvent liées à un manque d'accompagnement et de suivi, notamment en raison de leur très grande mobilité, des évacuations répétées et de leur méfiance, qui en éloigne beaucoup de l'accès à une prise en charge par l'ASE. Les nombreux dysfonctionnements du système de prise en charge par l'État perdurent : absence de présomption de minorité jusqu'au jugement définitif après recours, absence de désignation d'un administrateur ad hoc ou encore de représentant légal, insuffisance d'un accompagnement adapté, etc.

La CNCDH rappelle que chaque mineur non accompagné doit, dès son arrivée sur le sol français, se voir désigner un administrateur ad hoc indépendant¹¹¹.

La CNCDH recommande que sans attendre sa prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance, les besoins essentiels de l'enfant non accompagné soient garantis : mise à l'abri en sécurité, alimentation et eau, santé, éducation, moyens de communication...

33. Traitement des enfants dans le système de justice pour enfants

Réforme de la justice pénale des mineurs

La justice pénale des mineurs a connu une importante réforme laquelle a abrogé l'ordonnance du 2 février 1945 et conduit à l'adoption du code de la justice pénale des mineurs entré en vigueur le 30 septembre 2021. Si une réforme était nécessaire, la CNCDH a regretté que ne soient reprises que les dispositions pénales alors qu'aurait dû créé un code de l'enfance, regroupant les dispositions civiles et pénales.

¹⁰⁹ CEDH, Kahn c. France, 28 février 2019, n° 12267/16.

¹¹⁰ CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, adopté le 11 février 2021, JORF n°0045 du 21 février 2021, texte n° 44.

¹¹¹ Article 388-2 du code civil.

Cela aurait pu être l'occasion d'assurer une cohérence entre certaines notions applicables dans le domaine civil et pénal, comme le discernement dont la définition diffère. Le discernement que l'on peut qualifier de « général » au sens du code civil se définit comme la faculté de comprendre la portée de ses actes, et se situe, en matière civile autour de 7 à 10 ans. Il se distingue du discernement qualifiable de « spécial » que l'on doit exiger en matière de responsabilité pénale. Ainsi, dans l'arrêt Laboube¹¹², la Cour de cassation avait affirmé que « l'ordonnance de 1945 (...) posait le principe d'irresponsabilité pénale du mineur, abstraction faite du discernement de l'intéressé et (...) que celui-ci se définissait comme le fait d'avoir voulu et compris son acte ». Cet arrêt avait fait du discernement une condition du prononcé de mesures éducatives, même en dessous de l'âge de treize ans.

En revanche, dès lors qu'en matière pénale, le discernement spécifique de cette matière intègre en plus une aptitude à comprendre le sens et la portée de la procédure conduite contre lui, cela justifie une élévation à 13 ans au moins de l'âge de la responsabilité pénale de l'enfant. L'utilisation indifférente au sein des deux codes de la notion de discernement, qu'il soit « général » ou « spécial », peut-être source d'incompréhension, comme le montrent les débats récurrents sur l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale.

La CNCDH rappelle que dans tous les cas, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit guider les politiques publiques, et que l'enfant doit, au pénal, comme au civil, être considéré avant tout comme un enfant en danger.

Si le code se réfère expressément dans son article préliminaire à l'intérêt supérieur de l'enfant et rappelle que l'éducatif doit primer sur le répressif, la CNCDH est inquiète de certaines procédures plus rapides et du manque de moyens qui peuvent entraîner une augmentation du nombre de mesures coercitives prononcées. A titre d'exemple, si la nouvelle procédure de césure qui prévoit que le mineur fera l'objet de deux jugements, le premier se prononçant sur sa culpabilité dans les trois mois de la saisine du juge, et le second statuant sur la sanction dans les neuf mois suivants, est assurément une avancée, elle ne doit pas être encadrée par des délais trop stricts, afin de laisser le temps aux mesures éducatives de faire effet.

Si, comme l'indique le gouvernement, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 réalise certains progrès pour les aménagements de peines (interdiction de prononcer une peine ferme de moins d'un mois, aménagement obligatoire pour les peines d'emprisonnement entre un mois et 6 mois et facultatif entre 6 mois et 1 an). Pour autant, de même que cette loi n'empêche pas l'accroissement du nombre de majeurs en détention, les mesures visant à être des alternatives à l'emprisonnement sont néanmoins restrictives de liberté pour le mineur¹¹³. La CNCDH salue en revanche l'encadrement plus strict du recours à la détention provisoire prévu par le code de la justice pénale des mineurs, qui n'intervient qu'en dernier recours¹¹⁴.

¹¹² Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 décembre 1956, n°55-07.772.

¹¹³ L.112-14 et L.113-2 du code la justice pénale des mineurs.

¹¹⁴ L.334-1 et suivants du code la justice pénale des mineurs.

Cependant, les incarcérations prononcées ne sont pas forcément réduites, car la tendance est au prononcé de peines d'emprisonnement, même plus courtes. L'objectif éducatif se trouve donc sacrifié. Au vu du risque d'accroissement des mesures coercitives prononcées en raison de la réforme, la CNCDH estime nécessaire de procéder à une évaluation de la loi du 30 septembre 2021 ayant réformé la justice pénale des mineurs.

La situation des centres éducatifs fermés

La CNCDH tient également à évoquer la situation d'enfermement des mineurs dans les centres éducatifs fermés (CEF). Présentés comme une alternative à l'incarcération, ils sont plutôt devenus des alternatives au milieu ouvert dès lors que de nombreux foyers ont été transformés en CEF et que leur création s'est accompagnée de la diminution des lieux d'hébergement. Pensés au départ pour un public « multirécidiviste » de plus de 16 ans, les possibilités de placement en CEF se sont considérablement élargies puisque peuvent désormais en faire l'objet des mineurs de 13 à 18 ans, sans condition d'antécédent judiciaire ou de gravité des faits. Le cadre très strict fait peser une menace sur les mineurs, les éducateurs devant endosser le rôle de contrôleur judiciaire. Face aux difficultés éprouvées par de nombreux jeunes pour s'y adapter, les CEF sont devenus des lieux de fortes tensions relationnelles, au sein desquels les situations peuvent dégénérer très rapidement.

L'incarcération des filles

S'agissant des filles mineures incarcérées, leur situation reste préoccupante. Elles sont quasi-systématiquement détenues dans les mêmes locaux que les majeures, dans des cellules qui leur sont dédiées, mais contraintes de limiter leurs sorties afin d'éviter les contacts avec les majeures. Elles bénéficient de peu d'activités adaptées à leur âge. Le programme de création de nouvelles places de prison n'est pas la solution et ne s'adresse pas spécifiquement aux filles. En outre, il est déjà compliqué, pour les femmes majeures, d'être placées dans des établissements proches du lieu de leur domicile ou de leur famille. Il convient de former le personnel pénitentiaire afin qu'il s'adapte aux spécificités que peuvent présenter les filles en détention. La CNCDH tient à souligner l'avancée prévue par l'article L.124-1 du code de la justice pénale des mineures qui impose la détention au sein d'une unité spéciale pour mineures. Il convient toutefois de suivre avec attention la mise en œuvre effective de cette disposition.

J. Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

Afin de mieux protéger les enfants, la France a renforcé son arsenal législatif. D'abord en adoptant la loi du 30 juillet 2020¹¹⁵ qui renforce la protection des enfants contre l'exposition à la pornographie. Il conviendrait par ailleurs d'accroître les moyens de PHAROS pour détecter des contenus pédopornographiques en ligne.

¹¹⁵ Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

Ensuite, la loi du 21 avril 2021¹¹⁶ a précisé les infractions pénales de viols et agressions sexuelles sur mineurs de moins de 15 ans et, en matière d'inceste, de moins de 18 ans en matière d'inceste, en faisant disparaître la question du consentement du mineur (voir réponse point 21). Cette loi a également créé le délit de sextorsion consistant, pour un adulte, à inciter un mineur à se livrer à des pratiques sexuelles sur internet, l'infraction étant caractérisée même si l'incitation n'est pas suivie d'effet¹¹⁷.

Le législateur a aussi alourdi les peines encourues pour proxénétisme, prostitution et corruption de mineurs. Un service téléphonique d'orientation et de prévention pour les potentiels auteurs d'infraction et crimes sexuels sur mineurs a été mis en place.

S'agissant des poursuites des clients, eu égard à la loi du 21 avril 2021, elles sont différentes selon l'âge des mineurs prostitués. Pour ceux âgés de moins de 15 ans, le seuil de non-consentement devrait entraîner des poursuites de clients pour des faits de viol ou d'agression sexuelle. Il conviendra de rester attentifs à l'application de cette loi, et au bilan qui en sera fait. Pour les mineurs de 15 à 18 ans, la CNCDH constate que les clients sont rarement inquiétés. Elle recommande que des poursuites soient engagées dès lors qu'il peut être établi que le client avait connaissance de la minorité de la victime¹¹⁸.

L'adoption du plan national de lutte contre les violences faites aux enfants (2020-2022) a donné lieu à la création d'un groupe de travail sur la lutte contre les nouvelles formes d'exploitation sexuelle et au lancement d'un plan national d'action contre la prostitution des mineurs le 15 novembre 2021. La CNCDH salue ces engagements et suivra avec attention la mise en œuvre du plan d'action¹¹⁹.

La CNCDH s'inquiète toujours de la faible utilisation de la qualification de traite des êtres humains au profit de qualifications plus simples à caractériser comme le proxénétisme avec la circonstance aggravante liée à la minorité de la victime.

Pour améliorer la lutte contre la traite des êtres humains, la CNCDH recommande l'adoption d'une politique pénale claire, la clarification des textes de répression applicables et une meilleure articulation entre ces textes.

Malgré la mise à disposition de documents de prévention destinés aux enfants venant d'Ukraine concernant la traite des êtres humains¹²⁰, il serait souhaitable de mettre en place de tels outils pour tous les enfants.

¹¹⁶ Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

¹¹⁷ Article 227-22-2 du code pénal.

¹¹⁸ CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution des mineurs et la traite à des fins d'exploitation sexuelle*, adopté le 15 avril 2021, JORF n°0092 du 18 avril 2021, texte n° 66.

¹¹⁹ Ministère des Solidarités et de la Santé, Secrétariat d'Etat chargé de l'Enfance et des Familles, [Dossier de presse, « Lancement du premier plan national de lutte contre la prostitution des mineurs »](#), 15 novembre 2021.

¹²⁰ Documents de prévention à destination des majeurs et mineurs développés par le Ministère de l'intérieur, l'UNHCR, le Collectif Ensemble contre la traite et autres, [Livret « En France, tous les enfants sont protégés contre les violences et l'exploitation »](#), publiés en juin 2022.

Dans le cadre du second plan national d'action 2019-2021, la MIPROF était chargée de la mise en place d'un Mécanisme National d'Identification et d'Orientation des victimes (MNIO) toujours attendu à ce jour. Cette dernière préconisait que ce mécanisme prenne la forme d'une simple circulaire, or la CNCDH émet des réserves sur son efficacité à identifier et protéger les victimes notamment mineures. La CNCDH rappelle qu'il est impératif de garantir une mise à l'abri immédiate et inconditionnelle et recommande la mise à disposition de lieux d'accueil et d'hébergement sur tout le territoire. Dans ce contexte, la création d'un mécanisme national de référence et d'identification des victimes est indispensable¹²¹.

La CNCDH recommande la mise en place d'un mécanisme de référence et d'identification des victimes.

Le cadre juridique prévoit un accès à l'aide juridictionnelle ainsi qu'un soutien psychologique, médical et social. Les enfants peuvent également être accompagnés par leur représentant légal ou un majeur de leur choix. Toutefois, la CNCDH rappelle qu'un contrôle devrait être opéré afin que le mineur ne soit pas accompagné par la personne qui l'exploite.

En pratique, la représentation des mineurs connaît de nombreuses lacunes, en particulier en cas de défaillance ou d'absence des parents. La parole de l'enfant n'est pas toujours prise en compte et les mesures prises pour favoriser les interactions verbales avec des mineurs ne parlant pas le français, en tenant compte du fait qu'en raison de leur vécu, ils peuvent être méfiants envers les représentants de l'État, notamment les forces de l'ordre et plus généralement les adultes, du fait de leur vécu, sont encore lacunaires.

La CNCDH recommande la désignation immédiate d'un administrateur ad hoc pour les mineurs victimes situation d'exploitation sexuelle, de même que pour toutes les autres formes d'exploitation.

La CNCDH se félicite de l'adoption des deux mesures du plan de lutte contre la violence faite aux enfants consistant, d'une part en la généralisation du dispositif permettant le traitement accéléré des dossiers par le parquet des mineurs après un signalement d'une association et, d'autre part, la mise en place d'un centre sécurisé et sécurisant pour les mineurs victimes de traite des êtres humains.

Cependant ce dernier ne comporte que six places pour la France entière. Il est nécessaire de développer un réseau de lieux d'accueil sur tout le territoire français avec du personnel formé pour recevoir les jeunes victimes de traite des êtres humains.

¹²¹ CNCDH, Avis relatif à la création d'un « mécanisme national de référence » en France pour l'effectivité des droits des personnes victimes de traite des êtres humains, adopté le 28 avril 2020, JORF n°0108 du 3 mai 2020, Texte n° 48.

Améliorer la formation des professionnels

S'agissant de la formation en matière de traite des êtres humains, la France signale que la MIPROF a réalisé en 2017 un livret de formation à destination des éducateurs et qu'elle prépare un guide interministériel comprenant un volet dédié à l'identification et à la prise en charge des mineurs victimes.

La CNCDH rappelle la nécessité de former les professionnels en contact avec des mineurs, en incluant, dans leur formation initiale et continue, la thématique de la prostitution, de la traite et de l'exploitation sexuelle des mineurs.

La responsabilité des personnes morales et le devoir de vigilance des entreprises

La CNCDH regrette que la France ne réponde pas spécifiquement à la question des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales, conformément à l'article 121-2 du code pénal. Elle recommande que la France promeuve la prise en compte des risques d'exploitation économique dans l'exercice de vigilance imposé aux entreprises concernées par la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés¹²². Une attention est nécessaire s'agissant des sous-traitants étrangers voire européens.

La CNCDH accueille avec satisfaction que la traite à des fins d'exploitation économique soit davantage prise en compte par la France, en particulier en tant que « pays pionnier » de l'Alliance 8.7.

Afin de garantir une répression efficace des infractions de traite à des fins d'exploitation économique, la CNCDH recommande d'accroître la spécialisation des services de police et du parquet sur cette question.

K. Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés

Le droit pénal français punit de 20 ans de réclusion criminelle le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement de mineurs de 18 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités. Il interdit l'enrôlement volontaire des mineurs de moins de 15 ans. Alors que la compétence d'un Etat à l'égard d'un crime est généralement limitée aux principes de territorialité et de personnalité ce qui signifie qu'elle ne peut s'exercer que si le crime a été commis sur son territoire ou si le criminel est l'un de ses ressortissants, il existe des cas où la compétence de l'Etat peut s'exercer en dehors de tout lien de rattachement avec celui-ci.

¹²² Loi n°2019-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

Cette compétence dite universelle peut s'appliquer à la poursuite des infractions concernant des enfants impliqués dans des conflits groupes armés¹²³.

Afin de renforcer la lutte contre l'impunité des auteurs responsables d'enrôlement d'enfants ou de la participation d'enfants à des hostilités contraires au droit international, la CNCDH réitère ses recommandations relatives aux conditions d'exercice de la compétence extra-territoriale des juridictions pénales françaises pour connaître des crimes relevant du Statut de Rome, en particulier de supprimer l'exigence de double incrimination pour les crimes de guerre et de prévoir leur imprescriptibilité.

Repérage des enfants impliqués dans des conflits armés

La CNCDH regrette l'absence de réponse de la France s'agissant de la mise en place d'un dispositif permettant de repérer rapidement les enfants qui pourraient avoir été impliqués dans des conflits armés à l'étranger et de leur fournir des services de réadaptation physique et psychologique.

Rapatriement des enfants détenus dans les camps en Syrie

Rompant avec la doctrine du « cas par cas » jusque-là affichée par le gouvernement, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a récemment déclaré que le rapatriement des mineurs détenus dans ces camps était une « priorité », tout en insistant sur les difficultés pour mener à bien ces opérations. A cet égard, la CNCDH salue le rapatriement, début juillet 2022, de 35 enfants¹²⁴, puis de 40 enfants en octobre 2022¹²⁵.

S'agissant des autres enfants encore présents dans ces camps, la CNCDH renouvelle ses préconisations de 2019 et de 2021¹²⁶ et appelle les autorités à procéder, sans délai, à leur rapatriement, avec le parent présent auprès d'eux. Le Comité des droits de l'enfant a d'ailleurs lui-même considéré, en février 2022, que le refus de la France de rapatrier ces enfants constituait une violation de leur droit à la vie, ainsi que de leur droit à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants.

¹²³ CNCDH, Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire, adopté le 14 décembre 2020, JORF n°0307 du 20 décembre 2020, texte n°86, §§14 et s..

¹²⁴ Le Monde, [« La France annonce le rapatriement de seize femmes djihadistes et de trente-cinq enfants français détenus en Syrie »](#), 5 juillet 2022.

¹²⁵ Le Monde, [« La France a rapatrié 40 enfants et 15 femmes des camps de prisonniers djihadistes en Syrie »](#), 20 octobre 2022.

¹²⁶ CNCDH, Avis sur les enfants retenus dans les camps syriens, adopté le 25 septembre 2019, JORF n°0237 du 11 octobre 2019, texte n°78 ; CNCDH, Avis sur le rapatriement des mineurs français retenus dans les camps du Nord-Est syrien, 16 décembre 2021, JORF n°0006 du 8 janvier 2022, texte n°77.

De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France le 14 septembre 2022 sur le fondement de la violation de l'article 3§2 du Protocole n°4 à la Convention¹²⁷, garantissant le droit d'entrée sur le territoire national.

En outre, conditionner leur rapatriement au consentement des mères à s'en séparer serait contestable tant au regard de l'article 9 de la CIDE que de l'intérêt supérieur des enfants qui « commande de les rapatrier ensemble et d'assurer, une fois qu'ils sont présents sur le territoire français, les modalités de prise en charge appropriées, en fonction de chaque situation ».

La CNCDH regrette que les juges des enfants ne puissent pas, en l'état actuel du droit, organiser des enquêtes éducatives au sein des familles concernées (grands-parents, oncles ou tantes...) préalablement à l'arrivée des enfants sur le sol français. A l'heure actuelle, les enfants sont éventuellement confiés à des membres de leur famille plusieurs mois après leur arrivée, après avoir été confiés à une structure d'accueil le temps de mener ces investigations. Par ailleurs, la prise en charge des enfants devrait être confiée aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements où les enfants disposent de liens familiaux pour faciliter, le cas échéant, les rencontres avec la famille. De même, en cas de détention provisoire ou, le cas échéant, de condamnation, les mères devraient être incarcérées dans un établissement pénitentiaire proche de l'endroit où les enfants résident, afin de maintenir ce lien parental. La CNCDH insiste également sur la nécessité de préserver les fratries.

La CNCDH appelle les autorités à procéder, sans délai, au rapatriement des enfants détenus dans les camps en Syrie, avec le parent présent auprès d'eux.

¹²⁷ CEDH, GC, [H.F. et autres c. France](#), 14 septembre 2022, requêtes n°24384/19 et n°44234/20.